

Processo:031.306/2020-9

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Departamento de Polícia Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública

Responsável(eis): Não há.

Interessado(os): Santiago & Cintra Consultoria Ltda

DESPACHO

Cuidam os autos de representação, com proposta de medida cautelar, apresentada pelo subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin, acerca de possíveis irregularidades praticadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) na contratação da empresa Santiago & Cintra Consultoria Ltda. - SCCON, para fornecimento de imagens de alta resolução, juntamente com o serviço de natureza continuada de licenciamento dessas imagens, no valor de R\$ 49.731.718,29.

2. O Contrato 18/2020, objeto desta representação, teve seu extrato publicado no DOU de 1º/9/2020 e foi celebrado no âmbito do Processo Administrativo 08201.001239/2019-61, com fundamento na Inexigibilidade 8/2020, para vigência entre 21/9/2020 e 20/9/2021.

3. Em breve síntese, o representante do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU alegou que houve ofensa ao princípio da eficiência e da legitimidade na referida contratação, porquanto o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) já forneceria, gratuitamente, imagens de satélite com qualidade superior à das contratadas, e que não se justificaria a contratação direta por inexigibilidade de licitação, já que não foi demonstrada a inviabilidade de competição.

4. Após análise preliminar, a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa concluiu acerca da plausibilidade jurídica da cautelar pleiteada, em razão de risco de eventual prejuízo decorrente da referida contratação, e propôs a adoção de cautelar *inaudita altera parte*, para suspender a execução do Contrato 18/2020, de modo a impedir o início da prestação dos serviços, promovendo-se a oitiva do MJSP, do Departamento da Polícia Federal - DPF e do Inpe, de modo que esta Corte possa avaliar a conformidade da contratação.

5. Diante dos indícios de afronta aos princípios constitucionais e da proximidade do início da execução do contrato impugnado, previsto para o dia de hoje, 21/9/2020, acompanhei a proposta formulada pela SecexDefesa e, por meio do despacho à peça 7, concedi a medida cautelar sugerida pelo representante do *Parquet* para determinar a suspensão da execução contratual, além de oitivas das partes e diligências aos órgãos envolvidos.

6. Em imediato atendimento às determinações, no dia 20/09/20, o Departamento de Polícia Federal - DPF fez juntar aos processos as notas técnicas 16102526/2020-SEGEO/INC/DITEC/PF e 5985758/2020-SEGEO/INC/DITEC/PF, além de diversos

outros anexos, com objetivo de apresentar esclarecimentos sobre os fatos levantados em face da contratação (peça 15).

7. Diante dos argumentos apresentados, considero relevante tecer os comentários a seguir.

I – A relação do Contrato 18/2020 com as queimadas no território brasileiro

8. Como é de conhecimento público, o País tem enfrentado críticos problemas associados às queimadas da vegetação natural, sobretudo na Amazônia e no Pantanal.

9. Apesar da ausência de informações oficiais disponíveis sobre o Contrato 18/2020, o que dificulta uma análise mais ampla sobre sua adequação aos princípios constitucionais que regem as despesas públicas, cabe esclarecer que o Extrato de Contrato 18/2020, publicado no DOU de 1º/09/2020, descreveu o seu objeto como “Serviço de natureza continuada anual de licenciamento e fornecimento de imagens diárias e dados de satélite de alta resolução”. Tais imagens, consoante indicado na representação inicial, em referência a declaração do próprio órgão, propiciarão a identificação de “fraudes em obras de engenharia, crimes de tráfico de entorpecentes e crimes ambientais, como fraudes em manejo florestal, corte seletivo de madeira e a detecção, ainda no início, de queimadas, desmatamento, mineração irregular, dentre outros”.

10. O DPF, por meio da Nota Técnica 5985758/2020-SEGEO/INC/DITEC/PF, registrou a maior amplitude de sua contratação, ao compará-la com o Deter, que é o programa de alertas de evidências de alteração da cobertura florestal na Amazônia do Inpe (grifos originais):

“8.5.15. Enquanto a finalidade do DETER (A, B e Intenso) é voltada exclusivamente a supressão de vegetação (para apoio à fiscalização de desmatamento ilegal), o Contrato nº 18/2020 é voltado para a segurança pública, onde **o desmatamento ilegal é apenas um dos inúmeros ilícitos a serem atendidos e alertados.**”

11. Necessário reconhecer, assim, que, embora possa configurar importante ferramenta adicional, não há evidências a demonstrar que a contratação tinha por finalidade específica o controle das queimadas que atualmente assolam o território brasileiro.

12. Por meio da Nota Técnica 16102526/2020-SEGEO/INC/DITEC/PF, o órgão mencionou:

“8.4.42. Como o Contrato nº 18/2020 já teve o início de sua execução suspenso, em cumprimento à determinação do TCU, os impactos negativos já serão experimentados a partir do dia 21/09/2020, segunda-feira:

a) as queimadas que estão ocorrendo no Pantanal Mato-Grossense estão sendo analisadas tecnicamente pela Polícia Federal. Em relatório técnico produzido, foram utilizadas algumas imagens diárias da constelação de satélite Planet, oriundas do restante do contrato finalizado em 30/08/2020 (Contrato DITEC-SCCON nº 32/2019). Também foram utilizadas para a análise, imagens gratuitas do satélite Sentinel-2 focos de calor do sensor VIIRS, obtidas diretamente, dispensando qualquer intermediação do INPE. Restou demonstrado, em tal relatório, que somente a utilização de imagens satelitais diárias de alta resolução, conjugadas à outras informações já disponíveis, permitem determinar, com a maior precisão possível, a origem geográfica das queimadas, com consequências para a determinação da autoria da conduta delituosa. Estava prevista para segunda-feira, dia 21/09/2020, com o início do novo contrato com cobertura de todo o Brasil, com imagens diárias desde Julho/2017, a expansão dessas análises para apoio das atividades de investigação e repressão nas demais áreas de queimada.”

13. Embora o DPF tenha alegado que a suspensão do contrato teve impacto negativo na prevenção das queimadas no Pantanal Mato-Grossense já a partir do dia de hoje (21/09/2020), convém esclarecer que o anterior contrato estava vigente até o dia 30/08/2020. Sendo clara a descontinuidade contratual, não há que se falar, portanto, que

a suspensão cautelar da contratação, diante dos indícios então existentes de risco ao erário, teria agravado o sério problema atualmente enfrentado.

14. Também vale registrar, nesse ponto, a reconhecida existência de outras ferramentas para contenção das queimadas que ocorrem no Brasil, a exemplo das imagens do satélite Sentinel-2, já utilizadas pelo DPF, além do Projeto Queimadas, desenvolvido pelo Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos do Inpe, que realiza o monitoramento operacional de focos de queimadas e incêndios florestais detectados por satélites, bem como o cálculo e a previsão do risco de fogo da vegetação.

II – Transparência da minuta contratual

15. Conforme expresso no despacho de 18/09/2020, a medida cautelar pleiteada pelo representante do *Parquet* foi dada diante da urgência do caso e de fundado receio de grave lesão ao erário e ao interesse público.

16. Aos buscar informações sobre a contratação para análise dos argumentos apresentados pelo MPTCU, por meio da instrução de 18/09/2020, a SecexDefesa anotou (peça 4):

“3. Registre-se que não foi possível acessar o inteiro teor do vergastado contrato no Portal Transparência, atualizado até agosto deste ano, ou mesmo no sítio eletrônico do MJSP (<https://legado.justica.gov.br/Acesso/licitacoes-e-contratos/contratos/2020>) até o fechamento desta instrução”

17. De fato, por meio de consulta ao Portal da Transparência do MJSP, observo que, até 20/09/2020, não estavam disponíveis, de forma pública, informações sobre o ajuste em questão (Contrato 18/2020), embora o portal já apresente instrumentos posteriores, como os Contratos 22 a 28/2020.

18. Além de prejudicar a análise por parte desta Corte, a disponibilização das informações do contrato alinha-se aos princípios de transparência da gestão fiscal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), alterada pela Lei Complementar 131/2009, a qual estabelece, no inciso II do § 1º do art. 48, que a transparência deve ser assegurada mediante a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, além do art. 48-A, inciso I, que estabelece a necessidade de divulgação de todos os atos praticados para a execução de despesa pública.

III – Informações divergentes sobre o objeto

20. Embora não se questione a competência técnica e legal do DPF para realizar contratação como a feita nos moldes do Contrato 18/2020, e reconhecendo que, como órgão de polícia judiciária da União, possui necessidades específicas afetas à segurança pública, que podem não ser plenamente fornecidas pelo Inpe, elementos importantes para análise deste processo foram apresentados com significativa divergência entre órgãos do mesmo Poder.

21. Ao Inpe, instituto que integra a Administração Direta e está vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, com competências associadas ao apoio a órgãos ambientais no controle do desmatamento na Amazônia, emitindo alertas de evidências de alteração da cobertura florestal, foi atribuída a capacidade técnica de fornecer serviços potencialmente incluídos no escopo do Contrato 18/2020, conduzido pelo Departamento de Polícia Federal e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

22. Dessa forma, não posso alinhar-me às argumentações de que o “membro do MP/TCU praticamente torna obrigatória a participação do INPE em qualquer contratação de fornecimento de imagens da Administração, elevando o Instituto a um nível consultivo obrigatório, sem qualquer amparo legal (...)” e considero necessário registrar que os indícios

preliminares de divergência grave na compreensão do objeto contratado tornam legítima e necessária a atuação do MPTCU e desta Corte.

IV – Continuidade do contrato e a presença do perigo em demora reverso

23. Por meio da Nota Técnica 16102526/2020-SEGEO/INC/DITEC/PF, o DPF assim expressou (grifos originais):

“8.4.35. O membro do MP/TCU fundamenta seu entendimento de que não há perigo da demora reverso nos seguintes termos:

33. Por outro lado, **não se vislumbra perigo da demora reverso**, uma vez que inexistente prejuízo ao Estado caso não venha a obter o objeto do contrato impugnado na data programada. Conforme demonstrado na exposição desta representação, **o Inpe já disponibiliza em grande medida as imagens de satélite buscadas na contratação efetuada**. Além disso, uma cautelar impeditiva do início da execução contratual **não significará a interrupção da continuidade de qualquer serviço imprescindível ao funcionamento do Estado, tendo em vista se tratar de contratação inédita e não indispensável**.

34. Desse modo, considera-se necessária, adequada, oportuna e devidamente justificada a **decretação**, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, **de medida cautelar suspensiva da execução do Contrato 18/2020, de modo a impedir o início da prestação dos serviços**. Compreende-se que **essa medida deve ser adotada imediatamente, procedendo-se à oitiva posterior do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Polícia Federal**, nos termos do § 3º do mesmo dispositivo regimental. (grifo nosso)

8.4.36. Inicialmente, é de causar perplexidade que o membro do MP/TCU proponha que a medida cautelar de suspensão do contrato seja realizada, sem oitiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Polícia Federal, 17 dias antes do início da execução do contrato, prazo mais que suficiente para que a Polícia Federal prestasse os presentes esclarecimentos.

8.4.37. A conclusão da inexistência de perigo da demora reverso por parte do membro do MP/TCU decorre de seu entendimento de que, em grande medida, o Inpe já disponibiliza as imagens pretendidas pela Polícia Federal. Com a devida vênia ao membro do Ministério Público, seria prudente, antes de concluir com tanta ênfase, se informar a respeito da contratação da Polícia Federal junto à própria Polícia Federal, ou mesmo que pesquisasse na Internet ou no Portal da Transparência onde descobriria que essa contratação é a terceira em uma sequência que a Polícia Federal vem realizando nos últimos 2 (dois) anos.”

24. Com as devidas vênicas, cabe esclarecer que a atuação do *Parquet*, representado pelo eminente subprocurador-geral Paulo Bugarin, se deu dentro das competências previstas no art. 237, inciso VII, do Regimento interno do TCU c/c o art. 62, inciso I, que lhe conferiu legitimidade para representar acerca de irregularidades ou ilegalidades perante esta Corte.

25. Apesar do órgão inferir que caberia ao membro do MPTCU pesquisar na “Internet ou no Portal da Transparência onde descobriria que essa contratação é a terceira em uma sequência que a Polícia Federal vem realizando nos últimos 2 (dois) anos”, conforme já exposto anteriormente, não há justificativas para que tal contratação, celebrada em 1º/09/2020 e com destacadas relevância e materialidade, não tenha o termo de contrato disponibilizado para acesso público.

26. Endossando a análise do MPTCU, o auditor da SecexDefesa avaliou que “não se vislumbra perigo na demora reverso pela adoção da cautelar pleiteada, porquanto os efeitos decorrentes do atraso ocasionado com a suspensão do contrato até o julgamento do mérito desta representação poderão ser mitigados, ainda que parcialmente, pelas imagens a serem fornecidas pelo Inpe” (peça 4, p. 4). No mesmo sentido foi o entendimento da diretora da unidade, de que “não há o perigo da demora reverso, pois não verifico risco de qualquer tipo de dano em decorrência de atraso na execução contratual, mormente por não se tratar de serviço que interromperá atividade pública preexistente ou essencial” (peça 5, p. 2).

27. Porém, por meio da Nota Técnica 16102526/2020-SEGEO/INC/DITEC/PF, além de informar que o contrato em questão é o terceiro de uma sequência já realizada, o DPF alegou que o perigo da demora reverso existe e seria relevante.

28. Como justificativa, afirmou (grifos originais):

“8.4.39. A própria Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais apresentou nota oficial, conforme ANEXOIV - Nota Oficial APCF (16102409), sobre os impactos dessa suspensão:

A aquisição de imagens de satélites pela PF, cuja gestão está a cargo da Diretoria Técnico Científica, temo objetivo de fornecer volume considerável de dados diários e alertas sobre diferentes regiões geográficas e temas de interesse penal, tais como: portos, trechos de costa, estradas, barragens, rios, locais de acidente, minerações além de garimpos, poluição, desmatamentos e queimadas ilegais, pistas de pouso clandestinas, projetos de manejo florestal, plantio de plantas proscritas e tráfico internacional de drogas, obras públicas, apoio e atendimento a desastres em massa e busca de ocultações. **Tais ações não se confundem com os objetivos específicos do INPE e, por isso, demandam ferramentas com capacidades específicas, das quais o INPE não dispõe.**

[...]

A aquisição do sistema em questão, portanto, **é essencial para que a PF possa executar sua missão institucional** de combater a criminalidade, produzindo, notadamente por meio da sua Diretoria Técnico-Científica, conteúdo probatório científico de vanguarda, auxiliando o julgamento justo e efetivo do processo penal.

8.4.40. Como se trata de um contrato que é sequencial ao Contrato nº 32/2019-DITEC/PF, a Polícia Federal já utiliza as imagens diárias e demais produtos e tais insumos alimentam os processos internos da instituição, sendo que **diversas operações da Polícia Federal já estavam agendadas para ocorrer na semana de início do Contrato nº18/2020**, devido a sua abrangência nacional.

8.4.41. O fato de o contrato não estar vigente não significa que atividades preparatórias não estavam em curso. A previsão da vigência postergada estava no Projeto Básico, como forma da Contratada mobilizar pessoal(especialistas e suporte) e meios (preparar e disponibilizar treinamento EAD básico antes da vigência do contrato, preparar ambiente em nuvem, cadastrar os usuários, etc.) para fazer frente à ampliação da abrangência do contrato e, principalmente, fazer frente ao atendimento de todos os órgãos de justiça e segurança pública federais, estaduais e municipais (são mais de 100 instituições) além das demais instituições públicas que poderiam aderir.

8.4.42. Como o Contrato nº 18/2020 já teve o início de sua execução suspenso, em cumprimento à determinação do TCU, os impactos negativos já serão experimentados a partir do dia 21/09/2020, segunda-feira:

a) as queimadas que estão ocorrendo no Pantanal Mato-Grossense estão sendo analisadas tecnicamente pela Polícia Federal. Em relatório técnico produzido, foram utilizadas algumas imagens diárias da constelação de satélite Planet, oriundas do restante do contrato finalizado em 30/08/2020 (Contrato DITEC-SCCON nº 32/2019). Também foram utilizadas para a análise, imagens gratuitas do satélite Sentinel-2 focos de calor do sensor VIIRS, obtidas diretamente, dispensando qualquer intermediação do INPE. Restou demonstrado, em tal relatório, que somente a utilização de imagens satelitais diárias de alta resolução, conjugadas à outras informações já disponíveis, permitem determinar, com a maior precisão possível, a origem geográfica das queimadas, com consequências para a determinação da autoria da conduta delituosa. Estava prevista para segunda-feira, dia 21/09/2020, com o início do novo contrato com cobertura de todo o Brasil, com imagens diárias desde Julho/2017, a expansão dessas análises para apoio das atividades de investigação e repressão nas demais áreas de queimada.

b) Conforme consta do ANEXO VII - Ofício nº 167/2020/SR/PF/AM (16102206), "a interrupção do referido contrato acarretará em **imensos prejuízos às investigações em andamento**, com graves consequências para o meio ambiente e para a floresta amazônica, uma vez que o Sistema Planet foi customizado para fins de investigação policial, ao contrário do sistema adotado pelo INPE, o qual, além de ser impreciso, não se destina a tal desiderato" além de que **"a interrupção também causará substancial dano ao patrimônio**

público, haja vista que diversas balsas transportando madeira ilegal estão sendo monitoradas pelo Sistema Planet. A exemplo da apreensão realizada no dia de hoje no Porto Rio Amazonas. Segue exemplo de monitoramento realizado por meio das imagens fornecidas por este Sistema.". O Superintendente da Polícia Federal no Amazonas em seu ofício apresenta fotos e imagens que revelam a necessidade das imagens Planet e o resultado que vem sendo obtido.

c) Conforme consta do ANEXO VIII - Despacho CGPFAZ/DICOR/PF (16102383), "releva notar que o sistema Planet está adaptado às necessidades operacionais da Polícia Federal e tem permitido um aumento na eficácia e eficiência do combate aos crimes contra o meio ambiente. Os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais não atendem à dinâmica necessária à atividade policial, sendo que a interrupção das ações em desenvolvimento com base no sistema adquirido pela Polícia Federal causará um impacto ambiental de valor incalculável".

d) Desde 2018, as perícias da Polícia Federal utilizam as imagens e produtos Planet, quando reduziu demais de 2 anos para menos de 6 meses o tempo necessário na produção de laudos. O retorno ao processo antigo, com laudos demorando mais de 2 anos para serem feitos, fará com que os inquéritos e processos judiciais sejam seriamente impactados.

8.4.43. Logo, se não houver reconsideração da decisão de suspensão cautelar do Contrato nº 18/2020, tais prejuízos se materializarão."

29. Esses novos elementos, por certo, permitem outra compreensão sobre o perigo da demora reverso e os riscos de suspensão imediata da execução do Contrato MJSP 18/2020.

30. Ademais, ainda sobre os pressupostos cautelares, no que se refere ao *fumus boni iuris*, o DPF apresentou justificativas acerca da alegação de que o Inpe forneceria, de forma gratuita, imagens com qualidade superior à das contratadas, o que poderia descaracterizar a existência do pressuposto para concessão da medida cautelar (grifos originais):

"8.5.12. Além dos satélites listados na Figura 1, o INPE utiliza também o CBERS-4 que tem 20 metros de resolução espacial e passa uma vez a cada 26 dias e o CBERS-4A, que tem resolução de 8 metros e passa a cada 31 dias. Assim, **teríamos em um mês, 13 dias sem qualquer informação recebida por satélite.**

Mesmo com as recepções ocorrendo, a afirmação do INPE baseia-se em comparações entre imagens de resolução (8, 10, 20 e 30 metros) e características (óptica e radar) diferentes, o que é bem difícil de ser realizado e passível de muitos erros, motivo pelo qual o DETER Intenso ainda é considerado pelo Instituto como um produto em homologação.

Além disso, se pegarmos o melhor satélite utilizado pelo INPE, que é o CBERS-4A, a resolução de um único ponto equivale a uma área de 64 m². A resolução espacial nativa das imagens do Contrato nº 18/2020 tem área menor que 14 m² e ortoretificada de 9 m².

Enquanto a finalidade do DETER (A, B e Intenso) é voltada exclusivamente a supressão de vegetação (para apoio à fiscalização de desmatamento ilegal), o Contrato nº 18/2020 é voltado para a segurança pública, onde **o desmatamento ilegal é apenas um dos inúmeros ilícitos a serem atendidos e alertados.** 8.5.13. 8.5.14. 8.5.15.

(...)

8.5.20. Na presente contratação, e conforme ficou registrado no Estudo Preliminar, **o que o INPE realiza por meio do programa DETER não atende a demanda da segurança pública."**

31. Nesse contexto fático e jurídico, ainda que diversos elementos dos autos exijam avaliação mais detalhada, considero prudente proceder à revisão da cautelar concedida, nos termos do § 5º do art. 276 do RITCU.

32. Por fim, cabe mencionar que, em atendimento à oitiva e diligência determinadas por meio do despacho à peça 7, o DPF juntou aos autos ampla documentação relacionada à contratação, inclusive as justificativas técnicas para a



contratação direta por inexigibilidade de licitação e esclarecimentos detalhados para demonstrar que a solução tecnológica disponibilizada pelo Inpe não atenderia às necessidades a serem atendidas pelo Contrato MJSP 18/2020.

33. Destarte, pela densidade e relevância, antes de prosseguir com as medidas anteriormente determinadas, os novos documentos devem ser, pormenorizadamente, analisados pela unidade instrutiva.

Ante o exposto, decido:

a) revogar a cautelar concedida por meio de despacho à peça 7 dos autos, nos termos do § 5º do art. 276 do RITCU;

b) determinar à SecexDefesa, autorizando desde logo as diligências necessárias, que:

b.1) analise os novos documentos juntados aos autos e apresente a essa relatora, se for o caso, propostas atualizadas sobre o teor de manifestação de todas as partes envolvidas;

b.2) promova a instrução dos autos com a urgência que o caso requer.

Brasília, 21 de setembro de 2020

(Assinado eletronicamente)

ANA ARRAES
Relatora