



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO  
E-mail: [licitacao@detran.df.gov.br](mailto:licitacao@detran.df.gov.br)

## **RELATÓRIO**

O Pregoeiro do Pregão Eletrônico 12/2023, do DETRAN/DF, no exercício da competência que lhe confere o artigo 17, inciso II do Decreto n.º 10.024/2019, após consulta à área técnica pertinente, julga a impugnação apresentada pela empresa QUADRITECH TECNOLOGIA S/A, recebida sem efeito suspensivo.

### **Da Tempestividade:**

A impugnante impetrou o seu pedido no dia 14/9/2023, às 14:23, portanto, dentro do prazo definido no artigo 24 do Decreto 10.024/2019. Assim, declaro tempestiva a impugnação.

### **DA RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO**

Tendo em vista que todos os questionamentos presentes na impugnação são de caráter unicamente técnicos, o Pregoeiro, para subsidiar a resposta, submeteu os questionamentos à área técnica, Diretoria de Controle de Veículos e Condutores (DIRCONV), a qual se manifestou como transcrito abaixo.

### **MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA:**

Antes de adentrar à análise quanto aos aspectos constantes na impugnação apresentada pela empresa **QUADRITECH TECNOLOGIA S/A**, é necessário ressaltar que o processo administrativo nº 00055-00043510/2023-59 se encontra devidamente instruído, sendo imperioso evidenciar que a área técnica responsável demandante promoveu pesquisa de mercado apurada para trazer a melhor solução para a contratação objeto do Pregão Eletrônico nº 12/2023, havendo, portanto, respaldo administrativo para as decisões administrativas que envolvem o certame aqui realizado.

Ademais, também deve ser tratado como premissa dessa manifestação a ideia do respeito ao mérito administrativo, sendo poder-dever da Administração Pública em pautar seus atos conforme sua oportunidade e conveniência, respeitando-se a devida proporcionalidade e razoabilidade.

Por fim, como preliminar desta decisão, ressalta-se que um dos principais pontos enfrentados nos estudos e análises realizados pelo DETRAN/DF foi sobre a legalidade na adoção da Administração pelo critério de julgamento ser do tipo menor preço, conforme consignado no Edital Pregão Eletrônico nº 12/2023 lançado. Logo, todos os atos administrativos estão em consonância com as evidências trazidas pela pesquisa técnica realizada.

Quanto aos aspectos impugnados, pode-se resumir que sua objeção está na adoção do critério de julgamento menor preço por lote único, sendo que, segundo fundamentação aduzida pela Impugnante, o objeto contratado deveria ser subdividido, favorecendo, em tese, uma maior participação de empresas interessadas.

A Impugnante alega, ainda, não haver a comprovação de prejuízo técnico no parcelamento da prestação de serviços, visto que, no entendimento da empresa Impugnante, seria possível a coexistência de duas ou mais soluções tecnológicas.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO  
E-mail: [licitacao@detran.df.gov.br](mailto:licitacao@detran.df.gov.br)

Em que pese as alegações trazidas pela parte Impugnante, resta evidente que estas carecem de respaldo fático e jurídico, sensivelmente no que se refere à suposta violação ao princípio da competitividade conforme facilmente se demonstrará:

Ao contrário do que afirmado pela Parte Impugnante, a legislação brasileira não veda, em nenhum momento, que o Órgão licitante adote o critério de julgamento menor preço por lote único; apenas exige que exista a devida justificativa, o que se observa integralmente no presente caso.

Como se sabe, a licitação em questão objetiva alcançar a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, para contratar empresa especializada no fornecimento de solução integrada para emissão e fragmentação de documentos de habilitação, coleta e armazenamento das imagens biométricas e dados biográficos de candidatos e condutores, pela captura biométrica decodificada e da assinatura para registro do condutor, em meio físico e/ou digital, nos exames e processos de habilitação.

Diversamente do que afirmado pela Impugnante, de que a justificativa apresentada não pode ser aceita, é necessário afirmar que o DETRAN/DF adotou o critério de julgamento em lote único, pois teve devido respaldo em seu estudo técnico, cuja conclusão pode ser resumida:

a) A solução tecnológica a ser ofertada para atendimento integral da demanda administrativa **necessita ser integrada**, de modo a contemplar toda a fase de captura, confecção e impressão dos documentos de habilitação, além de sistema de comparação biométrica, gestão e monitoramento de exames de legislação, de modo a tornar a habilitação um procedimento mais seguro e isento de fraudes;

b) Como a solução envolve a **coleta e armazenamento de dados sensíveis** relacionados aos dados biométricos dos usuários (imagens da fotografia, assinatura e impressões digitais) – os quais serão utilizados para certificação e identificação de candidatos e condutores, seja para emissão e impressão dos documentos de habilitação, como também para realização da validação, monitoramento e auditoria das principais etapas relacionadas ao processo de obtenção e renovação da autorização para dirigir dos usuários –, a área técnica deste Departamento identificou que o acesso a esses dados por diversas empresas tem grande potencial de promover insegurança em sua coleta e armazenamento, sobretudo por serem dados sensíveis, que devem ser tratados com alto nível de segurança, conforme determina a LGPD; e

c) Todos esses aspectos identificados respaldam o DETRAN/DF para necessidade de que toda essa solução tecnológica a ser ofertada seja essencialmente integrada, sob pena de haver **prejuízos na operacionalização e gestão de uma demanda sensível ao Órgão de Trânsito Distrital, que está totalmente vinculada à razão de sua atuação**.

Diferentemente do que tenta induzir a Impugnante, no qual erroneamente afirma que haver uma vinculação na escolha do critério de julgamento, esta Administração Pública detém a prerrogativa de promover decisões administrativas que venham a atender de modo eficiente o alcance do interesse público que existe no processo de emissão e impressão de documentos de habilitação, como no processo de formação e habilitação dos condutores.

Ainda que o Termo de Referência e toda a documentação que compõem estes autos administrativos já apresentem a devida justificativa para a escolha administrativa em promover o julgamento por lote único, embasado em critérios técnicos e legais, faz-se necessário detalhar o fundamento adotado, em decorrência da presente impugnação.

De modo direto, é preciso reconhecer que a “divisão do certame” deve ser objeto de criterioso estudo por parte da Administração de modo a identificar qual a solução que resultará em maiores benefícios à



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO  
E-mail: [licitacao@detran.df.gov.br](mailto:licitacao@detran.df.gov.br)

contratação, o que ocorreu no caso em comento, em que pese ter a parte Impugnante se olvidado de analisá-la.

Como bem trazido pela Impugnante, ainda que tenha extraído entendimento equivocado, a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União consolida entendimento no sentido de que o parcelamento do objeto deve ser avaliado de modo a resultar o alcance de uma contratação com o devido respaldo técnico e economicamente viável, além de não acarretar perda de economia de escala ou prejuízo à contratação.

Trata-se de uma ponderação muito pertinente direcionada pelo TCU, visto que **não há regra absoluta na questão da obrigatoriedade do Estado/Distrito Federal em parcelar seu objeto de contratação.**

Logo, a divisão em lote/itens ou a adoção do critério de julgamento por lote único passa por uma decisão de conveniência e oportunidade da Administração, desde que devidamente justificada, **o que foi realizado de modo à saciedade neste processo.**

A evolução e aprimoramento das contratações públicas demonstraram que, por vezes e em certas circunstâncias, a divisão da licitação nem sempre promove a contratação necessária a satisfazer o interesse da Administração.

**É de extrema importância reconhecer e estimular que o maior ganho que a Administração deve promover por meio de uma licitação é que ela venha atender aos interesses e necessidades motivadores da realização da contratação pública com a maior segurança jurídica do objeto licitado.**

Por isso que, havendo respaldo técnico e existindo parâmetros econômicos que promovam a economia de escala, as disputas licitatórias podem ser divididas ou contratadas globalmente.

Sobre esses aspectos, é cedido que a Administração deve ponderar, (i) se o objeto comporta materialmente a divisão, sem qualquer prejuízo; e (ii), se a divisão é a opção mais vantajosa para a Administração, do ponto de vista técnico e econômico.

Sendo assim, é necessário reconhecer que deve a Administração analisar, de modo fundamentado e justificado, se a divisão do objeto a ser contratado pode provocar maiores custos, seja com relação à mão de obra ou insumos, além da análise quanto à dificuldade em gerenciar diversos contratos, afetando o alcance da execução pretendida com a licitação.

Sob essa perspectiva, a contratação em questão envolve o atendimento de uma necessidade estratégica e relevante para o cumprimento das obrigações do DETRAN/DF, que repercute na identificação dos seus usuários para validação do procedimento de formação e habilitação de condutores, como também no processo de emissão e impressão do documento de habilitação, de grande impacto social, pois também é um documento de identificação amplamente utilizado.

Ademais, identificou-se no caso em questão que a solução a ser ofertada, para cada uma das funcionalidades, **precisa ser integrada**, constituída por funcionalidades e serviços que necessariamente estão ligados entre si.

Ao contrário da tentativa frustrada da Impugnante de promover um entendimento diferente e sem qualquer comprovação, **o parcelamento do objeto provocará graves prejuízos na operacionalização, gestão e integração dos sistemas entre si, além de potencializar o risco no acometimento de fraudes e na segurança e no controle dos dados que serão coletados e armazenados nesta contratação.**

Vale reforçar que as decisões administrativas tomadas são respaldadas técnico e legalmente, sendo, portanto, improcedente a fundamentação apresentada de que não se pode “aceitar como verdadeiros os argumentos trazidos na justificativa”, como pontuou a parte Impugnante.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO  
E-mail: [licitacao@detran.df.gov.br](mailto:licitacao@detran.df.gov.br)

Além do aspecto técnico, o DETRAN/DF identificou que o fracionamento do objeto da licitação, como requerido pela Impugnante, acarretará aumento de custos, pois retirará a possibilidade do licitante de diluir certos valores dentro da sua própria operação, como por exemplo o custo da infraestrutura sistêmica, o que prejudicará o ganho econômico escalonado.

Logo, é completamente impropriedade a alegação da empresa de que “no caso em tela a administração se baseou em justificativas genéricas e vagas, sem a devida e efetiva demonstração”.

Considerando esses aspectos, são relevantes as orientações promovidas pelo Doutrinador e Advogado da União Ronny Chales Lopes Torres, ao comentar o Acórdão nº 757/2015 – Plenário TCU, de relatoria do Ministro Bruno Dantas:

A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. O órgão licitante deve, como medida de gestão, analisar sua capacidade, suas necessidades administrativas e suas condições operacionais, para avaliar e decidir, motivadamente, sobre a necessidade ou não de aglutinação, tendo em vista, entre outros elementos, a quantidade de contratos a gerenciar.

Outros elementos podem ser ponderados para tomada de decisão, como a ampliação do poder de barganha na negociação, pelo órgão licitante, a diluição do custo da logística, a redução de riscos de fornecimento e de eventuais problemas de integração, quando se aglutinam alguns itens. A decisão técnica razoável e balizada em elementos como esses deve ser respeitada. A tentativa de criar regras absolutas ou estatísticas que definam como vantajosa a adjudicação por itens, em detrimento da aglutinação, é um equívoco que ignora a dinamicidade do mercado e da precificação dos custos. (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas – 10ª Edição. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019. Página 51)

Reforçando o entendimento, quanto à Súmula 247 supracitada, o próprio Tribunal de Contas considera regular sua inaplicabilidade, quando não preenchidos os requisitos de um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala, nem prejuízo ao gerenciamento e fiscalização contratual:

9. Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos.

10. A Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade”.

TCU. Acórdão nº 2.796/2013. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Data da Sessão: 16/10/2013.

Ainda, objetivando enfrentar toda a argumentação perquirida com a impugnação apresentada, o fato da SENATRAN e do CONTRAN promoverem a regulamentação separada quanto ao credenciamento das empresas para confecção, personalização e acabamento da documentação e para coleta e



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO  
E-mail: [licitacao@detran.df.gov.br](mailto:licitacao@detran.df.gov.br)

armazenamento de dados biométricos (fotografia, assinatura e impressões digitais) não induz a obrigação da licitação ser promovida de modo divisível, pois não compete a essas entidade as decisões envolvidas relacionadas às contratações públicas.

Além disso, é preciso pontuar que também carece de veracidade a alegação da parte Impugnante que seja “plenamente coerente e possível a coexistência de duas ou mais soluções tecnológicas, como, aliás ocorre em outros setores deste órgão”.

Ao contrário, o Distrito Federal atua, presentemente, por meio de solução integrada, a qual funciona de forma plena e segura, o que foi desconsiderado pela parte Impugnante. O que se busca, por meio da presente licitação, é o aprimoramento e escalonamento da operação, tendo em vista o avanço tecnológico.

Por fim, respaldado no estudo técnico e com a finalidade de dar conhecimento à impugnante e aos demais licitantes, o DETRAN/DF identificou estados que promoveram de modo regular licitações cujo critério de julgamento foi único, sendo essa uma tendência nacional, diferentemente do alegado pela parte Impugnante, como pode se perceber:

|  |
|--|
| <b>DETRAN/MA:</b> Processo Licitatório: PR nº 029/2015 – POE/MA – Processo: 106.804/2016;              |
| <b>DETRAN/PE:</b> Processo Licitatório: PR nº 002/2015 – DETRAN/PE – Processo: 217/2015;               |
| <b>DETRAN/MG:</b> Processo Licitatório: PE nº 1511189-044/2019 – Processo: 1510.01.0015178/2018-12;    |
| <b>DETRAN/RN:</b> Processo Licitatório: PE nº 014/2022 – DETRAN/RN – Processo: 02910037.001827/2021-91 |
| <b>DETRAN/PA:</b> Processo Licitatório: PE nº 002/2023 - DETRAN/PA – Processo: 2021/216145             |
| <b>DETRAN/ES:</b> Processo Licitatório: PE nº 005/2018 – DETRAN/ES – Processo: 80868487/2018           |
| <b>DETRAN/RS:</b> Processo Licitatório: PE nº 9120/2022 – DETRAN/RS – Processo: 20/1244-0013132-6.     |
| <b>DETRAN/MS:</b> Processo Licitatório: PE nº 0008/2022 – DETRAN/MS – Processo: 31/020.989/2022        |

Portanto, considerando a existência do devido respaldo técnico, legal e nos entendimentos consolidados pelo TCU, a decisão é para negar provimento ao pleito formulado.

**HUGO FERNANDO FIGUEIREDO SANTOS**

Diretor de Controle de Veículos e Condutores

**Conclusão:**

Face ao exposto, considerando ainda que este Pregoeiro não detém conhecimentos técnicos específicos relacionados à solução exigida no objeto do presente certame, decido acompanhar os apontamentos feitos pela Área Técnica e **INDEFIRO** a impugnação apresentada pela empresa QUADRITECH TECNOLOGIA S/A.

Brasília, 18 de setembro de 2023.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO  
E-mail: [licitacao@detran.df.gov.br](mailto:licitacao@detran.df.gov.br)

Rivelton Costa da Silva

Pregoeiro PE 12/2023