



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

Processo nº: 15.443/18-e

Jurisdicionada: Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF

Assunto: Representação

Órgão Técnico: Secretaria de Fiscalização Especializada

MP: Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA

Advogados: Dr. Herman Barbosa (OAB/DF nº 10.001), Dr^a. Lise Reis (OAB/DF nº 25.998) e Dr. Rodrigo Carregal Sztajnbok (OAB/RJ nº 179.347)

Sessão: Pauta nº 11, S.O. nº 5.196, de 20.2.2020

Publicação: DODF nº 34, de 18.2.2020, pág. 21

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 Distrito Federal.

Conhecimento da peça inaugural, determinação à jurisdicionada para apresentar esclarecimentos e para abster-se de firmar contrato decorrente da Ata de Registro de Preços nº 02/2017-SSP/GO (Decisão nº 2.469/18-CPM).

Interposição de Recurso Inominado pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal.

Provimento do apelo para afastar a cautelar concedida, em virtude da supremacia do interesse público e a caracterização do perigo de dano reverso (Decisão 2.856/18-CIMF). Encaminhamento de documentos.

Novas diligências e abertura de prazo à empresa Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S.A. para que se manifestasse sobre as irregularidades indicadas na exordial, haja vista a possibilidade de eventual deliberação da Corte impactar interesses privados (Decisão nº 3.882/18-CPM). Remessa de informações.

Envio prévio dos autos ao Núcleo de Fiscalização de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

Tecnologia da Informação – NFTI para pronunciamento quanto à matéria (Despacho Singular nº 113/2019 – GCPM).

PARECERES DIVERGENTES.

A Instrução sugere o atendimento da diligência e a improcedência da Representação.

O Ministério Público de Contas opina pela procedência parcial da Representação, por entender pertinente a reversão dos bens prevista no Contrato nº 31/17.

Pedido de sustentação oral formulado pelos representantes legais da empresa Griaule Biometrics S.A., Dr. Herman Barbosa (OAB/DF nº 10.001) e Drª. Lise Reis (OAB/DF nº 25.998).

Deferimento do pleito para a data de hoje (20.2.2020).

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 Distrito Federal (e-doc A70A8928-c).

2. Em síntese, a Representante alegou que:

- 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;
- 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;
- não restou demonstrado no processo administrativo a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

vantagem técnica (adequação do objeto às necessidades da jurisdicionada) e econômica da adesão;

- ao fazer as cotações para comprovar a vantagem econômica, a Polícia Civil do DF enviou às 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 pretende aderir.

3. Por fim, requereu o deferimento de medida cautelar no sentido de determinar à jurisdicionada que se abstivesse de aderir à Ata de Registro de Preços nº 02/2017 – SSP/GO.

4. A Corte tomou conhecimento da exordial na Sessão de 29.5.2018, ocasião em que concedeu a cautelar pleiteada e prazo à jurisdicionada para se manifestar sobre os fatos narrados (Decisão nº 2.469/18-CPM, e-doc 4D327DE3-e).

5. Em atenção ao decidido, a Polícia Civil do DF encaminhou, em 4.6.2018, cópia do Relatório Técnico SEI-GDF - PCDF/DGPC/DPT/II e do Contrato de Prestação de Serviços nº 28/2018-PCDF (e-doc 62687E76-c), celebrado entre a jurisdicionada e a empresa Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S/A.

6. Ato contínuo, em 11.6.2018, o Diretor-Geral da Corporação, por meio do Ofício nº 105/2018 - Ass/DGPC e anexo (e-doc ED9CFD21-c), requereu a revisão da medida cautelar.

7. O apelo foi provido na Sessão de 14.6.2018, com base no princípio da supremacia do interesse público e na caracterização do perigo de dano reverso (Decisão nº 2.856/18-CIMF, e-doc 14E4EA99-e),

8. Na sequência, ao analisar as demais documentações apresentadas pela jurisdicionada, o Tribunal, na Sessão de 9.8.2018, acolhendo Voto deste Relator, exarou a Decisão nº 3.882/18 (e-doc CD410956-e), **in verbis**:

DECISÃO Nº 3.882/18 (CPM)

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

*decidiu: I. tomar conhecimento dos documentos constantes dos e-docs 42781C2A-e, 2C439E23-e e 91FED11B-e; II. **determinar à Polícia Civil do Distrito Federal, tendo em conta a necessidade de maiores esclarecimentos, que, com fulcro no art. 248, inciso V, do Regimento Interno do TCDF, apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, justificativas para as irregularidades apontadas nos autos, quais sejam: a) falha no levantamento das reais necessidades da jurisdicionada na fase de Planejamento da Contratação, em decorrência: 1) da alteração injustificada do escopo da contratação em relação às especificações repassadas às empresas quando da pesquisa de preços de mercado e aquelas constantes do Anexo A do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência contidos no Processo nº 052.000.241/18; 2) da não consideração do impacto da reversão de equipamentos para o patrimônio da Polícia Civil do Distrito Federal, prevista no Contrato nº 31/2017, no dimensionamento do objeto demandado, de modo que este refletisse de forma detalhada, motivada e justificada as reais necessidades da Corporação; b) adesão à Ata de Registro de Preços nº 002/2017 – SSP/GO sem que restasse devidamente comprovada a sua vantajosidade, haja vista terem sido utilizados na análise comparativa de mercado contratações públicas e propostas de empresas que possuíam escopos distintos da solução especificada no Termo de Referência da PCDF/ARP nº 002/2017 – SSP/GO; III. conceder à empresa Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S.A. a oportunidade de se manifestar, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre as irregularidades elencadas no inciso anterior; IV. dar ciência desta decisão à representante; V. autorizar: a) o envio de cópia da Informação nº 119/2018 à Polícia Civil do Distrito Federal e à empresa Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S.A. e da Representação a esta última; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para adoção das providências cabíveis.***

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou a representante do MPjTCDF, Procuradora-Geral CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA. Ausente o Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.” (grifei).

9. Cientificada do **decisum**, a jurisdicionada protocolou o Ofício SEI-GDF nº 292/2018-PCDF/DGPC/ASS (e-doc 5E40F298-c) e anexos¹, enquanto a empresa Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de

¹ e-docs 48E50362-e, 9BD4D392-e, F0BF1685-e, 29995588-e, 94241AB0-e, 04F4952B-e, 6ACF1722-e, D8829138-e, B6B91331-e, 01A4D235-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

Pagamento e Identificação S.A. ofereceu os esclarecimentos constantes do e-doc D445B2F7-c.

10. Os Órgãos Instrutórios manifestaram-se por meio da Informação nº 208/2018 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (e-doc E0DF3E33-e), de 10.12.2018, e do Parecer nº 153/2019-G4P (e-doc 67A5F52C-e), de 12.3.2019.

11. Entretanto, tendo em vista as características técnicas dos bens, com possibilidade de incorporação ao patrimônio da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, decidi, em 26.3.2018, em consonância com o entendimento ministerial, determinar a remessa dos autos ao Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal – NFTI, a fim de subsidiar a fase de análise de mérito (Despacho Singular nº 113/2019-GCPM, e-doc BCC7055C-e).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

12. A Divisão de Fiscalização de Tecnologia da Informação, por meio da Informação nº 44/2019-DIFTI (e-doc 61529182-e), de 16.7.2019, analisa a matéria nos termos seguintes:

“Do exame

7. Em seu Parecer nº 153/19-G4P, o i. Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima pugnou pela necessidade de manifestação do, então, NFTI a respeito dos seguintes pontos contidos na representação, a saber (fls. 12 e 20, peça 93):

“38. Assim, entendo que, malgrado o caráter discricionário alusivo ao parcelamento do objeto, mostra-se imprescindível que o NFTI se manifeste acerca da abrangência do que foi aderido na ARP 2/2017-SSP/GO, se comparado com as especificações constantes da pesquisa de mercado, a fim de se ter, sob o ponto de vista técnico, perfeita compreensão das suas diferenças e a adequação em relação às reais necessidades do órgão.

...

*63. Com efeito, no sentir deste **Ministério Público de Contas**, a avaliação do NFTI em relação ao **estado** e às*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

características técnicas dos bens com possibilidade de incorporação ao patrimônio da PCDF em decorrência do Contrato nº 31/2017 representa ponto indispensável para aferição da vantajosidade do procedimento de adesão, máxime em virtude da indubitável consideração do custo de fornecimento de equipamentos no valor registrado na ata do Estado de Goiás.”

8. Assim, para analisar o mérito da representação da empresa Griaule Biometrics S.A., em virtude da manifestação do Ministério Público de Contas recorreuse aos argumentos apresentados pela jurisdicionada e pela empresa Valid Soluções S.A. para o atendimento da Decisão nº 3.882/2018 e também das informações constantes do Processo nº 38.827/2016, como solicitado pelo próprio MPC (fl. 4, peça 93), a saber:

*“Vale ponderar que a avaliação dos presentes autos não deve ser dissociada do exame empreendido no Processo nº 38.827/2016, que abriga a análise da Representação nº 19/2016-ML, ofertada por esta Quarta Procuradoria para aferição 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.”*

9. Inicialmente, faz-se necessário transcorrer sobre as irregularidades detectadas no bojo do Processo nº 38.827/2016 relativas às contratações emergenciais para a prestação de serviços de identificação biométrica e de emissão de documentos de identificação realizadas pela PCDF.

10. No processo mencionado, esta e. Corte de Contas autorizou, por meio da Decisão nº 5.502/2017¹, a realização de inspeção na PCDF, pelo então NFTI, no contrato emergencial realizado com a empresa Griaule S.A., vigente à época.

11. Na inspeção, como relatado na Informação 29/201-NFTI (fl. 30 do edoc 9737CD93-e), foram constatadas falhas na prestação do

¹ Decisão nº 5.502/2017:

“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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

serviço de identificação biométrica que, em razão da essencialidade dos serviços, não deveriam ocorrer, a saber:

“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...”

12. Ademais, foi encontrado, nos autos da contratação emergencial alvo da inspeção, o Memorando PCDF nº 75/2018-II (fls. 13/15, peça 54, Processo nº 38.827/16), relatando problemas na prestação dos serviços executados pela Griaule S.A.

13. Por fim, verificou-se não haver previsão de glosa aplicada a serviços prestados de forma inadequada. Problema que já havia sido destacado pelo Ex. Sr. Conselheiro Inácio Magalhães Filho em seu relatório/voto, à fl. 7, peça 114, do Processo nº 38.827/16:

*“23. Dessa forma, afora as irregularidades identificadas na Representação nº 19/2016-ML, verifica-se possibilidade de **dano ao Erário distrital**, visto que as contratações emergenciais realizadas foram firmadas com **métrica de remuneração baseada unicamente no transcurso do tempo...**”*

14. Em resumo, pagava-se um valor fixo mensal pelo contrato, independente da qualidade dos serviços executados na contratação emergencial em vigor, analisada à época da inspeção.

15. Desse modo, o então NFTI entendeu que os serviços prestados pela empresa Griaule Biometrics S.A., no Contrato Emergencial nº 31/17, não atendiam às necessidades da jurisdição (fl. 32 do edoc nº 9737CD93-e).

16. Assim, esta eg. Corte de Contas decidiu pela audiência dos responsáveis para que apresentassem razões e justificativas em face das irregularidades verificadas nas contratações emergenciais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

Decisão nº 5058/2018

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento:...

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, promover a audiência dos responsáveis indicados a seguir, para apresentarem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa, ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994 e da conversão dos autos em tomada de contas especial: a) na Matriz de Responsabilização constante do e-DOC E3D42EDB-e; b) no parágrafo 46 do Parecer n.º 831/2018–ML; IV – incluir: a) no objeto da audiência dos responsáveis pelas Contratações Emergenciais de n.ºs 94/2014, 20/2015, 55/2015, 20/2016, 60/2016, 31/2017 e 56/2017, a irregularidade relacionada à métrica de pagamento com base no decurso do tempo; b) no objeto da audiência dos responsáveis pelas Contratações Emergenciais de n.ºs 31/2017 e 56/2017, a falha relacionada à fragilidade da solução fornecida pela empresa Griaule S.A., tendo em conta a incapacidade de o seu sistema identificar a pessoa apenas por meio da coleta da digital;...”

17. Dito isso, passa-se ao exame das questões levantadas na representação da empresa Griaule Biometrics S.A. conforme Decisão nº 3.882/2018.

Item II.a da Decisão nº 3.882/2018: falha no levantamento das reais necessidades da jurisdição na fase de Planejamento da Contratação, em decorrência:

1) da alteração injustificada do escopo da contratação em relação às especificações repassadas às empresas quando da pesquisa de preços de mercado e aquelas constantes do Anexo A do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência contidos no Processo nº 052.000.241/2018.

Manifestação PCDF (fls. 26/52, peça 63)

18. A PCDF esclareceu que na primeira cotação de preços, que restou fracassada, utilizou os termos idênticos aos constantes no ETP e como resultado houve diversos questionamentos e pedidos de alterações, pois havia muita informação não relacionada à precificação, o que inviabilizou a cotação naquele momento.

19. Desse modo, para uma segunda cotação, a jurisdição buscou apresentar de forma objetiva e suficiente as especificações que poderiam de alguma forma impactar na apresentação de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

preços e no adequado entendimento do objeto a ser cotado, pois entende que especificações técnicas descritas no Anexo A do ETP e as constantes da pesquisa do mercado não precisam ser idênticas, mas devem apresentar o mesmo objeto de forma clara, concisa e suficiente.

20. Para isso, informou que a equipe de planejamento da contratação utilizou os termos descritos no ETP e efetuou ajustes para elaboração do documento de cotação e que tais ajustes foram realizados para a apresentação das especificações necessárias para a cotação de preços, excluindo-se informações de cunho meramente operacional ou descritivo que, a princípio, não influenciariam diretamente na formação de preços.

21. Ademais, a análise minudente dos pontos discrepantes apontados na Informação nº 119/2018 (fls. 14/17, peça 40) pode ser vista às fls. 29/52, peça 63, conforme excerto abaixo:

Informação nº 119/2018 – 1ª DIACOMP/SEACOMP		Esclarecimentos
Estudo Técnico Preliminar - Anexo A	Solicitações de orçamentos junto ao mercado	
1.1.1. A solução tem como objeto a emissão de documentos de identificação nos termos deste Termo de Referência e da legislação vigente. A contratação é composta por: 1.1.2. Infraestrutura, mobiliário e equipamentos necessários para emissão dos documentos oficiais de identificação a serem instalados em sala protegida localizada na sede do II/PCDF, incluindo, quando aplicável,	Toda a infraestrutura para emissão dos documentos será instalada na Sala Protegida do II/DPT/PCDF. Na Sala Protegida, a empresa deverá, ainda, possuir os recursos materiais e insumos necessários à produção e à preparação dos documentos para encaminhamento aos postos de atendimento, seguindo as cláusulas de segurança e sigilo, bem como todos os equipamentos e materiais necessários, incluindo	Os trechos sublinhados na Informação nº 119/2018 – 1ª DIACOMP/SEACOMP e reproduzidos na primeira coluna desta planilha (Estudo Técnico Preliminar – Anexo A) se referem a adequações de infraestrutura para atendimento dos protocolos e procedimentos de segurança e de controle de documentos. Além de estarem abarcados pelo trecho descrito na segunda coluna, essas adequações se encontram previstas na página 38 do Anexo B – Especificações Técnicas / Especificações Técnicas do Lote 3 – Item 1 Serviço de emissão de documentos (folha 708 do Processo nº 052.002.218/2016): “A prestação de serviço especializado para emissão de documentos, com operação nas instalações do Instituto de Identificação/PCDF, inclui (...) todas as atividades necessárias para emissão de documentos em atendimento à legislação vigente (...). Todos os protocolos e os procedimentos de segurança e de controle de documentos devem ser aplicados (...)” As adequações elétrica, lógica, de condicionamento ambiental e de segurança, e exigência de implantação de sistema de monitoramento por CFTV, cofre, controle de acesso, detectores de presença e de fumaça, sistema de iluminação de emergência, extintores de incêndio, bem como outras especificações demandadas atendem à gestão de segurança seguida nos procedimentos internos da Polícia Civil do Distrito Federal, aos quais a empresa se submete quando da sua contratação. A descrição constante do documento de cotação foi suficiente para entendimento por parte das empresas especializadas de que procedimentos de segurança estão incluídos no serviço para garantir a lisura e o controle do processo de emissão de documentos de identidade. O não questionamento à época das solicitações de cotação acerca dessas adequações de infraestrutura e dispositivos de segurança demonstra a suficiência da especificação apresentada ainda que a descrição não seja idêntica à redação presente no ETP. Adicionalmente, de forma exemplificativa, um questionamento acerca de teor do documento de cotação
computadores, estabilizadores, impressoras, laminador, perfurador, máquina para recorte, plastificador, leitor de código de barras; (...) 2.1.1. O II/PCDF disponibilizará o espaço físico onde a CONTRATADA deve instalar a infraestrutura, os equipamentos e os materiais necessários para a emissão dos documentos oficiais de identificação. Para a elaboração da proposta comercial,	computadores, estabilizadores, impressoras, laminador, perfurador, máquina para recorte, plastificador, leitor de código de barras, fundo fotográfico, compartimento para transporte com cadeado, entre outros.	corroborar o fato de que não é necessária a descrição exaustiva ou exemplificativa das adaptações necessárias no ambiente de produção. A apresentação de especificação no documento de cotação de sistema e equipamentos de monitoramento/vigilância e controle de acesso em outros locais que não a Sala Protegida (com fim diverso ao controle da emissão de documentos), onde ocorre a emissão dos documentos, foi questionada por empresa do ramo como não sendo pertinente à sua área de atuação. Nesse mesmo sentido, a previsão de que “eventuais medidas de segurança adicionais serão definidas durante a elaboração do Projeto Executivo” (folha 710 do Processo nº 052.002.218/2016) também não foi alvo de questionamento. Conforme exposto, esclarecemos que, embora não apresentem redação idêntica, a especificação descrita no documento de pesquisa de mercado se refere exatamente ao mesmo objeto descrito no ETP e foi suficiente para o adequado entendimento por empresas especializadas no ramo de emissão de documentos oficiais da identificação do objeto que se pretendia cotar. Assim, a redação exposta no documento enviado às empresas não inviabilizou nem prejudicou a cotação de preços.

22. Por fim, relatou que questionamentos e/ou esclarecimento adicionais quando demandados pelas empresas para fins de cotação foram respondidos caso a caso.

Manifestação da Valid Soluções S.A.

23. A empresa Valid Soluções S.A. não se manifestou sobre esse ponto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

Análise DIFTI

24. É importante destacar que a PCDF esclareceu as discrepâncias, apontadas na Informação nº 119/2018 – DIACOMP1 (fls. 14/17, peça 40), entre as especificações técnicas inseridas na pesquisa de preços de mercado e as utilizadas na confecção do Estudo Técnico Preliminar / Termo de Referência.

25. Ainda que com redações distintas, os dois documentos abordam os requisitos do serviço de impressão de documentos de identificação e contemplam de forma equivalente informações quanto à infraestrutura a ser fornecida, o tipo de papel para emissão dos documentos, a qualidade que a impressão deve apresentar, os itens de segurança que devem estar presentes nos documentos de identificação, incluindo os códigos de barra, entre outros. Todos esses requisitos são suficientes para a correta precificação do serviço.

26. Assim, entende-se que não houve incompatibilidade entre as especificações técnicas inseridas na pesquisa de preços de mercado e as relacionadas no termo de referência.

27. Desta forma, em consonância com a análise realizada na Informação nº 119/2018 pela 1ª Diacom, consideram-se insubsistentes os argumentos apresentados pela Representante.

Item II.a da Decisão nº 3.882/2018: falha no levantamento das reais necessidades da jurisdição na fase de Planejamento da Contratação, em decorrência:

2) não consideração do impacto da reversão de equipamentos para o patrimônio da PCDF, prevista no Contrato nº 31/2017, no dimensionamento do objeto demandado, de modo que este refletisse de forma detalhada, motivada e justificada as reais necessidades da Corporação.

Manifestação da PCDF (fls. 54/62, peça 63)

28. Em resumo, a jurisdição informou que, apesar de previsto no Contrato Emergencial nº 31/2017, a cláusula de reversão dos equipamentos seria resquício do Contrato nº 209/2008 e que as contratações emergenciais visavam manter o funcionamento da solução inicialmente adquirida pela PCDF.

29. Argumentou que não seria possível considerar a reversão dos “equipamentos montados” fornecidos pela empresa Griaule Biometrics S.A. para a prestação do serviço no planejamento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

contratação, posto que, além de contrariar a legislação², as “estações de trabalho disponibilizadas na vigência do Contrato nº 31/2018 (sic) à PCDF, impedem contratações futuras para manutenção e garantia do hardware”.

30. Apresentou levantamento (fls. 60/61, peça 63), mencionando que o valor total dos equipamentos da empresa Griaule Biometrics S.A., conforme nota fiscal, quando diluídos pela quantidade de documentos emitidos, representa apenas um 2,31% do valor do documento.

31. Por fim, informou que, no rol dos equipamentos supostamente revertidos, não constam equipamentos para impressão de documentos em cartão, assim haveria necessidade de realização de procedimento licitatório para a aquisição deste tipo de impressora, além de contratação de manutenção dos equipamentos revertidos à PCDF, gerando os inconvenientes (§29) que foram evitados na escolha da contratação do serviço de emissão de documentos sem aquisição de equipamentos.

Manifestação da Valid Soluções S.A. (fls. 7/13, peça 76)

32. A empresa manifestou-se no mesmo sentido da jurisdicionada, discorrendo sobre a impossibilidade jurídica de haver a reversão dos equipamentos ao final da contratação emergencial promovida pela PCDF.

Análise DIFTI

33. Como mencionado pela jurisdicionada, a cláusula de recebimento dos equipamentos é uma cláusula que vem do Contrato nº 209/2008, com vigência de 4 anos, e que previa a prestação do serviço, além da aquisição dos bens necessários à execução dos mesmos. Esta acabou sendo replicada no Contrato Emergencial nº 31/2017, com duração de 6 meses.

34. Assim, a cláusula de recebimento de equipamentos constante no contrato emergencial pode ser entendida como uma cláusula incluída erroneamente, em razão do contrato ser remunerado em função do serviço prestado, não havendo menção ao fornecimento de equipamentos.

35. Ademais, assiste razão à jurisdicionada quando informa sobre a dificuldade em contratar serviços de manutenção de hardware para equipamentos montados (não oriundos de um fabricante usual

2.6. Da possibilidade de reversão dos equipamentos

2.6.1. O Instituto da reversão não encontra correspondente na Lei nº 8.666/93, lei que rege os procedimentos licitatórios. Existe previsão deste procedimento na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que trata do regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos. Diz o §1º do Art. 35 da Lei nº 8.987/1995:

Art. 35 Estingue-se a concessão por:
(...)
§1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

de mercado), o que poderia, a médio prazo, ocasionar falhas na prestação do serviço de identificação dos cidadãos, trazendo, conseqüentemente, transtornos para a sociedade.

36. Ao se contratar apenas a prestação de serviços baseados em parâmetros mínimos definidos, o ônus de fornecer equipamentos atuais, incluindo sua manutenção, cabe a empresa prestadora do serviço.

37. Por fim, entende-se que não houve prejuízo pelo não recebimento dos equipamentos ofertados pela empresa Griaule Biometrics S.A. em razão do encerramento do Contrato Emergencial nº 31/17 em função de sua baixa representatividade no valor final dos documentos impressos (§30).

38. Assim, as alegações apresentadas pela Representante não devem prosperar.

Item II.b da Decisão nº 3.882/2018: adesão à Ata de Registro de Preços nº 002/2017 – SSP/GO sem que restasse devidamente comprovada a sua vantajosidade, haja vista terem sido utilizados na análise comparativa de mercado contratações públicas e propostas de empresas que possuíam escopos distintos da solução especificada no Termo de Referência da PCDF/ARP nº 002/2017 – SSP/GO

Manifestação PCDF (fls. 62/77, peça 63)

39. Em relação à vantajosidade econômica em aderir à ARP, a PCDF enfatizou que a adesão realizada atendia à corporação nos aspectos técnico e econômico, bem como na celeridade processual, posto haver realizado seguidas contratações emergenciais.

40. Ademais, tal procedimento visou à regularização da contratação frente às seguidas orientações dos órgãos de controle, além de dar continuidade à prestação de serviço considerado essencial.

41. Informou que o procedimento de emissão das carteiras de identidade possui como norteador o Decreto Federal nº 9.278/2018, que apresenta as informações mínimas e os requisitos que devem envolver a emissão do documento, tais como papel especial e requisitos de segurança.

42. Além desses requisitos, cada órgão de segurança demandante de serviços análogos pode especificar características ou informações adicionais de seu interesse, o que dificulta o processo de pesquisa de preços estabelecidos em contratações públicas, mesmo que se fosse comparado exclusivamente o custo de emissão de carteiras de identidade.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

43. *Relatou que, mesmo assim buscou analisar contratações similares feitas por outros órgãos públicos para poder determinar o valor estimado, como determinado no Art. 2º, inciso II, da IN 05/SLTI/MP³.*

44. *Sobre a utilização do Contrato nº 19/2017-DETRAN/DF como parâmetro de precificação, informou que o valor apresentado para a emissão da Carteira Nacional de Habilitação - CNH, documento oficial de identificação, refere-se unicamente a este serviço, não envolvendo serviços acessórios, como coleta de biometrias, que são precificados à parte.*

45. *Apresentou justificativa semelhante em relação à utilização do Contrato nº 15/2016 – DETRAN/MT, onde se considera somente o valor de emissão da CNH, o que se mostra adequado ao tipo de serviço solicitado pela PCDF.*

46. *Assim, relatou haver alta compatibilidade entre o serviço contratado pelos Departamentos de Trânsito do DF e do MT e o especificado pela PCDF, uma vez que tanto a carteira de identidade quanto a CNH possuem requisitos de segurança e impressão semelhantes, conforme características determinadas por meio de legislação, a saber (fls. 66/68, peça 63):*

Especificação	Resolução Contran nº 598/2016	Decreto nº 9.278/2018
Gramatura	94 g/m ²	94 g/m ²
Tipo de impressão	Offset (corpo do documento) e calcográfica (talho doce para requisitos de segurança)	Offset (corpo do documento) e calcográfica (talho doce para requisitos de segurança)
Controle do espelho	Número de identificação nacional, que será formado por nove caracteres e mais um dígito verificador de segurança	Numeração tipográfica, sequencial, no verso ou em código de barras
Impressão calcográfica (talho doce)	I – na parte superior, tarja tipo barra positivo, composta pelo Brasão da República, complementada por fundo geométrico em positivo, com os textos REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, DEPARTAMENTO NACIONAL DE	I- será impressa em duas tonalidades de cor verde; II – conterà a imagem latente com a palavra “Brasil” em ambos os lados; III – conterà fixa de microletra negativa, contornando internamente a tarja, com a

³ IN 05/2015-SLTI/MP

Art. 29. A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:... II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores a data de pesquisa de preços."

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

	TRANSITO e CARTERIA NACIONAL DE HABILITAÇÃO; II – tarja superior contendo microletras positivas e negativas com falha técnica e a sigla UF; III – No lado esquerdo da face superior, o texto VÁLIDA EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL; IV – no lado esquerdo da face inferior, tarja do tipo: coluna em guilchete negativo, contendo de forma visível a sigla CNH e de forma invisível a palavra ORIGINAL; V – no lado esquerdo da face inferior, o texto PROIBIDO PLASTIFICAR; VI – no rodapé, duas linhas de assinaturas para o portador e o emissor, compostas por microtextos positivos com falha técnica na palavra CARTERIA NACIONAL DE HABILITAÇÃO; VII – Na face inferior, duas tarjas com fundo geométrico positivo e entre elas, a identificação por extenso da sigla UF.	expressão CARTEIRA DE IDENTIDADE grafada em letras maiúsculas; IV – conterá a faixa microletra positiva, contornando externamente a tarja, com a expressão CARTERIA DE IDENTIDADE, grafada em letras maiúsculas; V – conterá os seguintes textos incorporados: REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, CARTERIA DE IDENTIDADE, LEI Nº 7.116, DE 29 DE AGOSTO DE 1983; VÁLIDO EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL.
Impressão em tinta fluorescente	I – sigla dos estados com tinta prata fluorescente; II – meio círculo estilizado da Bandeira do Brasil em tinta prata fluorescente; III – fundo invisível fluorescente com falha técnica composta artisticamente	I – no anverso, fundo numismático, impresso em offset, contendo efeito íris geométrico e as Armas da República Federativa do Brasil, impressos com tinta invisível reativa à fonte de luz ultravioleta;
Especificação	Resolução Contran nº 598/2016 por textos: AUTÊNTICO, REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRANSITO, CARTERIA NACIONAL DE HABILITAÇÃO.	Decreto nº 9.278/2018 II – película com a imagem das Armas da República Federativa do Brasil com tinta invisível reativa à luz ultravioleta.
Qualidade de impressão	1200 dpi	Não especificado

47. Mencionou que o Contrato nº 06/2013 – Departamento de Inteligência da PCSP, à época da pesquisa de preços, foi o único contrato encontrado com escopo de impressão de carteiras de identidade que atendia às exigências da IN nº 05/2015 – SLTI/MP, tendo valor que mais se aproxima daquele registrado na ARP aderida.

48. Sobre a ata de Registro de Preços nº 20/2017 – TRF/RJ, a jurisdicionada ponderou que esta considera a emissão de documentos de carteiras de identidade funcional em especificações semelhantes àquelas apresentadas no Decreto que disciplina as especificações da carteira de identidade em território nacional.

49. Ademais, relatou que a utilização dos valores referente ao Pregão nº 57/2017 – AGU teve como objetivo a comparação de preços para emissão de carteiras funcionais na forma de cartão, pois este tem como objeto a confecção de carteiras funcionais de policarbonato nos mesmos moldes daqueles utilizados na contratação a ser realizada pela PCDF.

50. No mesmo sentido, utilizou os valores obtidos na ARP nº 01/2017 do Conselho Federal de Economia, por este possuir especificações compatíveis, sendo a única diferença o local de instalação da Central de Emissão de Documentos que no contrato da PCDF deveria funcionar nas instalações da corporação e no certame do Conselho funcionaria nas dependências da contratada, sendo que, tal diferença, não impediria a comparação entre os valores das contratações.

Manifestação da Valid Soluções S.A. (fls. 14/16, peça 76)

51. A empresa mencionou que a celebração do contrato foi realizada no melhor interesse para a corporação e, visando a regularização das contratações da Polícia Civil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

52. Ademais, relatou que seria um erro a argumentação de que os preços apresentados pela PCDF não corresponderiam ao mesmo objeto da Ata aderida, vez que a comparação foi realizada entre objetos similares.

53. Destacou que a comparação de objetos idênticos seria impossível, pois, além dos requisitos básicos previstos no Decreto nº 9.278/2018, há um conjunto de especificidades que variam de acordo com o órgão emissor do documento de identificação, assim há pouca possibilidade de haver comparação com contratações idênticas.

54. Desse modo, acrescentou que a comparação de preços promovida pela PCDF objetivou apenas o levantamento do preço unitário de um serviço específico, no caso, a emissão de documentos oficiais de identificação, com a forma de remuneração pretendida pela jurisdição, pagamento por documento emitido.

Análise DIFTI

55. Verifica-se que o Decreto Federal nº 9.278/2018 estabelece os requisitos para emissão da carteira de identidade em papel e em cartão. No caso dos documentos em papel, os art. 12⁴ e 13⁵ desse normativo definem o tipo de papel e os requisitos de segurança, respectivamente.

56. Adicionalmente, cotejando o decreto com as alegações das partes interessadas, percebe-se que, em função de convênios e/ou acordos firmados pelos diversos órgãos de identificação nacionais com outros entes públicos⁶ (Receita Federal, TSE etc.), o conteúdo

⁴ “Art. 12. A Carteira de Identidade em papel será confeccionada nas dimensões 96x65mm em papel filigranado com fibras invisíveis reagentes à luz ultravioleta, preferencialmente em formulário plano, impressa em talho doce e offset.”

⁵ “Art. 13. A Carteira de Identidade em papel conterá as seguintes características de segurança: I - tarja em talho doce que:

...

II - no anverso, fundo numismático, impresso em offset, contendo efeito íris e geométrico e as Armas da República Federativa do Brasil, impressos com tinta invisível reativa à fonte de luz ultravioleta; III - no verso, fundo numismático com o nome da unidade da Federação e a imagem do seu brasão; IV - perfuração mecânica da sigla do órgão de identificação sobre a fotografia do titular, quando for o caso; - numeração tipográfica, sequencial, no verso ou em código de barras; - código de barras bidimensional, no padrão QR Code, gerado a partir de algoritmo específico do órgão de identificação; e - película com a imagem das Armas da República Federativa do Brasil com tinta invisível reativa à fonte de luz ultravioleta.

Parágrafo único. O código de barras bidimensional de que trata o inciso VI do caput permitirá a consulta da validade do documento em sistema próprio ou diretamente em sítio eletrônico oficial do órgão expedidor.”

⁶ Art. 6º Será incorporado, de ofício, à Carteira de Identidade, o número de inscrição no CPF sempre que o órgão de identificação tiver acesso a documento comprobatório ou à base de dados administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

do documento de identidade pode variar, justificando a dificuldade na utilização de preços públicos.

57. Assim, entende-se que as considerações apresentadas pela PCDF sobre a similaridade dos documentos constantes das contratações utilizadas como parâmetros para a adesão à ata mencionada, foram suficientes para sanar as dúvidas da elaboração de pesquisa de preços e configurar a compatibilidade entre os objetos das contratações utilizadas como parâmetro para adesão à ARP nº 2/2017-SSP/GO.

*58. É importante destacar que o preço de emissão de carteira de identidade civil no contrato realizado pela PCDF por meio da citada adesão é de **R\$ 7,80** (fl. 380, peça 4), valor bem abaixo dos contratos utilizados como parâmetro para a cotação do preço de referência e também das propostas recebidas pela jurisdicionada (fl. 132 da peça 4), demonstrando a vantajosidade econômica de adesão à ARP nº 2/2017.*

59. Releva mencionar, que nesse valor já estão incluídos todos os equipamentos necessários para a confecção dos documentos, além do papel moeda e da infraestrutura, que deverão ser fornecidos pela contratada.

60. Desse modo, a escolha pela adesão à ARP nº 2/2017 da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás para a emissão de documentos de identificação foi uma solução adequada para a substituição das contratações emergenciais, as quais apresentavam falhas na execução dos serviços, conforme apresentado nos autos do Processo 38.827/2016.

61. Assim, entende-se improcedente a alegação de não vantajosidade na adesão à ARP nº 2/2017-SSP/GO pela PCDF.

Conclusão

62. Ao analisar as informações apresentadas pela PCDF, verifica-se que não houve incompatibilidade entre as especificações técnicas inseridas na pesquisa de preços de mercado e as utilizadas na confecção do Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência da contratação.

63. Ademais, o pagamento do serviço de emissão de documentos no bojo do contrato resultante da adesão à ARP nº 02/2017 é realizado sob demanda, ou seja, no mês será pago somente o valor referente à quantidade de identidades emitidas, ao contrário do

“Art. 7º Na expedição da Carteira de Identidade será realizada a validação biométrica com a Base de Dados da ICN para aferir a conformidade com o Documento Nacional de Identificação - DNI. Parágrafo único. O disposto no caput e no inciso I do § 1º do art. 8º está condicionado à existência de compartilhamento de dados entre o órgão de identificação e o Tribunal Superior Eleitoral.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

pagamento realizado nas contratações emergenciais, que era fixo, não considerando o volume de emissões.

64. Soma-se a isso, o valor pago pela emissão de cada documento, R\$ 7,80 (sete reais e oitenta centavos), valor bastante inferior aos valores encontrados na pesquisa de preços realizada pela PCDF para justificar a adesão à ARP.

65. Sobre a cláusula de recebimento de equipamentos presente no Contrato Emergencial nº 31/17, realizado com a empresa Griaule Biometrics S.A., entende-se que esta cláusula pode ser considerada como não escrita, em razão de o contrato ser remunerado em função do serviço prestado e não em relação ao fornecimento de equipamentos, não havendo prejuízo pelo não recebimento destes pela jurisdicionada.

66. Desse modo, consideram-se insubsistentes os argumentos apresentados pela Representante, em consonância com o entendimento externado pela 1ª Diacomp (peça 81)."

13. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal que:

"I. tome conhecimento Ofício nº 292/2018 – PCDF/DGPC/ASS e seus anexos (peças 63/73) apresentado pela Polícia Civil do Distrito Federal e do documento apresentado pela empresa Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S.A., (peça 76) em atenção à Decisão nº 3.882/2018;

II. considere:

a. atendida a diligência determinada mediante a Decisão nº 3.882/2018;

b. improcedente a representação formulada pela empresa Griaule Biometrics S.A. (peça 3);

III. autorize:

a) o envio da cópia do Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida à representante, Griaule Biometrics S.A., à PCDF e à empresa Valid Soluções e Serviços de Segurança em Meios de Pagamento e Identificação S.A.;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especial para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações."



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

14. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 487/2019-G4P (e-doc 305DF262-e), de 8.11.2019, da lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, aquiesce parcialmente a proposta da Unidade Instrutória. Do mencionado Parecer, destaco o seguinte trecho:

“21. Relembro a posição deste Órgão Ministerial quanto à necessidade de que os serviços dessa natureza sejam contratados mediante procedimento ordinário de licitação (ou mesmo por meio adesão a Ata de Registro de Preço), e não através de contratações emergenciais, sobretudo em razão do conhecimento do objeto e da sua demanda, não havendo, como regra, justificativa plausível para a contratação direta.

*22. A avaliação realizada pela unidade desta c. **Corte de Contas** com expertise na apreciação dos aspectos técnicos inerentes aos contratos de serviços de tecnologia da informação, semelhante ao entendimento contido na Informação nº 208/2018 – 1ª DIACOMP/SEACOMP, enfatizou a **compatibilidade entre as especificações técnicas inseridas na pesquisa de preços de mercado e o detalhamento apresentado no Estudo Técnico Preliminar que redundou na adesão questionada.***

*23. Consoante destacado no Parecer nº 153/2019-G4P, o cenário que redundou no ato questionado poderia indicar que a instauração do Processo nº 052.000.241/2018 serviu para possibilitar a adesão à ARP 2/2017 – SSP/GO, gerenciada pela Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás - SSP/GO. Contudo, isoladamente, este fato não é suficiente para que a ilação seja realmente verdadeira. No presente caso, na visão do **Ministério Público**, a possível irregularidade não foi corroborada pelo exame dos autos.*

*24. Ora, mesmo não havendo exata correspondência entre os termos da pesquisa de preços de mercado e o detalhamento apresentado no Estudo Técnico Preliminar, certo é que **não existem elementos de convicção suficientes para conduzir ao entendimento de que as modificações realizadas pela PCDF desvirtuaram o objeto inicialmente pretendido.** Sendo assim, a despeito da identificação de alguns indicativos de direcionamento, conforme apontado no Parecer nº 153/2019-G4P, não há como afirmar **peremptoriamente** que as alterações promovidas pela PCDF almejam propiciar a Adesão à ARP nº 2/2017 pela PCDF.*

*25. De igual modo, o exame da DIFTI demonstra a **adequação** da pesquisa de preços realizada pela PCDF, o que imporia o reconhecimento da vantajosidade da contratação.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

26. No que se refere à pesquisa de preços realizada, impende destacar que a PCDF buscou balizar a adesão questionada nas estimativas relacionadas **tão somente à emissão de documentos de identificação**, o que denota preocupação do órgão distrital com a necessidade de se estabelecer uma **correspondência mínima** entre os ajustes pesquisados e o objeto da ARP nº 2/2017.

27. No que pertine ao serviço mais significativo, que é a emissão de carteiras de identidade em papel, verifica-se que os **serviços gráficos** atinentes ao Pregão Eletrônico nº 67/2017, conduzido pela Subseção Judiciária do Rio de Janeiro da Justiça Federal, relacionados à impressão de espelho de documentos de identificação funcional, possuem **proximidade** com o objeto do Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2017, que culminou na ARP nº 2/2017. A propósito, eis a descrição dos serviços e as especificações contidas no termo de referência do pregão levado a efeito pelo órgão da Justiça Federal:

“DESCRIÇÃO

A empresa especializada em serviços gráficos deverá fornecer espelhos de Carteira Funcional confeccionados conforme leioute fornecido (Anexo I).

Especificações:

- 1) Papel aplicado: Filigranado, 94g/m2, com marca d'água específica do fornecedor;
- 2) Impressão: sistema Off-Set: Tarja, Frente, Fundo e Texto;
- 3) Aplicação de talho doce;
- 4) Impressão em tinta resistente à iluminação e solventes orgânicos;
- 5) Cores: vermelho, branco, amarelo e verde;
- 6) Quantidade: 500;
- 7) Dimensões: largura de 95mm e altura de 130 mm;
- 8) Apresentação: em folhas soltas, com linha tracejada, horizontal, no centro, para posterior dobra;
- 9) Margens: todas as margens serão de 2,00 mm;
- 10) Verso: Numeradas sequencialmente no verso, na cor preta, de 6069 em diante;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

11) Fonte a ser utilizada: Arial;

12) Deverão ser consignados campos destinados a coleta da digital do polegar direito do portador e foto 3X4.” (Grifos acrescidos).

28. Ademais, malgrado a grande discrepância entre o quantitativo passível de aquisição (500 no Contrato nº 6/2013 e 1.071.360 na ARP 02/2017), a considerável diferença entre os preços praticados (R\$ 12,18 no Contrato nº 6/2013 e R\$ 7,80 na ARP nº 2/2017) permite depreender que houve **ganho de escala** na aquisição realizada pelo órgão de segurança pública do Estado de Goiás.

29. Do mesmo modo, no tocante ao Contrato nº 19/2017-DETRAN/DF, verifica-se que a PCDF, na precificação realizada durante a fase de planejamento da licitação, fl. 269 do Processo nº 052.000.241/2018, **considerou apenas o item 3** do Pregão Eletrônico nº 22/2016, concernente à **emissão de formulários, à personificação e à emissão de documentos, desconsiderando os serviços atinentes ao cadastramento técnico de dados (item 1) e à digitalização de documentos (item 2)**³. Em relação ao ajuste em comento, vale destacar que, para emissão de 1.273.733 Carteiras Nacionais de Habilitação e Permissões para Dirigir, o valor unitário praticado foi da ordem de R\$ 24,13, conforme se depreende das informações presentes à fl. 271 do Processo nº 052.000.241/2018.

30. A par dos dados exemplificativos apresentados e do preço unitário praticado na ARP nº 2/2017, de R\$ 7,80, não parece desarrazoado concluir pela adequação das justificativas ofertadas pela PCDF no tocante à justificativa do preço praticado.

31. O exame do Contrato Emergencial nº 31/2017 também corrobora o entendimento acerca da adequação dos preços da ARP aderida pela PCDF. Ocorre que, considerando que a métrica de pagamento do ajuste levou em conta **apenas o decurso de tempo**, aspecto questionado pelo **MPC/DF** no Processo nº 38.827/2016, a conclusão do **Parquet** especializado possui respaldo no exame das propostas comerciais apresentadas pela Griaule Biometrics S/A no Processo nº 052.001.189/2017 e no quantitativo de carteiras de identidade confeccionadas pela sociedade empresária durante a vigência do Contrato Emergencial nº 31/2017. Explico.

32. Ao compulsar o processo que culminou na assinatura da contratação direta em destaque⁴, verifica-se que a primeira proposta da Griaule S/A, apresentada em 16/5/2017, orçou em **R\$**

³ Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/pregao/ata0.asp>. Acesso em: 16/9/2019.

⁴ Peças 73, 74, 75, 76, 77, 78 e 79 do Processo nº 38.727/2016-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

99.000,00 o valor mensal do **serviço de suporte de atualização tecnológica do software instalado na PCDF**, totalizando R\$ 594.000,00 para o período de 180 dias. Posteriormente, a referida sociedade empresária, na proposta comercial oferecida em 23/5/2017, elaborou planilha de cotação de preços para a **prestação do serviço de suporte e atualização tecnológica do software** Griaule Biometric Suite, Forensic Intelligence Edition, instalado na PCDF, e para o **serviço de expedição de documentos de Carteira de Identidade e Carteira Funcional no valor mensal de R\$ 379.000,00**, o que representaria R\$ 2.278.000,00 ao final de seis meses.

33. A par da composição das propostas indicadas, mostra-se pertinente concluir que o valor mensal do serviço de emissão de documentos praticado era de **aproximadamente de R\$ 280.000,00** (R\$ 379.000,00 – R\$ 99.000,00). Outrossim, ao compulsar os relatórios apresentados pela fornecedora e as faturas correspondentes, atinentes aos meses de junho, agosto, setembro e novembro, este Órgão Ministerial constatou que foram expedidos nos meses em destaque 78.372 documentos de identificação, ao custo total de R\$ 1.044.200,00, perfazendo o **custo médio unitário aproximado de R\$ 13,32⁵**. Impende salientar que o valor apontado desconsidera os outros serviços envolvidos, os quais aparentemente não possuem reflexo significativo no valor médio apurado, dada sua baixa representatividade no escopo do ajuste.

34. Em tempo, não é despidendo ressaltar que a conclusão quanto à compatibilidade dos preços unitários para emissão de documentos **não infirma** os indicativos de prejuízo decorrentes de outros ajustes firmados pela PCDF, levando em conta que o somatório das avenças firmadas em substituição ao Contrato emergencial 56/2017, inclusive a adesão à ARP 02/2017 – SSP/GO, resultou em um dispêndio adicional aos cofres públicos da ordem de R\$ 111.662,01 por mês, conforme apontado no **parágrafo 75** da Informação nº 29/2018 – NFTI, elaborada no Processo nº 38.827/2016.

35. Ainda quanto ao exame da adequação dos preços, segundo pugnado na Informação nº 44/2019 – DFTI, o levantamento das reais necessidades da jurisdição não restou comprometido em face da ausência de consideração da reversão de equipamentos para o patrimônio da PCDF, prevista no Contrato nº 31/2017, em razão da **baixa relevância dos materiais na composição do custo** da emissão de documentos de identificação.

⁵ Considerando a baixa representatividade na amostra e a ausência de informações acerca dos custos unitários dos serviços, este Órgão Ministerial desconsiderou na projeção apresentada a diferença existente entre o custo para produção de identidade funcional e para identificação criminal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

36. Além disso, considerando as ponderações trazidas pela DIFTI, no sentido de que a cláusula de reversão não se compatibiliza com a forma de remuneração do Contrato Emergencial nº 31/2017, que era baseada no valor dos serviços prestados, parece razoável concluir que a inserção da viabilidade de incorporação dos equipamentos decorreu de erro formal na condução do processo.

37. Entretanto, esse equívoco, por si só, **não exime a contratante de reverter os bens**, que poderão, diante da **aferição discricionária do órgão**, ser doados ou ter outra destinação. Até mesmo a não incorporação dos bens ao patrimônio público deverá ser avaliada com cuidado pela jurisdicionada, uma vez que, a depender do caso concreto, os bens podem ter se tornados inservíveis ou sua manutenção pode ser mais onerosa do que os benefícios que deles advirão.

38. Porém, repito, essa definição se encontra **circunscrita ao mérito do ato administrativo**, intangível, como regra, pelo Controle Externo. Ademais, cumpre reforçar que nessa avaliação a ser feita pelo agente público competente para tanto não poderá haver qualquer distanciamento da finalidade de qualquer ato administrativo, que é o interesse público.

39. Tampouco a reversão deverá servir de fundamento para nortear futuras contratações, uma vez que o interesse público é a finalidade de todos os atos administrativos e as circunstâncias do caso concreto, somadas às necessidades do órgão, é que deverão nortear a atuação do agente público.

40. Nesse sentido, por estar previsto no Contrato nº 31/2017, **deverão** os bens ser revertidos, uma vez que, inexoravelmente, tal fator foi contabilizado na formação do preço da sociedade empresária contratada emergencialmente. Nesse ponto, exclusivamente, entendo que a Representação pode ser considerada **procedente**.

41. Portanto, a par do exame dos autos, verifica-se a escorregadia abrangência do que foi aderido na ARP nº 2/2017 – SSP/GO com as reais necessidades do órgão, o que fulmina os indícios de direcionamento da licitação e de ausência de vantajosidade da solução eleita pelo órgão distrital, mormente ante a utilização da adesão ora em exame para superação da prática anteriormente adotada pela PCDF, que era baseada em sucessivas contratações emergenciais, conforme se depreende das apurações conduzidas no bojo do Processo nº 38.827/2016.

42. Ante o exposto, este **MPC/DF** opina pela **procedência parcial** da Representação formulada pela Griaule Biometrics S.A, exclusivamente no que se refere à reversão dos bens prevista no Contrato nº 31/2017, devendo a jurisdicionada, portanto, adotar as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

*medidas administrativas cabíveis visando esta finalidade. No mais, há convergência com a manifestação oriunda da Unidade Especializada desta e. **Corte de Contas.***

SUSTENTAÇÃO ORAL

15. A empresa Griaule Biometrics S.A. solicitou a possibilidade de sustentar oralmente seus argumentos (e-doc AD0616A5-c).

16. O pleito foi deferido e designada a Sessão de 20.2.2020 para sua realização (Despacho Singular nº 512/2019-GCPM, e-doc F435A8FD-e).

17. O representante legal do interessado, Dr. Herman Barbosa (OAB/DF nº 10.001), foi notificado do teor do despacho em 16.12.2019 (e-doc 93AB0165-e).

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A10/S1

Proc.: 15.443/18-e

VOTO

18. Nesta fase, promove-se a oitiva de sustentação oral requerida pelos representantes legais da empresa Griaule Biometrics S.A., Dr. Herman Barbosa (OAB/DF nº 10.001) e Dr^a. Lise Reis (OAB/DF nº 25.998).

Superada esta etapa, VOTO no sentido de que o Tribunal determine o retorno dos autos ao meu Gabinete, como de praxe, para prolação do VOTO **stricto sensu**.

Sala das Sessões, 20 de fevereiro de 2020.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator