



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**  
**MJ - DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL**  
**CTI – DIVISÃO DE INFORMÁTICA**

**RELATÓRIO TÉCNICO Nº 002/2012-DINF/CTI/DG/DPF**

**Assunto: Análise de Recurso Administrativo – Bull/Akiyama**

**Ref.: Pregão Eletrônico 003/2011-CTI/DG/DPF**

**I - DA FLAGRANTE INABILITAÇÃO JURÍDICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA DO CONSÓRCIO DECLARADO VENCEDOR**

1. A RECORRENTE alega que as quatro empresas integrantes do consórcio Itaotec/Vision-box deveriam atender individualmente às exigências de documentação de habilitação do Pregão e que a empresa Vision Box – Soluções de Visão por Computador S.A. teria cumprido a obrigatória apresentação de certidão de falência ou concordata expedida pela sede da pessoa jurídica.
2. A RECORRENTE alega ainda que a mesma empresa consorciada não teria atribuições específicas indicadas no Instrumento de Compromisso de Constituição de Consórcio, o que constituiria irregularidade.

**RESPOSTA (I)**

1. Esta unidade técnica encaminhou a questão à consultoria jurídica contrata, executa pela empresa Zênite Consultoria, que emitiu o seguinte parecer:

De acordo com o art. 37, XXI, da Constituição da República, as exigências relativas à qualificação econômico-financeira (bem como os demais requisitos de habilitação) devem ser aquelas “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Por sua vez, o art. 31 de Lei de Licitações estabelece quais condições poderão ser exigidas para a comprovação da boa saúde financeira dos licitantes em cada caso concreto. Vale dizer, a Lei nº 8.666/93 apenas delimita o universo de documentos que podem ser exigidos, cabendo à Administração, em cada hipótese, eleger, justificadamente, aqueles que deverão ser apresentados pelos interessados .

Inclusive, o art. 40, inciso VI, da Lei de Licitações, estabelece que o edital deve prever, de forma expressa, as “condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas”.

**Então, se o edital não faz menção à certidão de falência e concordata, isso significa que a comprovação dessa situação não é essencial para a execução do contrato a ser formalizado. Dessa forma, não há que se**

**exigir da empresa estrangeira a apresentação de documento equivalente à certidão negativa de falência ou concordata, posto que tal condição não foi imposta aos demais licitantes.** (grifo nosso).

2. Uma vez que o Edital não requereu a apresentação de certidão de falência ou concordata, considerando suficiente a apresentação de regularidade no SICAF e dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), entendemos que não há irregularidade na documentação apresentada pela consorciada.

3. Com relação à ausência de responsabilidades atribuídas à consorciada, o Consórcio atacado no recurso apresentou as seguintes contra-razões:

A Vision Box – Soluções de Visão por Computador S.A. participa do consórcio com o fornecimento do software de controle de fronteira, eis que foi por ela desenvolvido.

A descrição das atividades no anexo ao Termo de Compromisso Particular de Constituição de Consórcio se refere ao percentual de faturamento de cada consorciada.

A Vision Box – Soluções de Visão por Computador S.A. cobrará pelo fornecimento do software diretamente da Vision-Box do Brasil Soluções de Visão por Computador para a solução.

De mais a mais, o controle da Vision-Box do Brasil Soluções de Visão por Computador cabe à Vision Box – Soluções de Visão por Computador S.A.

4. A justificativa apresentada nas contra-razões permite concluir que a participação da empresa Vision Box - Soluções de Visão por Computador S.A. no consórcio licitante é desnecessária, uma vez que não se exige que os fornecedores de partes da solução sejam consorciados e que os atestados de capacidade técnica em nome da empresa seriam válidos ainda que não fosse integrante do consórcio, uma vez que é controladora da consorciada Vision-Box do Brasil Soluções de Visão. Entretanto, a ausência de motivação não pode ser estendida em efeito para que se configure em impedimento, no caso em análise, de forma que a participação da empresa no Consórcio Licitante sem atribuições específicas não parece constituir contrariedade às regras do certame, com o destaque de que continua sujeita à responsabilidade solidária prevista no item 2.9.1.3 do Edital.
5. Recomendamos que seja negado provimento ao item I do recurso.

**II – DO NÃO-ATENDIMENTO PELO CONSÓRCIO ITAUTEC VISION-BOX  
DAS CONDIÇÕES MÍNIMAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EXIGIDAS  
PELO EDITAL**

1. A RECORRENTE alega que os atestados de capacidade técnica apresentados pelo Consórcio Itautech/Vision-box não atenderiam às exigências de Edital, de forma que o Consórcio não alcançaria a comprovação do volume de serviços prestados correspondente ao exigido para o item 2.8.1 do Edital. O Consórcio Itautech/Vision-box apresenta contra-razões ao recurso, alegando o seguinte:

A totalidade contratada está descrita no item 2.5, redundando em 1.180 (um mil cento e oitenta) kits, sendo necessária a aptidão de apresentação de atestados de capacidade técnica de no mínimo 590 (quinhentos e noventa) kits.

Entende o Consórcio Impugnante que a quantidade nos atestados foi de 1.209 (um mil duzentos e nove) kits, que são compostos dos seguintes atestados emitidos por:

- a) Serviço Administrativo de Identificação Migração e Estrangeiros (Venezuela – dispensa consularização por ser Estado Parte do MERCOSUL);
- b) Swedish National Police Board (em português e consularizado – dispensa tradução);
- c) UKBA (em português e consularizado – dispensa tradução);
- d) Finnish Boarder Guard (em português e consularizado – dispensa tradução);
- e) SERPRO (em português);
- f) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (em português e consularizado – dispensa tradução);
- g) Ministério dos Negócios Estrangeiros (em português e consularizado – dispensa tradução);
- h) Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (em português e consularizado – dispensa tradução);
- i) 3 (três) do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (em português);
- j) Centro Paula Souza (em português).

**RESPOSTA (II)**

1. Com referência aos atestados de capacidade técnica apresentados pelo Consórcio Itautech/Vision-box, cabe ressaltar que o Edital é claro ao apontar três itens independentes para os quais se deve atestar capacidade, sendo que para dois deles cabe comprovação de volume compatível com o do objeto da aquisição, como se vê:

2.8 – A licitante deverá apresentar os atestados de capacidade técnica, em seu nome ou de filial do mesmo grupo ou de empresa consorciada, expedido por pessoa jurídica nacional ou estrangeira, de direito público ou privado, conforme as regras da PARTICIPAÇÃO que comprove:

2.8.1 Fornecimento de solução integrada de leitura de documentos padrão ICAO, incluindo RFID e verificação automática dos itens de segurança baseada em templates no volume de pelo menos 50% da quantidade do objeto do contrato, com cobertura de suporte técnico.

2.8.2 Fornecimento de solução integrada de identificação humana composta por coleta digital de assinatura manual, impressões digitais e captura de face, no volume de pelo menos 50% da quantidade do objeto do contrato, com cobertura de suporte técnico.

2.8.3 Integração de Sistemas em linguagem de programação Java utilizando JNI.

2. Foram considerados, para fins de homologação, os quantitativos exigidos correspondentes a 302 (trezentos e dois) kits de solução integrada de leitura de documentos padrão ICAO (item 2.8.1) e 288 (duzentos e oitenta e oito) kits de solução integrada de identificação humana (item 2.8.2). Não foi estabelecido quantitativo de equivalência para o item 2.8.3, bastando atestar a experiência para cumprir a exigência.
3. Em suas contra-razões ao recurso, o Consórcio Itaotec/Vision-box alega a apresentação de atestados de capacidade técnica correspondentes a 1.209 (um mil duzentos e nove) kits ou soluções correspondentes fornecidas a outras entidades. Todavia, quando divididos conforme o item atendido, esses atestados resultam em 1010 kits correspondentes ao item 2.8.2, quantidade muito superior à exigida, mas apenas 153 kits correspondentes ao item 2.8.1 ou 149 unidades a menos que o necessário para comprovar compatibilidade com o objeto da licitação.
4. Recomendamos que seja dado provimento ao item II do recurso, reconhecendo a falta de atestados de capacidade técnica para o item 2.8.1 do Edital, com conseqüente inabilitação do Consórcio Licitante Itaotec/Vision-box e chamada da próxima licitante.

### **III – DA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA PELO CONSÓRCIO ITAUTEC VISION-BOX CONTENDO OBJETO DIVERSO DAQUELE REQUERIDO PELO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

1. A RECORRENTE alega que a proposta do Consórcio Itaotec/Vision-box excluiria da cobertura da proposta diversos itens exigidos em Edital.
2. A RECORRENTE alega que o Consórcio Itaotec/Visio-box teria apresentado amostras de equipamentos divergentes dos cobertos pelo certificado EPEAT e pelo relatório de resultado do teste SYSmark 2007 Preview (Overall) Rating apresentados em sua proposta.
3. A RECORRENTE alega que o Grupo de Trabalho de Homologação teria deixado de verificar parte das exigências de edital durante a análise das amostras.

### **RESPOSTA (III)**

1. Questão 1 - O Consórcio Licitante Itaotec/Vision-box apresenta contradições com relação ao conjunto de serviços cobertos pelo contrato. Embora a proposta contenha todas as descrições de serviços cobertos e não cobertos por garantia, nas condições requeridas pelo Edital, acrescenta em sua pág. 104, alínea “d”, ressalva de que os “serviços gerados por ambiente físico inadequado, **como**

**distúrbios na rede elétrica** e lógica (...).”, grifo nosso, e na alínea “n”, pág. 105, ressalvas referentes a atualizações de firmware, os quais estão excluídos da cobertura da proposta.

2. Com referência às exclusões da cobertura da proposta da licitante Itaotec/Vision-box, O item 18.62 do Edital, das Obrigações Específicas da Contratada, subitem 5, indica claramente que “A CONTRATANTE não se responsabilizará pela qualidade da rede elétrica, cabendo a CONTRATADA a adoção das medidas necessárias para a proteção e funcionamento adequados de seus Kits”. O Edital também é claro ao indicar que os kits são fornecidos como serviço com finalidade específica, não cabendo à CONTRATANTE atualizar sistemas operacionais, firmwares, drivers ou outros componentes necessários ao seu bom funcionamento.
3. Recorremos novamente a nossa consultoria jurídica, de cujo parecer extraímos a seguinte conclusão:

Assim, com fulcro no §3º do art. 43, cabe ao pregoeiro proceder à diligência no intuito de sanear a irregularidade constatada na proposta que se encontra em contradição com exigência editalícia. Para tanto, basta ao licitante comprometer-se a atender à referida exigência em conformidade com o que estabelece o edital, afastando-se, com isso, o vício constante em sua proposta

4. Questão 2 - Efetivamente, o Consórcio Itaotec/Vision-box apresentou amostras divergentes do ofertado em sua proposta. Em suas contra-razões à RECORRENTE, o consórcio alega que a substituição se dá como “...fruto de desenvolvimento tecnológico”, resultando em “... equipamento com características superiores sem alteração de custo, que redundaria certamente em vantagem para a Administração Pública”. Recorrendo à consultoria jurídica de que dispõe essa área técnica, provida pela empresa Zênite Consultoria, obtivemos o parecer do qual extraímos os trechos abaixo:

“... não se pode reconhecer a possibilidade de, **imotivadamente**, aceitar a troca do componente ofertado pelo licitante em sua proposta entregue no certame.

Agora, esse raciocínio não pode ser aplicado de forma absoluta, na medida em que as regras jurídicas devem ser interpretadas com vistas aos fins que legitimaram sua edição.

...

Em suma, é possível afirmar que, a partir da interpretação teleológica e sistemática da Lei de Licitações, bem como dos princípios que regem a atuação administrativa, será viável a alteração do objeto, mesmo não prevista expressamente no ordenamento jurídico, quando:

- a) houver fato superveniente que impeça a execução do contrato nos moldes inicialmente delineados;
- b) não implicar em acréscimo de preço ou na ampliação de encargos para a Administração;
- c) a solução for, no mínimo, igualmente satisfatória;
- d) não houver ofensa ao princípio da moralidade.

...

Havendo a substituição do componente exigido em edital e ofertado na proposta por outro componente, ainda que de qualidade superior,

necessário, como anteriormente destacado, que atenda às exigências do edital.

Portanto, é aceitável e recomendável que a Administração exija o referido teste de consumo de energia em relação ao equipamento com a substituição do componente de qualidade superior (processador), assim como se exigiria caso o processador entregue fosse o descrito no edital.

...”

5. Observa-se que já existe declaração do Consórcio Licitante de que não haverá acréscimo de preço ou ampliação de encargos, apresentada nas contra-razões ao recurso ora em análise. Não foi identificada outra alteração no bem entregue em amostra que não a do processador e esse é superior ao ofertado inicialmente. A configuração ofertada originalmente já atendia as condições de Edital, o que resta comprovado pelos resultados de testes e certificados juntados à documentação entregue, de forma que a alteração feita não objetivou contornar indevidamente vício insanável da proposta.
6. Atendida a legalidade e preservado o interesse da Administração, não há que se falar em ofensa ao princípio da moralidade. Resta ao Consórcio Licitante que apresente o fato superveniente que obrigou a substituição do bem ofertado e a apresente os resultados de testes requeridos nos itens 2.2.1 e 2.12.3 do Termo de Referência, comprovando que a nova configuração ofertada preserva o cumprimento das exigências de Edital.
7. Questão 3 - Os membros do Grupo de Trabalho, signatários dos relatórios que recomendaram pela homologação ou não de cada licitante examinada, sempre partindo da melhor proposta comercial válida, foram nomeados através da PORTARIA No. 2744/2011-DG/DPF, DE 1o. DE DEZEMBRO DE 2011, procurando ter um representante para cada área de especialização envolvida na análise e seu respectivo suplente. A atuação do Grupo de Trabalho pautou-se por verificar os quesitos exigidos em edital dentro das possibilidades técnicas e instrumentais, desconsiderando aqueles relacionados a particularidades únicas da Polícia Federal e que, por conseguinte, requeressem esforço de desenvolvimento de solução específica para a licitação, o que só se poderia exigir após firmado contrato, com correspondente previsão de remuneração. Assim, diversos fatores considerados personalizados deixaram de ser verificados neste momento, o que de forma implica na aceitação de itens fora da especificação de Edital, mas somente que serão características verificadas no momento da homologação final da solução, a ser realizada antes da emissão do Termo de Recebimento Definitivo.

8. Caso a licitante não seja inabilitada por outros motivos, recomendamos que se faça diligência ao Consórcio Itaotec/Vision-box, solicitando:
  - a. que apresente relatório de resultados dos testes SYSmark® 2007 Preview (Overall) Rating e Battery Eater no modo Classic, ambos para os equipamentos entregues em amostra com configuração maior que a ofertada originalmente.
  - b. que apresente declaração indicativa do fato superveniente que levou à substituição de equipamento ofertado em atendimento ao item 2 do ANEXO III do Termo de Referência.
  - c. Que apresente declaração autorizando que se desconsidere os itens 3.3 d) e n) de sua proposta comercial.

Brasília, 04 de janeiro de 2012

Luís Otávio Gouveia  
Chefe da Divisão de Informática  
Coordenação-Geral de Tecnologia da  
Informação/DPF