

**DECISÃO MONOCRÁTICA Nº 10.000.713/2020 – ELI**

**EMENTA:** Análise do Pregão nº 408/2020, elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, objetivando a prestação de serviço com utilização de dispositivo para reconhecimento facial, tendo o valor estimado em R\$ 6.108.064,00, pelo período de 24 meses. Ausência de justificativas e necessidade de esclarecimentos. Situação fiscal deficitária. Pandemia. Possibilidade de perda de ganho de escala. Transição de Governo. **Decisão: Concessão de Tutela Provisória de Urgência com Diligência.**

**PROCESSO: 040/101.454/2020 – PREGÃO 408/2020**

**ÓRGÃO:** Secretaria Municipal de Educação - SME

**ASSUNTO:** Prestação de Serviços com utilização de dispositivo para reconhecimento facial.

**PRAZO:** 24 meses.

**VALOR:** R\$ 6.108.064,00 (seis milhões, cento e oito mil, sessenta e quatro reais).

**DATA PREVISTA DO CERTAME** 04/01/2021

**RELATÓRIO**

1. Cuida o presente processo da análise do processo administrativo nº 07/001.939/2020, referente a procedimentos de licitação para elaboração do Pregão nº 408/2020, que objetiva a contratação, pela Secretaria Municipal de Educação, de serviços de implantação de solução de registro de presença de alunos e de frequência escolar por biometria, utilizando a tecnologia de reconhecimento facial, com fornecimento de equipamento e software, com armazenamento de dados em servidor local, serviço de conversão de base de dados, instalação, implantação e treinamento e assistência técnica por 24 meses. O valor estimado da contratação é de R\$ 6.108.064,00, para **aquisição de 368 dispositivos** que utilizam tecnologia de reconhecimento facial, conforme aviso de licitação, publicado em 17/12/2020, no Diário Oficial do Município. O Pregão será realizado em 04/01/2021.

2. A 3ª Inspeção, na instrução encartada à **pç. 020**, inicia pontuando que se concentrou na relação de documentos enviados pela Jurisdicionada ao TCMRJ e arquivados no Sistema de Controle de Processos (SCP). Nesta documentação, verifica, principalmente, que a justificativa para aquisição do dispositivo de tecnologia de reconhecimento facial não se encontra explicitada de forma a comprovar sua real necessidade e que o processo carece de elementos que possam embasar com precisão a motivação da escolha desta alternativa de controle de frequência dos alunos da rede pública de ensino, que irá onerar ainda mais o custo mensal das Unidades de Ensino, lembrando, ainda, que vivenciamos um momento de ausência de aulas presenciais e em um período de grave crise fiscal.

3. Quanto à **avaliação do custo do serviço** e do custo de implantação do sistema de reconhecimento facial a ser contratado, a 3ª IGE constata os seguintes documentos no processo:

- Pesquisa de preços (fls. 1 - P015) com menor **custo unitário de serviços** de R\$ 657,00 e **custo de implantação** de R\$ 540,00.
- Quadro estimativo de valores (fls. 47 – P015) com valor total de preços, para a aquisição de **2.859 dispositivos**, de R\$ 3.422.223,00 (serviços, de R\$ 1.878.363,00; e implantação, de R\$ 1.543.860).
- Pesquisa de preços (fls. 31 -P016) com menor custo unitário de serviços por mês de R\$ 558,00 e custo de implantação de R\$ 540,00.
- Quadro estimativo de valores (fls. 33 – P016) com valor total de preços, para a aquisição de 2.859 dispositivos, por 24 meses, R\$ 39.831.588,00 (referente a serviços, de R\$ 38.287.728,00; acrescido de implantação, de R\$ 1.543.860,00).
- Pesquisa de preços (fls. 83 -P016) com menor custo unitário de serviços por mês de R\$ 657,00 e custo unitário de implantação de R\$ 540,00.
- Quadro estimativo de valores (fls. 85 – P016) com valor total de preços, para a aquisição de 2.859 dispositivos, por 24 meses, R\$ 46.624.572,00 (referente a serviço, de R\$ 45.080.712,00; acrescido de implantação, de R\$ 1.543.860,00).
- Quadro estimativo de valores (fls. 120 – P017) com valor total de preços, para a aquisição de **368 dispositivos**, por 24 meses, R\$ 6.108.064,00 (referente a serviço, de R\$ 5.802.624,00, com valor unitário mensal de R\$ 657,00; acrescido de implantação, de R\$ 305.440,00, com valor unitário de R\$ 830,00).

4. Em relação ao processo nº 07/001.939/2020, a 3ª Inspeção especifica questões que necessitam de justificativas para que possa avaliar o atendimento dos

procedimentos aos princípios de legalidade, legitimidade e economicidade, conforme a seguir:

- I. Quanto à motivação para a contratação, consideramos que as justificativas (fls. 2 e 14 - P013) não estão suficientemente claras e objetivas, sendo necessário esclarecer:
  - a. Qual é o real problema que se busca resolver com o uso do reconhecimento facial?
- II. O objetivo do sistema é substituir a atual chamada efetuada pelos professores?
- III. Por que se decidiu por tal medida?
- IV. Existem estudos sobre a eficácia deste recurso na melhoria do sistema de frequência dos alunos?
- V. Existem outras redes de ensino pública ou privada que obtiveram sucesso na adoção deste dispositivo?
- VI. Como foi avaliada a relação custo-benefício da adoção do projeto de reconhecimento facial?
- VII. O controle da presença por reconhecimento facial é destinado a atender a uma necessidade da Unidade de Ensino ou a atender a uma necessidade dos pais/responsáveis (fls. 14 - P013)?
- VIII. Na justificativa, foi informado que se faz necessário um registro 'eficiente' da frequência dos alunos a fim deste registro ser disponibilizado de maneira rápida aos responsáveis por meio de Aplicativo. Este aplicativo estaria sendo desenvolvido pela IPLANRIO.
  - a. Qual foi a deficiência observada no atual controle de frequência que tornou necessária a substituição por um sistema de reconhecimento facial (fls. 14 - P013)?
- IX. Como foi constatada esta demanda dos pais/responsáveis pela necessidade de informação rápida da frequência do aluno na escola (fls. 14 - P013)?
- X. Foi verificado se todos os pais/responsáveis pelos alunos da rede municipal de ensino têm ou terão acesso a este tipo de tecnologia de controle (fls. 14 - P013)?
- XI. Quando estará pronto e disponibilizado pela IPLANRIO o aplicativo (que foi citado nas justificativas para a contratação) para utilização pelos pais/responsáveis (fls. 14 - P013)?
- XII. Caso o dispositivo não consiga efetuar a correta leitura facial de determinado aluno, como a informação da confirmação da presença do

aluno poderá ser rapidamente enviada aos pais/responsáveis (fls. 14 - P013)?

- XIII. Não há informação sobre a localização exata do dispositivo.
- a. O aparelho será instalado na entrada da escola?
- XIV. Caso haja formação de filas em razão do tempo necessário para o dispositivo efetuar o reconhecimento facial, as Unidades de Ensino estão preparadas para orientar e controlar o distanciamento social entre os alunos nas filas?
- XV. Provavelmente a utilização de máscaras continuará obrigatória no ano de 2021, sendo necessário saber:
- a. Qual o grau de efetividade do leitor facial para a identificação de rostos cobertos com máscara?
- XVI. Considerando as medidas sanitárias impostas em razão da pandemia do novo coronavírus, é importante saber se foi verificado por especialistas se o procedimento de reconhecimento facial, efetuado por centenas ou milhares de alunos, todos aproximando seus rostos dos mesmos dispositivos, não pode ser enquadrado como novo fator de risco para aumento da contaminação?
- XVII. O que irá garantir que o aluno, após a identificação facial (que atesta o registro de sua presença) não saia da escola?
- XVIII. A simples presença do aluno na Unidade Escolar é insuficiente para garantir a sua presença em sala de aula e se o objetivo da colocação do dispositivo é acabar com a lista de chamadas pelos professores, como se pretende garantir a efetiva presença do aluno dentro da sala de aulas?
- XIX. Qual a previsão de consulta aos pais/responsáveis pelas crianças e pelos adolescentes, estudantes das escolas públicas, quanto ao consentimento para a coleta de dados para reconhecimento facial?
- XX. No caso de o responsável não consentir com a coleta de dados para o reconhecimento facial, a decisão vai impossibilitar o ingresso da criança na escola? Trará outras consequências para o estudante? Como será computada sua presença?
- XXI. Com base o artigo 100, inciso V, do ECA (Lei nº 8.069/90), que assegura o direito ao respeito, à privacidade e à imagem das crianças e adolescentes, foi realizado estudo sobre a existência de conflito entre o sigilo de dados pessoais e a utilização desta tecnologia?
- XXII. Com o objetivo de resguardar o direito ao respeito, à privacidade e à imagem, torna-se necessário identificar: Quem ou quais entidades

(órgãos ou instituições) terão acesso aos dados coletados e tratados pela empresa contratada?

XXIII. Quais medidas serão tomadas para proteger o sigilo dessas informações?

XXIV. Consta solicitação, pesquisa de preços e Termo de Referência para a contratação de 2.859 dispositivos. Como foi apurado este número de dispositivos a serem adquiridos, tendo em vista que o número é muito superior ao total Unidades de Ensino do Município, de aproximadamente 1.500 Unidades (fls. 12 - P013)?

XXV. Consta que foi elaborado um outro Termo de Referência - TR (fls. 149, 223 – P016) alterando a quantidade de dispositivos para 368 (no TR anterior eram 2.859). Foi efetuada uma outra pesquisa de preços (fls. 39, 40 – P017), cotação em agosto/2020, apresentando um valor total de R\$ 6.108.064,00 (Serviço de R\$ 5.802.624,00; acrescido de valor de Implantação de R\$ 305.440,00). É necessário esclarecer:

- a. Qual a razão da redução para apenas 368, uma vez que existem aproximadamente 1.500 as Unidades de Ensino?
- b. Existe plano de expansão do dispositivo?
- c. Há previsão de que as demais Unidades (que não teriam sido atendidas inicialmente) receberiam o dispositivo posteriormente? Existe previsão orçamentária para quando ocorrer o necessário acréscimo de Unidades?

XXVI. Comparando-se a proposta inicial de contratação de 2.859 dispositivos com a proposta final para a contratação de 368 dispositivos, percebe-se que para o total inicial de 2.859 dispositivos, os custos unitários eram (fls. 83 – P 016): prestação de serviço (item 1) → R\$ 657,00 (valor unitário mensal), acrescido de custos de implantação (item 2) → R\$ 540,00 (valor unitário uma vez).

Considerando a proposta final, de aquisição de 368 dispositivos (fls. 40 - P 017), o valor corresponderia ao somatório dos custos da prestação de serviço (item 1) → de R\$ 657,00 (valor unitário mensal), acrescido do custo de implantação (item 2) → de R\$ 830,00 (valor unitário uma vez).

Desta forma, verifica-se que a redução do número de dispositivos acarretou um aumento de aproximadamente 53% no custo unitário de implantação (item 2), ou seja, houve geração de custo maior no valor de R\$ 106.720,00, possivelmente, pela perda do ganho de escala.

Caso a Ata gerada por este certame mantenha os preços estimados e esta Ata seja estendida para aquisição dos demais dispositivos,



inicialmente previstos, os valores se potencializam, podendo chegar a um custo de R\$ 722.390,00, significativamente maior, quando comparado com a proposta inicial.

Consideramos necessário que a Jurisdicionada se posicione quanto ao tratamento que foi dado a esta questão.

XXVII. Consta (fls. 135 – P017), na Manifestação Jurídica, informação de que o item III.8, de realização de pesquisa de preços foi parcialmente atendido: “tabela da prefeitura/tabela da CGM se encontra expirada.”

a. Como este item foi atendido, tendo em vista que há informação de impossibilidade de atualização do documento (fls. 142 – P017)?

XXVIII. Não foi apresentado cronograma de desenvolvimento do projeto.

a. Quanto tempo transcorrerá deste o início da coleta de dados dos alunos até a implantação do sistema de controle de presença?

b. Os vinte e quatro meses de contrato serão contados a partir do início da utilização do sistema pelas Unidades de Ensino?

XXIX. Há informação (fls. 30 – P018), datada de 16/10/2020, solicitando encaminhamento do processo à Subsecretaria de Planejamento e Execução Orçamentária, antes de passar à fase externa da licitação, tendo em vista o enfrentamento da pandemia do COVID-19 e seus reflexos orçamentários, considerando-se a orientação emanada pela Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, no âmbito da Manifestação Técnica PG/PADM/CT/EOG/2020 de 25/03/2020, no sentido de reduzir as despesas, concentrando esforços no combate à epidemia e na minimização dos impactos sociais, bem como no Ofício Circular SMF nº 02 de 07/04/2020, que dispõe sobre gestão orçamentária de forma a ajustar a despesa ao orçamento disponível; e (fls. 32 – P018), consta recomendação para sobrestamento do processo: “(...) levando em consideração a necessidade de revisar diariamente as ações de planejamento e execução orçamentária desta SME considero prudente que o presente certame fique sobrestado até que a Municipalidade saia do atual cenário/estágio de pandemia e a saúde financeira da Prefeitura seja reestabelecida” (Subsecretaria de Planejamento e Execução Orçamentária, em 27/10/2020). Consideramos necessário que a Jurisdicionada informe:

a. Por que motivo retirou o processo do sobrestamento, diante do agravamento do estágio de pandemia e de precariedade do cenário financeiro da Prefeitura?

- XXX. Consta (fls. 36 – P018) retorno do processo para a continuidade, “com a urgência que a matéria requer”, datado de 10/12/20, da Subsecretaria de Gestão e, às fls. 506, dados do Edital de Pregão Eletrônico nº 408/2020 - Prestação de Serviço de Controle de Presença por Reconhecimento Facial (valor de R\$ 6.108.064,00 - prazo de 24 meses – quantidade de 368 dispositivos (fls. 554); e Publicação (fls. 93 – P018), em 17/12/2020, em Diário Oficial, do Aviso de Licitação, marcado para 04/01/2021, às 10:30 (Pregão nº 408/2020, processo nº 07/001.939/2020). Tendo em vista que não há certeza quanto ao retorno das aulas presenciais, nem em quais condições elas se darão e que as Unidades de Ensino possuem outras necessidades prioritárias ainda não atendidas, justificar:
- a. Qual o motivo da urgência com que está sendo tratada a aquisição deste dispositivo de reconhecimento facial?
- XXXI. O dispositivo e o serviço estão sendo contratados por 24 meses. Portanto, é importante saber se:
- a. Existe previsão orçamentária para suprir esta necessidade contínua de novas contratações (praticamente a cada 2 anos) na ordem de valores, em torno de seis milhões de reais, para manutenção do funcionamento destes dispositivos em 368 Unidades de Ensino?
- XXXII. Em razão do momento particular de transição de governo, este projeto de novas aquisições não deveria ser avaliado em conjunto com a equipe da nova gestão municipal, uma vez que irá onerar todos os próximos exercícios financeiros?
- XXXIII. Neste contexto de agravamento da pandemia, o Poder Público não deveria tratar como prioridade a contenção de gastos não essenciais?

5. Isto posto, a 3ª Inspeção conclui sua análise identificando questões que necessitam explicações mais aprofundadas, por parte da Jurisdicionada, para que se possa verificar se a operação pleiteada para aquisição de 368 dispositivos de reconhecimento facial por R\$ 6.108.064,00 atende aos postulados de urgência e de utilidade dos gastos públicos e se a operação se enquadra nos dispositivos norteadores da Administração Pública de Legalidade, de Legitimidade e de Economicidade.

6. Por fim, o Corpo Técnico considera, com o objetivo de resguardar o interesse público, prudente **deferir a Tutela Antecipada para Suspender a Licitação, objeto do Pregão nº 0408/2020**, tendo em vista a precariedade do cenário financeiro do município do Rio de Janeiro, a ausência de justificativas suficientes



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO  
EMIL LEITE IBRAHIM

Processo 40/101454/2020

Data 21/12/2020

Rubrica GCS7-6

para embasar a necessidade do sistema de reconhecimento facial para alunos da rede pública e o risco de dano ao erário, sobretudo em relação ao citado no item XXVI da Instrução, devendo, ainda, **determinar** a suspensão do certame e a **diligência** dos autos visando trazer ao processo as razões e justificativas para as questões numeradas nos **itens 1 a 33** da Instrução.

7. Prosseguindo, a Secretaria Geral de Controle Externo (**P023**) acompanha a manifestação da 3ª Inspeção.

Esse é o Relatório. Passo a decidir.

8. Preliminarmente, esclareço que, em virtude de vacância, atuo no feito por força do que dispõe o art. 51, inciso I, alínea “a” do Regimento Interno desta Corte de Contas (Deliberação TCMRJ nº 266, 28/05/2019), em pleno exercício das competências próprias de Conselheiro, consoante convocação ocorrida na 20ª Sessão Ordinária, realizada em 09/09/2020.

9. No âmbito do NCPC, a tutela provisória passou a ser considerada gênero do qual derivam as seguintes espécies: **tutela provisória de urgência**, tendo como elemento caracterizador da urgência a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo pela demora da prestação jurisdicional e **tutela provisória de evidência**, a qual pode ser concedida independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo.

10. Na análise preliminar efetuada pela 3ª Inspeção sobre a documentação do processo administrativo nº 07/001.939/2020, evidencia-se a ausência de justificativa cabal para aquisição do dispositivo de tecnologia de reconhecimento facial. Além disso, o processo carece de elementos que possam embasar com precisão a motivação da escolha desta alternativa de controle de frequência dos alunos da rede pública de ensino.

11. Em relação ao custo do serviço, a 3ª IGE, ao comparar a proposta inicial de contratação de 2.859 dispositivos com a proposta final para a contratação de 368 dispositivos e do custo de implantação do sistema de reconhecimento facial a ser contratado, constata que houve geração de custo maior no valor de R\$ 106.720,00, possivelmente, pela perda do ganho de escala.

12. A unidade especializada informa, ainda, que caso a Ata gerada por este certame mantenha os preços estimados e seja estendida para os demais dispositivos inicialmente previstos, os valores poderão ser potencializados, atingindo um **custo de R\$ 722.390,00, significativamente maior**, quando comparado com a proposta inicial.

13. Ademais, importante destacar a dissonância existente em relação a Manifestação Técnica PG/PADM/CT/EOG/2020, de 25/03/2020, que versa no



sentido de reduzir as despesas, concentrando esforços no combate à epidemia e na minimização dos impactos sociais, bem como Ofício Circular SMF nº 02 de 07/04/2020, que dispõe sobre gestão orçamentária de forma a ajustar a despesa ao orçamento disponível.

14. Destaca-se, da mesma forma, que não se observou na decisão administrativa o despacho da própria Subsecretaria de Planejamento e Execução Orçamentária da SME que, em 27/10/2020, propugnou pelo sobrestamento do processo até que a Municipalidade saia do atual cenário/estágio de pandemia e que a saúde financeira da Prefeitura seja reestabelecida, fls. 32 – P018.

15. Acrescente-se, por fim, que não seria prudente, em razão do momento particular de transição de governo, implementar ações dessa natureza nas condições propostas, uma vez que estas poderão onerar os próximos exercícios financeiros em um cenário de pandemia e de delicada saúde financeira da Prefeitura, sem considerar a ausência de fundamentação para urgência de contratação e, também, a inobservância da possibilidade de redução de custos por meio da economia de escala.

16. Dessa forma, considerando as informações prestadas pela 3ª IGE e o acima destacado, verifico a existência de elementos que **evidenciam a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo pela demora da prestação jurisdicional. Assim, decido no seguinte sentido:**

➤ **Conceder tutela provisória de urgência, *inaudita altera pars*, com arrimo no art. 246 e na alínea b, inciso II, art. 46-A, do RITCMRJ, com o fito de Suspende a Licitação, objeto do Pregão nº 0408/2020; e**

➤ **Baixar em diligência** o presente administrativo, objetivando esclarecimentos da Secretaria Municipal de Educação – SME quanto aos 33 questionamentos trazidos pela 3ª IGE, transcritos no relatório.

17. Conforme §1º, art. 246 do RITCMRJ, que a Procuradoria Especial seja imediatamente comunicada sobre esta decisão.

18. Concedo **o prazo de 15 (quinze) dias úteis** para a Diligência e para a oitiva da SME (§3º, art. 246 RITCMRJ).

19. Por fim, devido ao disposto no § 4º, art. 239, do RITCMRJ, é necessário que a Jurisdicionada atente para que o não atendimento à decisão do Tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada, pode ensejar a aplicação de sanção, nos termos da Lei Municipal nº 3.714/2003.

Sala das Sessões,



---

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO  
EMIL LEITE IBRAHIM**

---

Processo 40/101454/2020

Data 21/12/2020

Rubrica GCS7-6

---

**EMIL LEITE IBRAHIM**  
**Conselheiro Substituto**