



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 M.I. MONTREAL INFORMÁTICA S/A, recebida sem efeito suspensivo.

### Da Tempestividade:

A impugnante impetrou o seu pedido no dia 14/9/2023, às 16:20, 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 **MI MONTREAL INFORMÁTICA 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.

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:



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)

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



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)

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.

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



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)

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 improcedente 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 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.



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 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 M.I. MONTREAL INFORMÁTICA S/A.

Brasília, 18 de setembro de 2023.

Rivelton Costa da Silva

Pregoeiro PE 12/2023