



Governo do Distrito Federal
Departamento de Trânsito do Distrito Federal
Direção-Geral
Diretoria de Controle de Veículos e Condutores

Despacho – DETRAN/DG/DIRCONV

Brasília, 10 de janeiro de 2024.

À Gerência de Licitação (GERLIC),

Assunto: **RESPOSTA AO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO**

1. Em atenção ao despacho (130860431), segue a resposta a impugnação apresentado pela empresa **M.I. MONTREAL INFORMÁTICA S/A** (130861137).

-----*****-----

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00055-00043510/2023-59

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 18/2023 – DETRAN/DF

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PREVIAMENTE CREDENCIADA PELO ÓRGÃO MÁXIMO EXECUTIVO DE TRÂNSITO DA UNIÃO, SENATRAN, COMO DETERMINADO NO ART. 8º, PARÁGRAFO 1º E 9º, DA RESOLUÇÃO 886/2021, ALTERADA PELA RESOLUÇÃO Nº 976/2022, DO CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE EMISSÃO E FRAGMENTAÇÃO DE DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO, COLETA E ARMAZENAMENTO DAS IMAGENS BIOMÉTRICAS E DADOS BIOGRÁFICOS DE CANDIDATOS E CONDUTORES, PELA CAPTURA BIOMÉTRICA DECADÁCTILA E DA ASSINATURA PARA REGISTRO DO CONDUTOR, EM MEIO FÍSICO E/OU DIGITAL, NOS EXAMES E PROCESSOS DE HABILITAÇÃO.

IMPUGNANTE: MI MONTREAL INFORMÁTICA S/A – CNPJ Nº 42.563.692/000126

DECISÃO ADMINISTRATIVA – IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

I- RESUMOS DOS FATOS

Resumidamente, a Impugnante – **MI MONTREAL INFORMÁTICA S/A** – apresentou tempestivamente a impugnação em face do Edital Pregão Eletrônico nº 18/2023 – DETRAN/DF, na qual alega a existência de supostas irregularidades no ato convocatório do certame que ferem os princípios administrativos da ampla competitividade e isonomia.

A Impugnante requer o saneamento dos vícios apontados na impugnação, a qual se fundamenta:

- a. Irregularidade quanto à escolha do critério de julgamento – lote único global;
- b. Ausência de justificativa para o não fracionamento da contratação; e
- c. Inexistência de obrigatoriedade de credenciamento perante a SENATRAN para o fornecimento de validação, adjudicação e certificação das transições.

Além disso, convém ressaltar que, em 14 de setembro de 2023, a Empresa Montreal já havia apresentado impugnação em face do Edital Pregão Eletrônico 012/2023 – DETRAN/DF, cuja pretensão contratual é idêntica ao atual ato convocatório, oportunidade em que a Impugnante trouxe essencial as mesmas fundamentações, que, naquele momento, foram julgadas detidamente por esta Comissão que entendeu não haver respaldo legal e técnico para seu acolhimento.

Não bastando toda a transparência promovida por esta Comissão na condução no certame em questão, mais uma vez a Impugnante apresenta requerimento para análise, o que se fará novamente de forma responsável e fundamentada.

É breve o resumo. Passa-se para análise do mérito.

II- DO MÉRITO

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 e análise setorial apuradas para trazer a melhor solução para a contratação objeto do Pregão Eletrônico nº 18/2023, havendo, portanto, respaldo administrativo para as decisões administrativas que envolvem o certame aqui realizado.

Mais, todo o processo administrativo se encontra à disposição dos interessados, como garante a legislação, de modo que aspectos na impugnação apresentada remontam a uma ausência de acompanhamento processual, de modo que restará comprovado abaixo.

Por isso, mais uma vez, é imperioso afastar a equivocada percepção da Impugnante de que não houve a devida justificativa para as decisões administrativas tomadas no presente certame, nem a apresentação de estudo técnico, visto que o processo administrativo está regularmente instruído, conforme determina a legislação.

Não bastando todo o comprometimento deste Departamento de Trânsito em promover atos revestido da devida legalidade, impõe informar que o certame que hoje se publica está respaldado por uma análise criteriosa de todo o processo administrativo por parte do Tribunal de Contas do Distrito Federal (Processo nº 00600-00011892/2023-09-e), por meio do qual **houve decisão proferida no sentido reconhecer a regularidade do certame, autorizando o DETRAN/DF em prosseguir com o feito, o que ora está se tentando fazer.**

Ainda, é preciso fazer entender que o DETRAN/DF pauta seus atos na busca de promoção do **interesse público, o que deve sobressair aos interesses privados, o que claramente demonstra ser a intenção da Impugnante, visto que, diferente de todos os atos que compõem este processo – estudos, análises, pareceres – somente se resumiu a apresentar fundamentações vinculadas ao estrito interesse empresarial.**

Como já dito outrora, é preciso entender que um procedimento licitatório não se resume ao seu ato convocatório, o qual é elaborado como reflexo de toda uma documentação e análise que compõe seu feito. Ou seja, não se trata de “supostas justificativas técnicas”, como de modo inverídico tenta induz essa Impugnante, na verdade, o processo está vinculado a uma série de atuação de agentes que compõem este Departamento, de modo que há o devido respaldo técnico e legal para decisões tomadas no certame se propõe prosseguir.

Também deve ser tratado como premissa dessa manifestação **a ideia do respeito ao mérito administrativo**, conceito esse do qual parecer desconhecer a Impugnante, sendo poder-dever da Administração Pública em pautar seus atos conforme sua oportunidade e conveniência, respeitando-se a devida proporcionalidade e

razoabilidade, fato que se observa de modo integral não só perante a decisão aqui proferida, como em toda a instrução processual, cujos aspectos de legalidade foram validados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, como já afirmado.

Não bastando, 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 18/2023 lançado.

Logo, todos os atos administrativos estão em consonância com as evidências trazidas pela pesquisa técnica realizada e pelo resultado que dela foi possível obter, sendo completamente impertinente a alegação de que o ato convocatório faz “mera suposição”, como quer impor a Impugnante.

Dito isso, segue-se para análise da Impugnação.

Assim como apresentado anteriormente pela empresa Montreal, é possível resumir que objeção está na adoção do critério de julgamento menor preço por lote único, sendo que, segundo fundamentação apresentada, o objeto contratado deveria ser fracionado, garantindo, em tese a competitividade do certame e a ampla concorrência.

A Impugnante alega, ainda, não haver a comprovação de prejuízo à qualidade do serviço prestado, seja no aspecto técnico ou operacional visto que, no seu entendimento, sem qualquer respaldo em apresentação de estudo técnico ou análise mercadológica, seria possível o fracionamento do edital em lotes.

Em que pese as alegações trazidas pela parte Impugnante, o entendimento que se profere é de que **não existe respaldo fático e jurídico à fundamentação da Impugnação**, sobretudo no que se refere à suposta violação ao princípio da competitividade conforme facilmente se demonstrará:

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 e demais documentações que integram os autos, e cuja conclusão já é de conhecimento da Impugnante, mas que precisa ser reafirmado, já que a empresa insiste em trazer os mesmos aspectos para análise desta Comissão:

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.**

O Termo de Referência e toda a documentação que compõem estes autos administrativos, além da ciência dessa Impugnante quanto todos os aspectos que estruturam o certame já apresentem de modo satisfatório a devida justificativa e legalidade para a escolha administrativa em promover o julgamento por lote único, embasado em critérios técnicos e legais, faz-se necessário comprovar, mais uma vez, que a fundamentação não deve ser acolhida.

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 (Súmula 247[1] do Tribunal de Contas da União), o que ocorreu no caso em comento, em que pese ter a parte Impugnante se olvidado de analisá-la.

A ponderação muito pertinente direcionada pelo TCU determina **não haver 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.**

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.

Tudo isso comprova a fundamentação equivocada trazida pela Impugnante de que se trata a “*solução integrada, contendo serviços supostamente acessórios indispensáveis a prestação do serviço objeto do Termo de Referência, o mesmo definitivamente está equivocado, porquanto as informações biométricas capturadas devem ser usadas para controle do processo de exames médico, psicotécnico e no processo de aprendizagem – aulas teóricas e práticas e no exame prático, sendo certo que tais atividades são acessórias, porém não têm nenhuma vinculação com a emissão (impressão) documento em si*”. É exatamente o oposto.

Por isso que se comprovou 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, cuja operação por mais de uma empresa demonstrou haver instabilidades, fragilidades, além de promover duplicidade de pagamento em despesas como mão-de-obra e infraestrutura, já que será utilizada apenas de uma única empresa, logo é evidente de reaproveitamento.

Ao contrário da tentativa frustrada da Impugnante de promover um entendimento diferente e sem qualquer comprovação, está não só comprovado, como validado pelo TCDF que **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.**

Mais uma vez, precisa esta Comissão reforçar a completa improcedência da fundamentação apresentada de que a “narrativa trata-se de uma mera suposição” ou que não haverá “prejuízo para o conjunto da solução ou perda da economia de escala”, como pontuou de modo indevido e não comprovado pela parte Impugnante.

Como também já tratado, o DETRAN/DF identificou que o fracionamento do objeto da licitação, ao contrário do que afirmado 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, alcançando aqui o que impõe a Súmula 247 do TCU.

Logo, ao contrário do que feito pela empresa, a qual se valeu de argumentações sem a apresentação de qualquer estudo ou levantamento de dados, o DETRAN/DF tratou de modo responsável e seguro as decisões administrativas envolvidas no certame em questão.

Considerando esses aspectos, segue para conhecimento dessa Impugnante a análise do DIFTI do TCDF quanto à temática:



participação no certame;

d. Permitir a participação de empresas em consórcio

81. *Primeiramente, ressalta-se que o tema do não parcelamento do objeto já foi apreciado por esta Corte de Contas no âmbito do processo e-TCDF n° 38070/2016, em que se concluiu pela legalidade da realização do certame em lote único, conforme trecho do Relatório Voto – GCRR³³ apresentado a seguir:*

"[...] Como bem ressaltou a Unidade Técnica todos os serviços licitados, incluindo o cadastramento biográfico e biométrico, digitalização e emissão de documentos guardam estreita correlação com os resultados pretendidos com a contratação, estando assim vinculados à emissão da Carteira Nacional de Habilitação. De fato, a separação dos serviços em lotes diferentes pode acarretar a contratação de tecnologias distintas, fornecidas por diversas empresas, resultando em dificuldades de operacionalidade da solução e na identificação de responsabilidades na ocorrência de erros do processo. [...]"

82. *Em suma, entende-se que, no caso do objeto em análise, o parcelamento do objeto pode acarretar falhas de comunicação entre sistemas e serviços prestados por empresas diferentes, bem como a imputação de culpabilidade entre as empresas contratadas no caso de erros.*

83. *Caso similar foi analisado por este Tribunal no processo n° 3682/2023, em que a Polícia Civil do Distrito Federal relatou problemas na contratação de empresas distintas em consórcio para a prestação de serviço análogo ao analisado, conforme trecho³⁴:*

"Ressalta-se que a empresa a ser contratada será responsável pela emissão de documentos oficiais de identificação padronizados e válidos a nível nacional, como a identidade civil e a identidade funcional policial. Ela também terá acesso ao ambiente físico interno e sistemas informatizados da PCDF. Sendo assim, permitir a formação de consórcios ou a subcontratação parcial do objeto irá fragilizar a fiscalização do contrato, podendo resultar em perda de segurança e ocorrência de fraudes, principalmente em relação à segurança dos dados dos requerentes, protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Neste caso, a centralização da responsabilidade em uma única empresa contratada facilita a verificação das causas e soluções de eventuais problemas, de modo a aumentar por parte da administração o controle sobre a

³³ Processo eTCDF n° 38070/2016, peça 86, fl. 17 eDOC 248A3C03

³⁴ eDOC C978AFE0, fl. 5

execução do objeto licitado.

Historicamente, contratações deste órgão que envolveram consórcios acarretaram demora na correção de problemas em razão de imputação de culpabilidade à empresa consorciada que não atuava como líder. Importa salientar que a PCDF, por se tratar de órgão de segurança pública, trabalha com dados e informações mais sensíveis quando comparado a outros órgãos da administração do Distrito Federal. Apesar da formação de consórcios e subcontratação serem regra em licitações públicas, as mesmas devem ser orientadas para atingir o interesse público sem trazer risco desnecessário à segurança. (...)"

84. Assim, pela complexidade e importância do serviço contratado, entende-se como aceitável a aglutinação dos itens licitados em lote único.

85. Diante do não parcelamento do objeto, as sugestões da representante para a adequação dos requisitos de qualificação técnica por lote restam prejudicadas.

Por isso que, conforme a Decisão nº 5318/2023, o TCDF constatou e validou a decisão administrativa em promover a licitação de modo global com aglutinação dos seus itens:

37. A partir da análise das manifestações encaminhadas pelo Detran/DF (e-docs 9366983C-c e 0C0378D3-e), constato a inviabilidade da divisão do objeto em lotes (II.a). E isso decorre da necessidade de interligação das etapas do processo, aspecto que não apenas garante maior segurança, mas também contribui para um incremento na eficiência e produtividade do sistema.

38. Com efeito, a segregação em lotes poderá ensejar a contratação de tecnologias distintas (fornecidas por empresas diversas) e acarretar entraves operacionais na implementação da solução e complicações na atribuição de responsabilidades em casos de falhas processuais. Inclusive, consta dos autos que o Estado da Bahia — adotado como paradigma pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal — realizou contratação de serviço similar em lote único (por meio do Pregão Eletrônico n.º 040/2023, conforme informação constante do § 10 da Informação n.º 85/2023-DIFTI).

Ainda, objetivando enfrentar toda a argumentação perquirida com a impugnação apresentada, mesmo que já tenha sido analisada em momento anterior e que seja de total conhecimento dessa Impugnante, 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. Quem possui a competência para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos é a UNIÃO, por meio de processo legislativo, por isso a edição da Lei 8666/1993 e da Lei 14133/2021, as quais ditam a regulamentação. Logo, SENATRAN e CONTRAN não possuem competência legislativa para editar atos normativos que alterem a legislação de licitações e contratos.

Por isso que não merece acolhida a tentativa da empresa de fundamentar a necessidade de fracionamento da licitação o fato de os órgãos de trânsito promoverem as regulamentações das atividades relacionadas às suas

finalidades institucionais, que nada interfere em como os órgãos deverão realizar suas contratações. Não há qualquer relação nessas duas situações, como já é de ciência da Impugnante.

Além disso, é preciso pontuar que também carece de veracidade a alegação da parte Impugnante que haverá aumento de competitividade o fracionamento da licitação, sem que se observe o “prejuízo das condições técnicas e operacionais”.

Ao contrário, o Distrito Federal atua, atualmente, 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.

Além disso, fica constatada a infundada alegação da Impugnante ao afirmar que “*grande parte da cadeia de produção da CNH é realizada por solução própria do DETRAN-DF e de terceiro*”, citando a situação da triagem, em que supostamente diversas empresas terceirizadas terão acesso aos dados, o que resultaria na inocorrência da integração do sistema.

A pretensão contratual proposta está fundamentada na necessidade administrativa do DETRAN-DF reduzir o acesso dos dados dos cidadãos a outras pessoas, comprometendo o seu tratamento, de modo a garantir um maior controle e restrição das pessoas que terão acesso.

É preciso lembrar que o DETRAN-DF atua como controlador e demais agentes como operador, que terão acesso aos dados limitados ao devido fim.

Por isso a intenção do DETRAN-DF em promover a contratação em questão para trazer maior segurança, integridade e confiabilidade ao sistema, de modo a proporcionar o tratamento adequado aos dados.

Nesse mesmo sentido, por consequência lógica, também se deve reconhecer a improcedência da fundamentação da Impugnante de que a prestação de serviços de cadastros biométricos e biográficos pelas Clínicas Credenciadas, por meio do software e hardware da contratada, trará prejuízo à integridade do sistema.

Não há lógica na alegação apresentada, visto que a coleta dos dados será realizada pelo software da contratação, cabendo à mão-de-obra da clínica o seu manuseio, de modo que não haverá possibilidade de acesso por quem seja desses dados que estarão integrados ao sistema.

Além disso, reforça-se a obrigação da contratada em promover meios adequados de identificação de agentes que venham a ser responsabilizados em situações de vazamento desses dados, garantindo assim seu tratamento adequado e seguro.

Portanto, considerando a existência do devido respaldo técnico, legal e nos entendimentos consolidados pelo TCU e também pela decisão proferida pelo TCDF que validou o presente processo administrativo, a decisão é para negar provimento ao pleito formulado.

Em razão disso, mantém-se na íntegra as disposições do Edital PE nº 18/2023, devendo-se prosseguir normalmente com o feito.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **DECIDO**, com base na legislação e entendimentos acima ressaltados, corroborando com os princípios que regem os procedimentos licitatórios, **NEGAR PROVIMENTO** para a impugnação apresentada pela empresa **MI MONTREAL INFORMÁTICA S/A, mantendo-se o PREGÃO ELETRÔNICO Nº 18/2023 - DETRAN nos seus exatos termos.**

[1] SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a

execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade



Documento assinado eletronicamente por **HUGO FERNANDO FIGUEIREDO SANTOS - Matr.0254229-3, Diretor(a) de Controle de Veículos e Condutores**, em 11/01/2024, às 15:32, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=130979586)
verificador= **130979586** código CRC= **0256E1C4**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM LOTE A BLOCO B EDIFÍCIO SEDE DETRAN-DF, 1º ANDAR - Bairro SETOR DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - CEP
70620-000 - DF
Telefone(s): 3343-5274
Sítio - www.detran.df.gov.br