



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 831/2018–ML

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 38.827/2016-e

EMENTA: 1. REPRESENTAÇÃO Nº 19/2016-ML. CONTRATAÇÃO DIRETA. ART. 24, IV. DA LEI Nº 8.666/1993. CONTRATOS NºS 94/2014, 20/2015, 55/2015 E 20/2016. SISTEMA AFIS. INSTITUTO DE IDENTIFICAÇÃO DA PCDF. DECISÃO Nº 94/2017. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS. DETERMINAÇÃO PARA ENVIO DE FEITOS AO TCDF. DECISÃO Nº 5.502/2017. INSPEÇÃO REALIZADA PELO NFTI PARA EXAME DAS POSSÍVEIS IRREGULARIDADES PELA CORPORAÇÃO EM SUBSEQUENTES CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE MODERNIZAÇÃO DO INSTITUTO DE IDENTIFICAÇÃO. INCLUSÃO DOS CONTRATOS EMERGENCIAIS NºS 60/2016, 31/2017 E 56/2017.

2. ÁREA TÉCNICA SUGERE QUE O TRIBUNAL, EXCEPCIONALMENTE, **RELEVE** A APLICAÇÃO DE SANÇÕES DECORRENTES DAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS. **NOVAS DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO DO FEITO.**

3. PARECER **PARCIALMENTE CONVERGENTE** DO MPC/DF. **PROCEDÊNCIA** DA REPRESENTAÇÃO Nº 19/2016-ML. EVIDENCIADA **MOROSIDADE** NA CONDUÇÃO DO PROCESSO ORDINÁRIO DE LICITAÇÃO. RESPONSABILIZAÇÃO DE QUEM DEU CAUSA À CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. **AUDIÊNCIA** DOS AGENTES PÚBLICOS. CONTRATOS NºS 94/2014, 20/2015, 55/2015, 20/2016, 60/2016, 31/2017 E 56/2017. **NOVAS DETERMINAÇÕES. RETORNO DOS AUTOS PARA A UNIDADE TÉCNICA PARA AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS.**

1. Os autos do processo em epígrafe foram constituídos para albergar o exame da Representação nº 19/2016-ML, que trata de possíveis irregularidades em contratações, em **caráter emergencial**, de sociedade empresária para prestação de serviço de **modernização do Instituto de Identificação da Polícia Civil do Distrito Federal**, com a implementação de **hardware** e **software** para a identificação e tratamento automático por processamento eletrônico de impressões digitais, fotografias e assinatura, incluindo treinamento de pessoal técnico da PCDF no uso dos novos equipamentos ofertados, **com fulcro no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993.**

2. Por meio da r. Decisão nº 94/2017 (e-DOC C525B1CE-e), este e. **Plenário** pugnou pelo **conhecimento da manifestação ministerial**, fixando o prazo de 5 dias para a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

manifestação da jurisdicionada, bem como determinou a remessa dos **Processos n^{os} 052.002.366/2014, 052.000.843/2014, 052.000.734/2015, 052.001.866/2015 e 052.000.831/2016**, alusivos às sucessivas contratações diretas da sociedade empresária **Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S/A**.

3. Em atendimento à determinação, a PCDF encaminhou ao c. **Tribunal** o Ofício n^o 24/2017 e documentos anexos (e-DOC E123B50B-c). Além disso, o Órgão distrital remeteu cópia dos **Processos n^{os} 052.002.366/2014** (e-DOC 121F0EEF-e), **052.000.843/2014** (e-DOC CB394DF2-e), **052.000.734/2015** (CC4E75A8-e), **052.000.831/2016** (e-DOC 74A37D8E-e) e **052.001.866/2015** (e-DOC 7C248CF6-e).

4. Em análise da documentação encaminhada, o Corpo Técnico, por meio da Informação n^o 142/2017 – 1^a DIACOMP (e-DOC 3FA22AC8-e), concluiu pela **procedência** da Representação Ministerial, sugerindo a **audiência** dos responsáveis, conforme a Matriz de Responsabilidade presente nos autos (e-DOC E3D42EDB-e).

5. Esta Quarta Procuradoria, por intermédio do Parecer n^o 972/2017-ML (e-DOC 67769B67-e), **aquiesceu** às propostas pela Unidade Técnica. Em **adendo** às sugestões constantes da Informação n^o 142/2017 – 1^a DIACOMP, propôs **incluir** no objeto de **audiência** a irregularidade relacionada à **métrica de pagamento** com base no decurso do tempo; e propor a **instauração de autos apartados** para avaliação dos contratos emergenciais celebrados após o Contrato n.º 20/2016. Veja-se:

*“Ante o exposto, opina este **Ministério Público de Contas** no sentido de que o c. **TCDF acolha** as sugestões emanadas da percuciente Unidade Técnica, sem prejuízo de, em **adendo** ao propugnado pelo Corpo Instrutivo, **considerar** cumpridas as determinações contidas nos **itens II e III** da r. Decisão n^o 94/2017, em face das informações e documentos remetidos pela PCDF, **incluir** a irregularidade relacionada à métrica de pagamento com base no decurso do tempo no objeto da audiência e **propor a instauração de autos apartados para avaliação dos Contratos n^{os} 60/2016 e 31/2017, derivados dos Processos n^{os} 052.002.305/2016 e 052.001.189/2017.**”* (Grifos acrescidos e constantes do original)

6. Ato contínuo, na última assentada, embora a Unidade Técnica e o **Parquet** tenham se manifestado, no mérito, pela **procedência** da **Representação n^o 19/2016-ML** diante das irregularidades relacionadas aos **contratos emergenciais n^{os} 94/2014, 20/2015, 55/2015 e 20/2016**, o e. **Plenário** prolatou a r. Decisão n^o 5.502/2017 (e-DOC B5E50AF1-e), determinando a **reinstrução** dos autos para análise por parte do Núcleo de Fiscalização em Tecnologia da Informação – NFTI.

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) **IV – determinar o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para fins de reinstrução, com o auxílio do Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação – NFTI, em caráter urgente e prioritário, autorizando, desde já, a realização de inspeção na PCDF, para exame dos pontos trazidos no relatório/voto do Relator.**”* (Grifos acrescidos)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

7. Desse modo, na presente fase processual, o NFTI realizou inspeção no âmbito da PCDF e analisou os contratos emergenciais n^{os} **60/2016**, **31/2017** e **56/2017**, consignando suas conclusões na Informação n^o 29/2018-NFTI (e-DOC 9737CD93-e), **in verbis**:

“CONCLUSÃO

87. A análise dos autos referentes aos contratos emergenciais n^{os} 60/2016, 31/2017 e 56/2017 revelaram as mesmas falhas constatadas pela 1^a Diacomp (fls. 11/43, peça 30) na análise dos Contratos n^{os} 94/2014, 20/2015, 55/2015 e 20/2016.

88. A complexidade do objeto, especialmente no tocante à divisão de lotes de acordo com as especialidades do mercado em busca de competitividade e economicidade, a falta de experiência da equipe do Instituto de Identificação na área de TIC e a não participação da área especializada da jurisdição em informática (DGI/DITEC) na discussão da contratação resumem, s.m.j., as principais causas para as 7 (sete) contratações emergenciais que visaram a não interrupção dos serviços de identificação de cidadãos e de emissão de carteiras de identidade por parte da PCDF.

89. A natureza relevante dos serviços objeto das contratações emergenciais, que não podem ser descontinuados sem causar graves transtornos à sociedade, impunha uma atitude por parte dos gestores da jurisdição, que, pelas falhas organizacionais e de planejamento da contratação acima indicadas, deixaram de realizar o regular processo licitatório para a nova solução de identificação biométrica até a presente data, mais de 4 (quatro) anos depois do primeiro contrato emergencial.

90. Registra-se, ainda, que as contratações realizadas pela PCDF para substituir uma nova contratação emergencial (§§71/76), uma adesão à ata de registro de preço e uma inexigibilidade, apresentam, somadas, valor mensal superior ao último contrato emergencial firmado.

91. Assim, entende-se que essas circunstâncias (§§88/90) possam ser consideradas atenuadoras das falhas de gestão que levaram à realização dos diversos contratos emergenciais sob análise, nos termos do art. 22, § 2^o17, do Decreto-Lei n^o 4.657/42, introduzido pela Lei n^o 13.655/18.

92. Portanto, sugere-se ao e. Plenário que, excepcionalmente, releve a aplicação de sanções decorrentes das contratações emergenciais sob exame, considerando a ocorrência de circunstâncias atenuantes no caso concreto, nos termos do art. 22, § 2^o, do Decreto-Lei n^o 4.657/42, e determine à PCDF que centralize as aquisições de TIC em sua unidade especializada em informática e que conclua, em até 12 (doze) meses, o processo licitatório para aquisição da nova solução de identificação de cidadãos utilizando a tecnologia ABIS, de forma a evitar a prorrogação da contratação realizada por inexigibilidade.” (Grifos acrescidos)

8. Ao final, sugeriu ao e. **Plenário**:

“I. tomar conhecimento das informações apresentadas pela Polícia Civil do Distrito Federal, por meio dos Ofícios n^{os} 98/2018 – DGPC (peça 61), 24/2018 - DOF (peça 63) e 5/2018 – DPT/II/DA (edoc 3418A8BF-c);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

*II. excepcionalmente, **relevar a aplicação de sanções decorrentes das contratações emergenciais sob exame**, em função de circunstâncias atenuantes no caso concreto, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto- Lei nº 4.657/42;*

III. determinar à PCDF que:

a. conclua, em até 12 (doze) meses, o processo licitatório para aquisição da nova solução de identificação de cidadãos utilizando a tecnologia ABIS, de forma a evitar a prorrogação da contratação realizada por inexigibilidade;

b. centralize as aquisições de TIC em sua unidade especializada em informática (DGI/DITEC) e, se ainda não o fez, passe a hospedar os equipamentos servidores do Instituto de Identificação no ambiente computacional corporativo;

*IV. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de **arquivamento**. ” (Grifos acrescidos)*

9. Os autos foram, então, encaminhados ao **MPC/DF** para manifestação, consoante r. Despacho Singular nº 426/2018-GCIM (e-DOC 80C038C1-e).

10. É o que basta relatar. Passo a opinar.

11. Preliminarmente, convém relembrar que o serviço em comento objeto dos contratos emergenciais era prestado anteriormente, **de forma ordinária**, isto é, contratado mediante licitação, pela empresa **American Banknote S.A.** (posteriormente, denominada **Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S/A.**), com amparo no **Contrato n.º 209/2008**¹.

12. Após o término da vigência da contratação ordinária e de sua prorrogação, a PCDF celebrou **diversas contratações emergenciais**, de forma sucessiva, atingindo um total

¹ Decorrente de procedimento licitatório (Pregão Eletrônico n.º 248/2008, regido pelo Processo Administrativo n.º 052.001.362/2007, examinado nesta Casa no bojo do Processo n.º 21.717/2008): “**EXTRATO DO CONTRATO N.º 209/2008, NOS TERMOS DO PADRÃO N.º 04/2002. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. Processo: 052.001.362/2007 - Partes: DISTRITO FEDERAL/POLÍCIA CIVIL x AMERICAN BANKNOTE S.A. Fundamentação Legal: Projeto Básico, Edital de Pregão Eletrônico n.º 248/2008-CECOM/SUPRI/SEPLAG, Proposta da Empresa e Leis n.º 8.666/93 e 10.520/2002. Objeto: a prestação de serviço de modernização do Instituto de Identificação da Polícia Civil do Distrito Federal com a implementação de hardware e software para identificação e tratamento automático por processamento eletrônico de impressões digitais (captura, armazenamento, apresentação e reconhecimento), fotografias (captura, apresentação e armazenamento) e assinatura (captura, apresentação e armazenamento), incluindo treinamento de pessoal técnico da PCDF no uso dos novos equipamentos ofertado. Valor: R\$ 4.751.000,00 (quatro milhões, setecentos e cinquenta e um mil reais). Dotação Orçamentária: Unidade Orçamentária: 73901; Programa de Trabalho: 28.845.0903.0037.0053; Natureza da Despesa: 339039.05; Fonte de Recursos: 100. Nota de Empenho: 2008NE001776. Data de Emissão: 05/12/2008. Valor: R\$ 1.000,00 (um mil reais). Modalidade: estimativo. Procedência dos Recursos: Lei Orçamentária da União n.º 11.647, de 24 de março de 2008. Vigência: 12 (doze) meses, a contar da data de sua assinatura. Data de Assinatura: 05/12/2008. Signatários: Pelo Distrito Federal: Cleber Monteiro Fernandes, na qualidade de Diretor Geral. Pela Contratada: Zenio Rimes de Almeida, na qualidade de Representante Legal.” (publicado no DODF de 18.12.2008)**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

de mais de 4 anos sem que tenha finalizado o procedimento licitatório entabulado no Processo nº 052.000.843/2014, conforme o quadro a seguir:

Contrato			Contratada	Vigência
Ordinário	Prorrogação excepcional	Emergencial		
209/2008	-	-	VALID	9/12/2008 a 8/12/2013
-	209/2008	-	VALID	8/12/2013 a 8/12/2014
-	-	94/2014	VALID	8/12/2014 a 7/6/2015
-	-	20/2015	VALID	7/6/2015 a 6/12/2015
-	-	55/2015	VALID	6/12/2015 a 5/6/2016
-	-	20/2016	VALID	5/6/2016 a 5/12/2016
-	-	60/2016	VALID	5/12/2016 a 5/6/2017
-	-	31/2017	GRIAULE	5/6/2017 a 5/12/2017
-	-	56/2017	GRIAULE	5/12/2017 a 5/6/2018

13. Ao proceder à análise das contratações emergenciais correspondentes aos Contratos nº **94/2014**, nº **20/2015**, nº **55/2015** e nº **20/2016**², a SEACOMP, por meio da Informação nº 142/2017-1ªDIACOMP (e-DOC 3FA22AC8-e), considerou tais avenças como **irregulares**, manifestando seu entendimento quanto à **procedência** da **Representação nº 19/2016-ML** e sugerindo a **audiência** dos responsáveis, conforme a Matriz de Responsabilidade presente nos autos (e-DOC E3D42EDB-e).

14. Veja-se, portanto, que o exame realizado pela SEACOMP albergou **apenas os Contratos emergenciais nº 94/2014, nº 20/2015, nº 55/2015 e nº 20/2016**, tendo em conta o teor da r. Decisão nº 94/2017. Por outro lado, os ajustes de nºs **60/2016, 31/2017 e 56/2017**, uma vez que não foram contemplados pelo r. **Decisum**, não foram examinados pelo Corpo Técnico, razão pela qual este **MPC/DF**, por meio do Parecer nº 972/2017-ML (e-DOC 67769B67-e), entendeu de bom alvitre **a instauração de autos apartados** para avaliação da regularidade das contratações diretas mais recentes, de modo a evitar **confusão processual** e, por conseguinte, privilegiar o postulado da **duração razoável dos processos**.

15. Nada obstante, a última deliberação do e. **Plenário** (r. Decisão nº 5.502/2017) foi no sentido de **reinstruir** o feito, com o objetivo de que **todos os objetos contratuais fossem analisados pelo NFTI, inclusive aquelas contratações emergenciais até então não examinadas** (nºs 60/2016, 31/2017 e 56/2017).

² Encaminhadas por meio de cópia dos autos dos Processos nº 052.002.366/2014 (e-DOC 121F0EFF-e), nº 052.001.866/2015 (e-DOC 7C248CF6-e), nº 052.000.734/2015 (e-DOC CC4E75A8-e) e nº 052.000.831/2016 (e-DOC 74A37D8E-e), respectivamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

16. Portanto, a atual fase processual demandou do NFTI um exame técnico mais aprofundado não só dos ajustes já examinados pela SEACOMP (94/2014, 20/2015, 55/2015 e 20/2016), mas também dos demais contratos emergenciais celebrados pela PCDF ainda não analisados pelo Corpo Técnico (60/2016, 31/2017 e 56/2017).

17. Isto é, caberia ao núcleo especializado a análise de **todos** os 7 ajustes emergenciais pactuados pela PCDF desde o fim da contratação regular (Contrato n.º 209/2008), com o objetivo de que fossem elucidados todos os questionamentos levantados pelo i. Conselheiro-Relator, bem como para que fosse permitida a inclusão de demais gestores eventualmente envolvidos no rol de responsáveis a serem chamados em audiência.

18. Entretanto, as ponderações tecidas pelo NFTI foram restritas aos contratos emergenciais n.ºs 60/2016, 31/2017 e 56/2017, uma vez que, de acordo com o Corpo Técnico, *“estes apresentam as mesmas falhas verificadas pela 1ª Diacom7 na análise dos Contratos n.ºs 94/2014, 20/2015, 55/2015 e 20/2016”*.

19. Não obstante, no sentir do **Parquet** especializado, compulsando os autos eletrônicos em apreço, entendo que o processo já se encontra maduro o suficiente para o julgamento do mérito da **Representação nº 19/2016-ML** por parte deste e. **Plenário**.

20. Adentrando à análise das informações apresentadas pelo NFTI, esta unidade técnica especializada concluiu que poderia o e. **Plenário** **relevar** a aplicação de sanções decorrentes das contratações emergenciais, com o consequente **arquivamento** dos autos, mesmo diante da constatação de que a *“análise dos autos referentes aos contratos emergenciais n.ºs 60/2016, 31/2017 e 56/2017 revelaram as mesmas falhas constatadas pela 1ª Diacom (fls. 11/43, peça 30) na análise dos Contratos n.ºs 94/2014, 20/2015, 55/2015 e 20/2016”*³. (Grifos acrescidos).

21. Neste ponto, informo que o **MPC/DF** possui entendimento **divergente** do apresentado na Informação nº 29/2018-NFTI, pelas razões que serão expostas a seguir.

22. Em tempo, rememoro que os fortes indícios identificados pelo **Parquet** no bojo da Representação foram confirmados pela SEACOMP na Informação nº 142/2017-1ªDIACOMP. Em suma, as irregularidades constatadas nos Contratos Emergenciais n.ºs 94/2014, 20/2015, 55/2015 e 20/2016 foram as seguintes:

- **Não adoção em tempo hábil das medidas necessárias e suficientes à ordinária contratação do objeto**, conformando a falha de planejamento, vez que a situação emergencial foi derivada de incúria (art. 26, parágrafo único, inciso I, da Lei 8.666/1993);

³ Fl. 33 da Informação nº 29/2018-NFTI (e-DOC 9737CD93-e).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

- Falta de apresentação de, ao menos, 3 (três) orçamentos capazes de justificar o preço contratado (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93);
- Ausência de justificativa para escolha do prestador de serviços (art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei 8.666/93).

23. No atual momento do feito, no que tange às contratações emergenciais de nºs 60/2016, 31/2017 e 56/2017, destaco os principais excertos do exame feito pelo NFTI constante Informação nº 29/2018-NFTI:

“Análise

61. Após a análise dos autos referentes aos Contratos emergenciais nºs 60/2016, 31/2017 e 56/2017, **verifica-se que estes apresentam as mesmas falhas verificadas pela 1ª Diacom7 na análise dos Contratos nºs 94/2014, 20/2015, 55/2015 e 20/2016.**

62. Ademais, é **notório** que, apesar das relevantes informações trazidas pela PGDF aos autos das diversas contratações, **as quais apontam falhas de planejamento, insuficiência no levantamento de preços de referência, entre outras, a Polícia Civil do DF repetiu a prática por quase quatro anos, vez que até meados de 2018, as contratações do sistema AFIS e do serviço de impressão de documentos de identidade continuaram sendo realizadas de forma emergencial.**

63. Nesse sentido, também é importante destacar que as considerações da PGDF, vistas às fls. 19/23 e 32/33 da Informação 142/2017- 1ª Diacom (peça 30) e também as dispostas nos §§ 36/40 e 52/56 desta informação, vão ao encontro das irregularidades encontradas nos contratos emergenciais analisados por esta e. Corte de Contas.

64. Apesar disso, no sentido de identificar se a alegação da jurisdicionada de que as contratações emergenciais foram realizadas em função da complexidade do objeto, solicitou-se, por meio da Nota de Inspeção nº 3 (edoc C4D2230C-e), que a PCDF apresentasse evidências da realização dos documentos e das atividades indicadas no § 57 dessa informação.

65. Em atenção à essa solicitação, o titular do Instituto de Identificação da PCDF, Sr. Arnaldo Fontenelle de Araújo Júnior, por meio do Ofício SEI-GDF nº 5/2018 – PCDF/DGPC/DPT/II/DA (e-doc 3418A8BF-c), encaminhou os seguintes documentos:

- a) Relatório Técnico "Sistema Automatizado de Identificação Biométrica do Instituto de Identificação da Polícia Civil do Distrito Federal" elaborado pelo Centro de Pesquisa em Arquitetura da Informação da Universidade de Brasília (CPAI/UnB) – Número 11/2016 – versão 1.2 - 88 folhas – de janeiro de 2016;
- b) Atas de reunião da Comissão de Licitação do II/PCDF com empresas fornecedoras de soluções AFIS/ABIS (Montreal, NEC, RD2Buzz, 3M, IAFIS, Thomas Greg, Thales e Griaule) datadas de julho de 2016;
- c) Registros das pesquisas realizadas para consolidação do TRa do Processo de Licitação nº 052.000.843/2014 – II/PCDF, 134 folhas, sem data indicada (provavelmente julho de 2016);
- d) Mensagens eletrônicas entre a Comissão de Licitação do II/PCDF e o CPAI/UnB datadas de setembro e outubro de 2016;
- e) Proposta de metodologia para testes de avaliação de desempenho para sistemas AFIS Instituto de Identificação da Polícia Civil do Distrito Federal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

elaborado pelo CPAI/UnB – Número 21/2016 – versão 2 – 124 folhas – de novembro de 2016;

f) Roteiro de “Análise de precisão e usabilidade dos sistemas de identificação biométrica disponíveis no mercado”, sem data indicada;

g) Mensagens eletrônicas entre a Comissão de Licitação do II/PCDF e empresas fornecedoras de soluções AFIS/ABIS (3M, Griaule, IAFIS, Montreal e Thales) de janeiro e fevereiro de 2017.

66. A documentação encaminhada traz evidências das providências adotadas pela Comissão de Licitação do II/PCDF, de janeiro de 2016 até meados de 2017, para aprofundar o conhecimento da solução tecnológica desejada, que passou a incluir outras biometrias (face e palmar), além da datiloscópica, para identificação dos cidadãos.

67. **No entanto, até a conclusão da presente inspeção, a jurisdicionada não adotou medidas capazes de dar célere andamento ao processo licitatório (Processo nº 0052.002.218/2016) para contratação de uma nova solução de identificação biométrica utilizando a tecnologia ABIS, para substituir a solução AFIS, atualmente em uso, considerada obsoleta pelos técnicos do Instituto de Identificação. (...)**

69. Ante as respostas acima transcritas e as análises das três últimas contratações emergenciais, **verifica-se que, em grande parte, a não conclusão da nova licitação decorreu da não participação da unidade responsável pela área de tecnologia da informação da PCDF, DGI/DITEC, na definição do termo de referência de interesse da jurisdicionada, o que levou a jurisdicionada, no âmbito do Processo nº 052.000.843/2014, a pretender um grande contrato (turn key, termo utilizado pela jurisdicionada), estimado em mais de R\$ 54 milhões, com diversas soluções tecnológicas (hardware, software, digitalização, impressão etc.), que, por força da evolução das melhores práticas de contratação de TIC, consubstanciadas na IN 04, não são mais consideradas regulares ou possíveis.**

70. **Apenas em 2016 houve a formação de uma equipe responsável pelo planejamento da nova contratação que procurou aumentar o conhecimento da corporação sobre o objeto de interesse (§§ 65/66), mas, como se sabe, até o momento a jurisdicionada não foi capaz de superar a fase interna da nova licitação.**

71. Alternativamente, com vistas a evitar uma nova contratação emergencial, verificou-se que a PCDF contratou a empresa Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S/A, por meio de adesão à ARP nº 02/2017 da Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado do Goiás, visando a emissão de documentos de identidade (ver Processo TCDF nº 15.443/2018) e firmou contrato de suporte técnico à solução AFIS, já obsoleta e adquirida por meio do Contrato nº 209/2008, com a própria fabricante, Nec Latin America S.A., por inexigibilidade, conforme excertos do DODF abaixo:(...)

72. Verificou-se que a remuneração das empresas contratadas por meio dos emergenciais **sempre foi em valores fixos mensais, não considerando os resultados alcançados, nos moldes da contratação inicial, Contrato nº 209/2008, em desacordo com o pagamento pelos resultados da contratação, conforme disposto no art. 14, inciso II, alínea ‘i’ da primeira versão da IN 04, de 19/05/2008, que foi recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/10.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

73. Ainda, conforme demonstrado em todos os autos analisados, não houve pesquisa de preços adequada previamente às contratações, sendo que, em diversos casos, várias empresas consultadas se abstiveram de informar seus preços.

74. Ademais, os valores pactuados nessas contratações não dispunham de planilha de custos contendo os valores unitários dos bens e serviços.

75. Apesar dessas falhas, as novas contratações (§71) realizadas pela PCDF para substituir a última contratação emergencial (§49) equivalem a um dispêndio adicional mensal de R\$ 111.662,0112, vez que o contrato com a empresa VALID está estimado em R\$ 274.497,2013 por mês e o com a empresa NEC em R\$ 216.164,8114 por mês, enquanto a última parcela do contrato emergencial foi de R\$ 379.000,00.

76. Portanto, ante a dificuldade em obtenção de preços de mercado para o objeto relatada pela jurisdicionada e as novas contratações realizadas que, ante a ausência de evidências em contrário, representam os valores de mercado para os serviços envolvidos, entende-se que não restou configurado prejuízo ao erário no âmbito dos 7 (sete) contratos emergenciais firmados pela PCDF. (...)

77. Verificou-se que as reduções qualitativas e quantitativas dos serviços envolvidos, ocorridas ao tempo das diversas contratações emergenciais, foram pouco significativas e buscaram, apenas, manter o valor mensal da contratação estável, em torno de R\$ 380 mil/mensais, durante o período.

78. Reitera-se que todos os contratos emergenciais seguiram as diretrizes dispostas no termo de referência que originou o Contrato nº 209/2008. (...)

79. Na inspeção realizada nas dependências do Instituto de Identificação da PCDF, constatou-se que **a solução de identificação que realiza a leitura biométrica não é capaz de identificar a pessoa apenas por meio da coleta da digital** (1 digital para as N digitais existentes na base de dados). Houve a necessidade de associar o número do registro geral (RG ou identidade) à digital do cidadão para uma identificação válida.

80. Essa falha demonstra a **fragilidade da solução fornecida pela empresa GRIAULE S/A, a partir do Contrato nº 31/2017, que eleva o risco de não identificação de criminosos**. Na prática, caso um criminoso omita sua identidade, o sistema não será capaz de encontrar seus dados somente com a captura da impressão digital, mesmo que este indivíduo, anteriormente, tenha tido suas digitais cadastradas na base de dados da PCDF.

81. Essa falha e outras observadas na execução do Contrato nº 31/2017 constam do Memorando nº 75/2018-II, de 5 de janeiro de 2018, conforme fls. 13/15, peça 54 (...).

82. Assim, entende-se que **os serviços prestados pela empresa GRIAULE S/A não atendiam às necessidades da jurisdicionada e que sua substituição pela empresa NEC (§71) pode trazer melhorias à qualidade dos serviços do Instituto de Identificação da PCDF, apesar de a solução mantida pela nova empresa se utilizar de tecnologia AFIS, já superada pela tecnologia ABIS**.

83. Segundo informações obtidas nas instalações do Instituto de Identificação, a solução ABIS permitiria o registro das palmas das mãos e das faces dos cidadãos, facilitando a resolução dos crimes.

84. Verificou-se, ainda, que os equipamentos servidores que mantêm a base informações biométricas (digitais) da PCDF encontram-se **fora do ambiente computacional corporativo (datacenter) da jurisdicionada**, em uma sala do próprio Instituto de Identificação. Essa sala não possui controle de acesso eficaz e refrigeração adequada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

85. Outro fato grave é que a solução, por ser operada fora do setor especializado em TI, **não conta com a realização de rotinas de cópia de segurança (backup) verificadas**, elevando o risco de perda dos registros de identificação biométrica de milhares de pessoas¹⁶.

86. Portanto, com vistas à redução dos riscos de operação da solução, sugere-se determinar à PCDF que passe a hospedar os equipamentos servidores da solução de identificação biométrica no ambiente computacional corporativo supervisionado pela unidade administrativa especializada em informática (DGI/DITEC)". (Grifos acrescidos).

24. No que concerne à demora da PCDF em concluir o procedimento licitatório⁴ para a contratação do objeto em comento, o NFTI identificou que a não conclusão do certame decorreu, em grande parte, da **não participação da unidade responsável pela área de tecnologia da informação da Corporação na definição do Termo de Referência de interesse da jurisdicionada**.

25. Quanto às falhas relativas à regularidade dos procedimentos de contratação emergencial, a Unidade Técnica especializada afirmou que os Contratos emergenciais nºs 60/2016, 31/2017 e 56/2017 apresentaram **as mesmas falhas** verificadas pela 1ªDIACOMP na análise dos Contratos nºs 94/2014, 20/2015, 55/2015 e 20/2016. Isto é, **todos** os contratos emergenciais celebrados pela PCDF desde o fim da contratação ordinária apresentaram as seguintes irregularidades: **insubsistência das justificativas apresentadas para a escolha do fornecedor e para os preços praticados**.

26. O NFTI informou, ainda, que **apenas em 2016 houve a formação de uma equipe responsável pelo planejamento da nova contratação** que procurou aumentar o conhecimento da corporação sobre o objeto de interesse e que, alternativamente, com vistas a evitar nova contratação emergencial, a PCDF contratou a empresa Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S/A, por meio de adesão à ARP nº 2/2017 da Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado do Goiás, para a prestação do serviço de **emissão de documentos de identidade**⁵.

27. Ao final, no entender do núcleo especializado, tais condutas, somadas com a complexidade do objeto a ser contratado e com a falta de experiência da equipe do Instituto de Identificação da PCDF, poderiam ser consideradas *"atenuadoras"* das falhas que levaram ao acordo dos diversos contratos emergenciais, ensejando a não responsabilização e a consequente não aplicação de sanções aos gestores responsáveis.

⁴ Inicialmente, o procedimento licitatório para contratação regular dos serviços em comento foi entabulado no Processo nº 052.000.843/2014. Porém, "um novo processo foi aberto sob o número 052.002.218/2016", em razão da necessidade de a Corporação "suprir as orientações da SULOG/SEGAD/GDF" (fl. 2, e-DOC 9737CD93-e).

⁵ O procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços – ARP 2/2017 – SSP/GO está sendo analisado pelo c. **TCDF** no bojo do Processo nº 15.443/2018-e.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

28. Ora, aos olhos deste **Parquet**, o exame apresentado pelo NFTI na atual fase apenas **ratifica** as irregularidades inicialmente levantadas pelo **MPC/DF** e confirmadas pela SEACOMP na Informação nº 142/2017 – 1ª DIACOMP.

29. Isto, pois, restou demonstrado, com evidências, que existiram **falhas consideráveis nos contratos emergenciais analisados**, mormente a constatação de que a via eleita pela Pasta, qual seja, a celebração de pactos com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, **afrontou** a regra constitucional do dever de licitar, disposta no art. 37, XXI, da Lei Maior.

30. Não se questiona, aqui, a imprescindibilidade dos serviços para a PCDF e para a sociedade como um todo. Ao contrário, são indispensáveis à segurança pública e devem ser tratados com toda a importância pela entidade. Nada obstante, o fato de os serviços serem essenciais não possibilita aos gestores descumprir o ordenamento jurídico, seja por inobservarem as normas específicas atinentes às contratações diretas e aos serviços de Tecnologia da Informação, seja por contratarem **serviços que não atendem às necessidades da jurisdição**, conforme reconhecido pelo próprio Núcleo Especializado. Em situações que tais, é sabido o entendimento sedimentado das Cortes de Contas, do qual cito, ilustrativamente, o seguinte julgado do c. **Tribunal de Contas da União**⁶:

⁶ No âmbito do c. **TCDF**, cito a r. Decisão nº 3.500/1999:

“O Tribunal, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I) por atender aos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 194 do RI/TCDF, conhecer da consulta formulada pelo Presidente da Câmara Legislativa do DF, nos seguintes termos: “pode esta Casa Legislativa celebrar contrato emergencial com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, com empresa prestadora de serviços continuados de modo a evitar solução de continuidade de tais serviços enquanto se ultima o correspondente certame licitatório? II) informar ao ilustre consulente que, sem prejuízo do cumprimento das formalidades previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação direta de obras, serviços (continuados ou não) e bens, com fulcro no art. 24, IV, da referida norma legal, se estiverem presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos, devidamente demonstrados em processo administrativo próprio: a) a licitação tenha se iniciado em tempo hábil, considerando, com folga, os prazos previstos no Estatuto Fundamental das Contratações para abertura do procedimento licitatório e interposição de recursos administrativos, bem assim aqueles necessários à elaboração do instrumento convocatório, análise dos documentos de habilitação (se for o caso) e das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame; b) o atraso porventura ocorrido na conclusão do procedimento licitatório não tenha sido resultante de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que tal fato não possa, em hipótese alguma, ser atribuído à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) envolvido(s); c) a situação exija da Administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; d) a contratação direta pretendida seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado; e) o objeto da contratação se limite, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável para o equacionamento da situação emergencial; f) a duração do contrato, em se tratando de obras e serviços, não ultrapasse o prazo de 180 dias, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial; g) a compra, no caso de aquisição de bens, seja para entrega imediata; III) tendo em conta que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto (arts. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 01/94 e 194, § 2º, do RI/TCDF), dar ciência desta decisão a todos os entes jurisdicionados. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à presente ata, o Relatório/Voto da Relatora (Anexo II)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

“2 responder ao ilustre Consulente, quanto à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública, em tese:

*a) que, **além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93**, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:*

*a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, **não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis**, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;*

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

*a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, **seja o meio adequado, efetivo e eficiente** de afastar o risco iminente detectado;”*

(Decisão nº XXX/1994, Plenário, Rel. Min.)

31. No entendimento desta Representante Ministerial, não só não foram observadas, em sua completude, as formalidades exigidas pelo art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, como houve, **in casu**, falta de adequado planejamento das contratações, não se mostrando a contratação da Griaule S/A, por exemplo, o meio mais eficiente e adequado para atender ao interesse público, na linha argumentativa trazida pelo NFTI.

32. Em que pese o **Parquet** reconhecer a complexidade do objeto e o fato de a área especializada da jurisdicionada não ter participado das fases preparatórias do procedimento licitatório, lamenta-se o tempo decorrido, **de praticamente 4 anos**, sem a conclusão do ordinário processo licitatório para a nova solução de identificação biométrica. Por versar sobre uma contratação **vultuosa**, de **relevante materialidade**, a atuação **célere** com vistas à **conclusão** do referido procedimento é de extrema importância para salvaguardar os recursos públicos envolvidos tanto nos novos contratos, quanto nos derivados de futuros procedimentos licitatórios.

33. Sabe-se que o processo de contratação direta, embora de rito mais simplificado do que o do processo licitatório ordinário, contém quase todos os elementos necessários à realização de um processo regular de licitação. Por esse motivo, estranha-se o fato de **7 processos de dispensa terem sido iniciados e concluídos em exíguo período, enquanto o prazo para a conclusão da licitação para contratação do objeto se arrasta por praticamente 4 anos**.

34. O que se nota nos autos é que, mesmo com a **conclusão de 7 contratações emergenciais**, a PCDF não conseguiu deflagrar a fase externa do procedimento licitatório referente à contratação ordinária do objeto, o que representa latente irregularidade no sentido de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

que a emergência que deu espreque às contratações realizadas com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993 decorreu da falta de adequado planejamento e da morosidade da PCDF na condução do processo de licitação.

35. Vale mencionar que o e. TCDF vem se manifestando constantemente sobre a morosidade na condução de procedimentos regulares de licitação que dão ensejo a sucessivas celebrações de contratos emergenciais. Por entender oportuno, transcrevo trechos das seguintes rr. Decisões:

Decisão nº 4.069/2014⁷

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - conhecer da Representação nº 3/2014-ML, para, no mérito, considerá-la **procedente**; II - **determinar**: a) a **audiência** do Sr. JOSÉ DE MORAES FALCÃO (autorizou a dispensa de licitação) e do Sr. RAFAEL DE AGUIAR BARBOSA (ratificou a dispensa de licitação e assinou o Contrato nº 214/2013) **para apresentarem justificativas em face da morosidade na condução do procedimento regular de licitação** (Processo nº 060.011.655/2012) e que comprovem o efetivo cumprimento do disposto no art. 24, IV, c/c o art. 26, Parágrafo Único, II e III, da Lei nº 8.666/1993, sob pena, em caso de o Tribunal rejeitar as justificativas, de aplicação da multa prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 1/1994; b) a devolução dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.” (Grifos acrescidos)*

Decisão nº 319/2016⁸

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos esclarecimentos apresentados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal por meio do Ofício nº 2.431/2014 – GAB/SES e dos esclarecimentos fornecidos pela empresa Halex Istar Ltda. em atendimento a r. Decisão nº 2.732/2014; II – **considerar procedente a Representação nº 13/2014-ML**, exceto à alegada ausência de razões para a caracterização da situação emergencial; III – autorizar, nos termos do art. 43 da Lei Complementar nº 01/94, a **audiência dos responsáveis** indicados na matriz de responsabilização (e-DOC nº ACF8FE81-e), tendo em conta a possibilidade da sanção prevista no art. 57, II, da mesma norma, em razão dos seguintes indícios de irregularidades: (...) d) **demora injustificada na condução de processos regulares de licitação em dissonância com a rapidez nos processos de contratação por dispensa de licitação (indicativo de violação ao princípio da duração razoável do processo e da eficiência)**; (...).” (Grifos acrescidos)*

⁷ Processo TCDF nº 1.360/2014 - Representação nº 3/2014-ML (fls. 3/9), do Ministério Público junto à Corte, acerca de possíveis irregularidades na realização da dispensa de licitação de caráter emergencial, pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, objetivando a aquisição de 22.140 testes de identificação bacteriana com concentração inibitória mínima (MIC).

⁸ Processo TCDF nº 14.759/2014-e: Representação do Ministério Público junto à Corte, questionando possíveis irregularidades no processo de Dispensa de Licitação nº 17/2014- SES/DF, em caráter emergencial, tendo por objeto a aquisição de fármacos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Decisão nº 4.337/2015⁹

*“III – aplicar ao responsável identificado no § 46 do Parecer n.º 510/2015-DA, com fundamento no inciso II do art. 57 da Lei Complementar n.º 01/94, multa no valor de R\$ 2.339,60 (dois mil, trezentos e trinta e nove reais e sessenta centavos), em razão da:(...) **b) morosidade na condução da licitação para a contratação de serviços para o fornecimento ininterrupto de lavanderia hospitalar do Hospital Regional de Santa Maria – HRSM**, o que levou à assinatura do Contrato n.º 129/2012 em desacordo com o art. 24, IV, da Lei 8.666/93 (...)” (Grifos acrescidos)*

36. Assim, entendo imperativo que haja a apuração das responsabilidades daqueles que deram causa ao suposto cenário de urgência que deu azo às contratações emergenciais e, mais ainda, que autorizaram e mantiveram a contratação da Griaule S/A. mesmo evidenciado que os serviços avençados não atendem às necessidades da jurisdicionada, consoante explanado pelo NFTI.

37. Quanto às falhas no planejamento da contratação ordinária, que se estendem desde o ano de 2014, entendo oportuno transcrever trecho do Parecer nº 444/2017 – PRCON (fl. 26/27, e-DOC 73387BF8-e), da d. **Procuradoria-Geral do Distrito Federal**:

“(...) Trazendo à baila o impedimento à emissão de carteiras de identidade (cerca de 1.100 por dia), bem como óbices à rápida elucidação de crimes, realização de perícias, identificação de cadáveres e suspeitos e operações móveis da Corporação, bem demonstrou a consulente que a interrupção dos serviços poderá significar um efetivo risco à cidadania e à segurança pública.

*Entretanto, a este passo, é de fundamental importância situar a contratação direta pretendida no tempo. **É que se trata, em verdade, da 6ª contratação emergencial consecutiva, decorrente do término do Contrato n.º 209/2008. Ou seja, desde que este perdesse sua vigência, inclusive a após a prorrogação excepcional do §4º do art. 57 da Lei 8.666/93, a Administração Pública ainda não foi capaz de realizar um adequado procedimento licitatório.** Em outras palavras, há mais de dois anos que se repete essa mesma situação tida como emergencial e nada ainda foi eficaz para debelá-la. E, nesse caminhar, de se supor que ainda outros ajustes emergenciais serão necessários.*

*É bem verdade que os autos são pródigos em narrativas quanto à complexidade do tema e à dificuldade de se elaborar um Projeto Básico, inclusive em razão dos vultosos recursos envolvidos. Contudo, as mesmas não parecem mais se sustentar ante o verdadeiramente longo tempo decorrido desde o término do Contrato n.º 209/2008 e a presente data. **Não há como se ter como razoável, principalmente ante o princípio da eficiência, a alegação de que a "robustez e complexidade do escopo contratual" impedem a consecução da licitação em um tempo proporcional e acabam por impor a realização de vários ajustes emergenciais.***

Ora, como já ressaltado inicialmente, a dispensa de licitação por motivos de emergência é medida de extrema excepcionalidade, que deve ser utilizada apenas para permitir que se conclua o processo licitatório. Não pode ser a norma compreendida

⁹ Processo TCDF nº 14.398/2013: Representação n.º 05/2013 - DA, do Ministério Público junto à Corte, que tem por objeto a fiscalização dos Contratos n.ºs 50/2011 e 129/2012, firmados entre a Secretaria de Saúde do Distrito Federal - SES/DF e a empresa NJ Lavanderia Hospitalar e Indústria Ltda.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

como forma de se manter indefinidamente situações excepcionais, enquanto a Administração disporia do tempo que julgasse necessário para estudar, desenhar, pesquisar e elaborar seu Projeto Básico.

*Não obstante afigurar-se de difícil compreensão a demora evidenciada nos autos, a situação neles delineada, em que o novo processo licitatório ainda se encontra na fase interna de pesquisa de preços, **parece exigir ao menos três condutas simultâneas:***

- esforço real para dar célere andamento ao processo licitatório iniciado no PA nº0052.002.218/2016;

*- **abertura de procedimento apuratório específico, com possível responsabilização disciplinar, a fim de que se perquiria sobre a ocorrência de desídia administrativa ou falta de planejamento envolvendo o objeto em epígrafe;***

- formalização de mais um contrato emergencial como meio de se evitar a descontinuidade dos serviços, de modo a se evitar prejuízo ao interesse público (Acórdão n. 425/2012- TCU-Plenário); (...)" (Grifos acrescidos)

38. Nesse sentido, este **Parquet** repisa os os argumentos contidos na Representação nº 19/2016-ML, sobretudo aqueles que **indicam claramente a existência desídia dos gestores na condução do procedimento regular de licitação**, devendo a responsabilidade dos gestores ser apurada.

39. Sendo assim, apesar da percuente análise sobre as irregularidades destacadas na Informação nº 29/2018-NFTI, o **Parquet discorda** quanto às conclusões e sugestões propostas pela Área Técnica especializada, uma vez que entende ser **indispensável a convocação em audiência dos responsáveis** para pronunciarem-se acerca das falhas mencionadas na Matriz de Responsabilização já elaborada pela SEACOMP nos presentes autos e complementada pelo **Parquet** ao final deste Opinativo, passíveis da sanção prevista no art. 57, II da Lei Complementar nº 1/1994.

40. Cabe ressaltar ainda que, afora as irregularidades apuradas pela SEACOMP, o **MPC/DF** verificou que as contratações emergenciais realizadas foram firmadas com **métrica de remuneração baseada unicamente no transcurso do tempo**.

41. Conforme pontuado no último Opinativo, há entendimento sedimentado no âmbito desta c. **Corte** a respeito da **imprescindibilidade da adoção de métrica de remuneração baseada nos resultados auferidos pela Administração nos contratos de manutenção adaptativa e evolutiva de software**, em detrimento daquelas meramente associadas ao decurso do tempo (rr. Decisões nºs 4.287/2010, 4.983/2010, 1.270/2014, 1.491/2014 e 6.133/2014).

42. Tal irregularidade foi também identificada e **ratificada** pelo NFTI em **todos os contratos emergenciais** em sua análise, ao afirmar que ***"a remuneração das empresas contratadas por meio dos emergenciais sempre foi em valores fixos mensais, não considerando os resultados alcançados, nos moldes da contratação inicial, Contrato nº***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

209/2008, em desacordo com o pagamento pelos resultados da contratação, conforme disposto no art. 14, inciso II, alínea 'i' da primeira versão da IN 04, de 19/05/2008, que foi recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/10¹⁰. Logo, tal constatação também será incluída no objeto da audiência.

43. Por fim, conforme reconhecido pelo próprio Núcleo Especializado, verificou-se fragilidade da solução fornecida pela GRIAULE S/A nos **Contratos nºs 31/2017 e 56/2017**, vez que os serviços prestados pela empresa **não atenderam às necessidades da jurisdição**, indicando não só a inobservância das formalidades exigidas pelo art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, mas também a falta de um planejamento adequado dessas contratações, razão pela qual este fato também será incluído no objeto da audiência.

44. Portanto, diante das irregularidades inicialmente levantadas pelo **Parquet** e posteriormente **confirmadas** pela SEACOMP e **ratificadas** pelo NFTI, bem como das demais apontadas no presente Opinativo, entendo que pode o e. **Plenário** considerar, quanto ao mérito, **procedente** a **Representação nº 19/2016-ML**

45. Desta feita, no que tange aos Contratos Emergenciais nºs 94/2014, nº 20/2015, nº 55/2015 e nº 20/2016, relembro que os gestores responsáveis já foram identificados pela SEACOMP na Matriz de Responsabilidade (e-DOC E3D42EDB-e), quando do exame realizado na Informação nº 142/2017 – 1ª DIACOMP. Na análise, a Unidade Técnica indicou que os responsáveis são os ocupantes dos seguintes cargos: **Diretor-Geral; Diretor do Departamento de Administração-Geral; e Diretor do Instituto de Identificação.**

46. Desse modo, a partir das considerações feitas pelo NFTI na Informação nº 29/2018-NFTI, é possível identificar os seguintes gestores como **potenciais responsáveis** pelas falhas identificadas nos Contratos Emergenciais nºs 60/2016, 31/2017 e 56/2017:

Responsável	Cargo	Conduta/Irregularidade	Nexo de causalidade
Cícero Jairo de Vasconcelos Monteiro	Diretor-Geral adjunto da PCDF	Ofensa ao art. 26, par. ún., inc. II, da Lei nº 8.666/93.	Não apresentou razões justificáveis para escolha do contratado atinente ao Contrato emergencial nº 60/2016
		Ofensa ao art. 26, par. ún., inc. III, da Lei nº 8.666/93.	Não justificou os preços adotados no Contrato Emergencial nº 60/2016.

¹⁰ “IV – determinar, ainda, à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap e ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN que, em conformidade com a jurisprudência desta Corte de Contas (Decisões nºs 4.287/10, 4.983/10, 1.270/14, 1.491/14, 6.133/14): a) em futuras contratações de manutenção adaptativa ou evolutiva de software, utilizem métricas vinculadas ao resultado desejado pela Administração em detrimento daquelas meramente associadas ao decurso do tempo; b) visando estabelecer previamente o custo desses serviços, definam, ao tempo da elaboração do termo de referência, tabela de itens não mensuráveis, no caso de contratos medidos por ponto de função, ou catálogo de serviços, para contratos medidos por horas ou unidades de serviços técnicos;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Eric Seba de Castro	Diretor-Geral da PCDF	Ofensa ao art. 26, par. ún., inc. II, da Lei nº 8.666/93.	Não apresentou razões justificáveis para escolha do contratado atinente aos Contratos Emergenciais nºs e 31/2017 e 56/2017.
		Ofensa ao art. 26, par. ún., inc. III, da Lei nº 8.666/93.	Não justificou os preços adotados nos Contratos Emergenciais nºs e 31/2017 e 56/2017.
		Inobservância do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93	Contratação de serviços que não antederam às reais necessidades da jurisdição (Contratos Emergenciais nºs 31/2017 e 56/2017).
Silvério Antônio Mota de Andrade	Diretor do Departamento de Administração-Geral da PCDF	Ofensa ao art. 26, par. ún., inc. II, da Lei nº 8.666/93.	Não apresentou razões justificáveis para escolha dos contratados atinentes aos Contratos Emergenciais nºs 60/2016, 31/2017 e 56/2017.
		Ofensa ao art. 26, par. ún., inc. III, da Lei nº 8.666/93.	Não justificou os preços adotados nos Contratos Emergenciais nºs e 31/2017, 56/2017 e 60/2017.
		Inobservância do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93	Contratação de serviços que não entenderam às reais necessidades da jurisdição (Contratos Emergenciais nºs 31/2017 e 56/2017).
Claudionor Batista dos Santos	Diretor do Instituto de Identificação da PCDF	Ofensa ao art. 26, par. ún. inc. II, da Lei nº 8.666/93.	Não apresentou razões justificáveis para escolha dos contratados atinentes aos Contratos Emergenciais nºs 60/2016, 31/2017 e 56/2017.
		Ofensa ao art. 26, par. ún. inc. III, da Lei nº 8.666/93.	Não justificou os preços adotados nos Contratos Emergenciais nºs 60/2016, 31/2017 e 56/2017.
		Inobservância do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93	Contratação de serviços que não atenderam às reais necessidades da jurisdição (Contratos Emergenciais nºs 31/2017 e 56/2017).
		Inobservância do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 e das alíneas a e b da Decisão nº 3.500/99 - TCDF	Falha de planejamento pela não adoção das medidas necessárias e suficientes à regular contratação em tempo hábil, considerando as peculiaridades do objeto, bem assim considerando, com folga, sua tramitação com todos os procedimentos necessários e previsíveis; dando causa à fundamentação inadequada à contratação emergencial.

47. Quanto às demais determinações feitas pelo NFTI em sua análise, este **MPC/DF** entende pertinente que o c. **TCDF** acolha as sugestões emanadas, em face das informações e documentos remetidos pela PCDF.

48. Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas converge parcialmente** com a manifestação do Corpo Técnico especializado, propondo ao e. **Plenário**:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

I. **tomar** conhecimento das informações apresentadas pela Polícia Civil do Distrito Federal, por meio dos Ofícios nºs 98/2018 – DGPC (e-DOC D6B7D95F-c), 24/2018 - DOF (e-DOC BB35DA7D-c) e 5/2018 – DPT/II/DA (e-DOC 3418A8BF-c);

II. **considerar procedente a Representação nº 19/2016-ML** (e-DOC E25257BA-e);

III. em face das irregularidades nas contratações emergenciais de nºs 94/2014, 20/2015, 55/2015, 20/2016, 60/2016, 31/2017 e 56/2017, **autorizar a audiência dos responsáveis** indicados na Matriz de Responsabilização elaborada pela SEACOMP (e-DOC E3D42EDB-e), bem como dos responsáveis identificados no parágrafo nº 46 do presente Opinativo;

IV. **incluir** a irregularidade relacionada à métrica de pagamento com base no decurso do tempo no objeto da audiência dos responsáveis pelas contratações emergenciais de nºs 94/2014, 20/2015, 55/2015, 20/2016, 60/2016, 31/2017 e 56/2017;

V. **determinar** à PCDF que:

a. **conclua**, em até 12 (doze) meses, o processo licitatório para aquisição da nova solução de identificação de cidadãos utilizando a tecnologia ABIS, de forma a evitar a prorrogação da contratação realizada por inexigibilidade;

b. **centralize** as aquisições de TIC em sua unidade especializada em informática (DGI/DITEC) e, se ainda não o fez, passe a hospedar os equipamentos servidores do Instituto de Identificação no ambiente computacional corporativo;

VI - **autorizar** o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências cabíveis.

É o Parecer.

Brasília, 27 de setembro de 2018.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador