PROCESSO:	3564/2018
UNIDADE:	Superintendência Estadual de Licitações – SUPEL/RO
SUBCATEGORIA:	Representação
ASSUNTO:	Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 060/2017
RESPONSÁVEL:	Valid Soluções S.A, CNPJ n. 33.113.309/0001-47, representada por Carlos Affonso Seigneur D' Albuquerque, CPF n. 011.275.967-05.
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO	Posterior
VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO:	R$ 35.017.920,00[1]
RELATOR:	Wilber Carlos dos Santos Coimbra

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de representação formulada pela empresa Valid Soluções S/A, CNPJ n. 33.113.309/0001-47, apresentada por seu titular, senhor Carlos Affonso Seigneur D'Albuquerque, CPF n. 011.275.967-05, com pedido de tutela de urgência, em que arguiu a ocorrência de irregularidade formal no edital do Pregão Eletrônico n. 060/2017, deflagrado pela Superintendência Estadual de Licitações – SUPEL/RO.

2. O objeto do certame é a contratação de empresa especializada em serviços de solução integrada para emissão de Carteira de Identidade, para atender o Instituto de Identificação Civil e Criminal "Engrácia da Costa Francisco" da Polícia Civil, na capital e no interior do estado de Rondônia, com valor estimado de R$ 35.017.920,00.

3. Por meio da Decisão Monocrática n. 0309/2018-GCWCSC (ID 688180), o conselheiro relator postergou a análise do pedido de concessão de tutela provisória inibitória antecipatória até que a Secretaria Geral de Controle Externo emitisse o respectivo relatório técnico.

[1] Disponível em: http://www.rondonia.ro.gov.br/licitacao/196943/

4. Dessa maneira, após a juntada das informações prestadas pelo senhor Márcio Rogério Gabriel, Superintendente da SUPEL/RO, foi apontada a seguinte irregularidade em relatório técnico preliminar (ID 698131):

> De responsabilidade de JÚLIO ANDRÉ KASPER DA SILVA (CPF n. 908.988.772-53), DENILTON MARTINS DE ALBUQUERQUE (CPF n. 656.851.722- 49) e LAURO LEUDO DOS SANTOS BATISTA AGUIRRE (CPF n 285.865.652-53), membros da comissão responsável pela prova de conceito; de MÁRCIO ROGÉRIO GABRIEL (CPF n. 302.479.422-00), Superintendente Estadual de Licitação; e das EMPRESAS M. I. MONTREAL INFORMÁTICA S.A. (CNPJ n. 42.563.692/0001-26) e INDÚSTRIA GRÁFICA BRASILEIRA LTDA (CNPJ n. 61.418.141/0001-13):
>
> 3.1. Aceitação de prova de conceito com percentual de apenas 97,65% de atendimento dos requisitos, sem previsão no edital e em contrariedade à previsão do Item 5.31 e Anexo X do instrumento convocatório, acrescido dos esclarecimentos feitos pela própria comissão de licitação, em 11/6/20187, nos termos mencionados no item 2.1.2.1 desta análise.

5. Acerca da análise do pedido de tutela de urgência, entendeu-se que a irregularidade apontada teria materialidade suficiente para ensejar suspensão do certame, razão pela qual propôs a sua concessão para suspender o Pregão Eletrônico n. 060/2017.

6. A despeito do opinativo técnico, **a tutela antecipatória inibitória foi indeferida** por meio da Decisão Monocrática n. 340/2018/GCWCSC (ID 700599). Ainda, o relator determinou a expedição de mandados de audiência, a fim que de os responsáveis apresentassem suas razões de justificativas.

7. Saliente-se que aportou aos autos Pedido de Reexame (ID 704951), em oposição à Decisão Monocrática n. 340/2018/GCWCSC, pretendendo a imediata suspensão liminar do certame. Todavia, negou-se o provimento ao recurso (ID 765228), cuja decisão já transitou em julgado (ID 776257), conforme Acórdão 422/19 - Processo n. 4092/18.

8. Por fim, após a chegada das razões de justificativas (ID's 709243, 713904, 714170, 712025 e 712654), vieram os autos a esta unidade técnica para análise conclusiva.

2. ANÁLISE TÉCNICA

9. Dispôs o relatório inicial que, no caso em análise, em desatendimento ao item 5.31 e Anexo X do instrumento convocatório, houve a aceitação de prova de conceito com percentual de apenas 97,65% de atendimento dos requisitos.

2.1. Das justificativas dos responsáveis

10. Cumpre salientar que todos os responsáveis apresentaram justificativas tempestivamente, exceto a empresa Indústria Gráfica Brasileira, CNPJ n. 61.418.141/0001-13, que deixou transcorrer o prazo sem apresentar qualquer manifestação nos autos, conforme Certidão de ID 720557.

11. O senhor Márcio Rogério Gabriel (ID 709243), Superintendente Estadual de Licitação – SUPEL/RO, preliminarmente, esclareceu que os procedimentos que competiam àquela pasta se estendiam até a adjudicação do certame, tendo sido os autos encaminhados à SESDEC para fins de homologação, bem como realização da Prova de Conceito com a empresa declarada vencedora do certame, conforme previsto no edital.

12. Dessa forma, aduz que não há que se falar em aceitação, por parte da SUPEL, de parecer de Prova de Conceito, tendo em vista não possuir legitimidade para tanto.

13. Informa, ainda, que, a SESDEC foi instada a se manifestar. Esta emitiu a Informação n. 5/2018/PC-IICCGAB, no qual reafirma o atendimento das exigências do edital, pela licitante vencedora, conforme se observa da transcrição (pág. 4, ID 709243):

> (...) **Do percentual de aprovação da POC:**
>
> A empresa recorrente questionou ainda sobre o critério de avalição adotado pela Comissão, que seria de, no mínimo, 90% de satisfação dos itens apresentados no Plano de Testes, e que tal decisão não encontrava previsão no Edital do PE 060/2017 / ALF A/SUPEL.
>
> Cabe informar que, o item 5.31.11 do Anexo Ido Edital do PE 060/2017/ALFA/SUPEL menciona que o IICCECF/PC/RO emitiria apenas o documento de aceite quando da aprovação do protótipo apresentado. Nesse sentido, em atenção aos princípios da Publicidade, da Impessoalidade e da Razoabilidade, a Comissão optou por utilizar uma metodologia descritiva em seu Parecer, estabelecendo a porcentagem mínima de 90% como parâmetro, a fim de detalhar a avaliação da POC e justificar a nota concedida, visando evitar dúvidas acerca da transparência do aceite.
>
> Destaca-se que, mesmo que o parâmetro de porcentagem mínima adotado fosse de l00%, de modo algum influenciaria na tomada de decisão pela Comissão, haja vista que, de todos os testes realizados, 97,65% foram

realizados sem falhas e apenas 2,35% **falharam parcialmente por erro humano.**

Ressaltamos ainda que, os 2,35% que ilustram a **falha parcial** representam somente 02 (dois) dos 85 (oitenta e cinco) testes realizados e sua falha se atribui **estritamente aos erros humanos cometidos pelos operadores**, conforme mencionado na página 3 e 4 do Parecer, **não sendo atribuído à funcionalidade do protótipo**.

Logo, a funcionalidade da solução biométrica foi devidamente testada e aprovada em sua integralidade (100%), no entanto, a Comissão não poderia deixar de observar em seu Parecer que o erro humano comprometeu o resultado esperado nesses módulos.

Ademais, cumpre destacar que o douto Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra já manifestou entendimento referente à aplicação conjugada do princípio da insignificância e da razoabilidade na Decisão Monocrática n. 0340/2018-GCWCSC:

"[...] não se mostra razoável concluir que o percentual de 2,35%, seja motivo determinante e idôneo para obstar a atuação legítima da Administração Pública de contratar o produto ou serviço de que ela dependa para consecução de seus objetivos, que é o pleno atendimento ao interesse público por excelência."

O nobre Conselheiro manifesta ainda que no pedido de liminar, a Empresa recorrente não demonstra verossimilhança de que a ausência de dois pontos percentuais de eficiência trará prejuízo ao erário ou violará o bem jurídico tutelado.

Assim, não há que se falar em subjetividade de critérios por parte da Comissão, haja vista que todos os testes que subsidiaram a realização da POC e a tomada de decisão da Comissão foram realizados no contexto do PE 060/2017/ALFA/SUPEL, em consonância com os princípios da legalidade e da eficiência.

CONCLUSÃO

Analisados os fatos e argumentos apresentados, diante da ausência de fundamentação concreta no pedido de Reexame realizado pela Empresa Valid Soluções S. A. fica caracterizado o aspecto protelatório da recorrente pelos constantes questionamentos, seja pela via administrativa, seja pela via judicial, uma vez que apresenta argumentos repetitivos e demonstra inconformismo diante das decisões dos Tribunais.

No que tange à Prova de Conceito, seria ilógico e imprudente por parte da Comissão considerar o erro humano como índice avaliativo de um protótipo que demonstrou estar em conformidade com o Edital, haja vista que tem

> plena consciência que a solução integrada será operada e fiscalizada pelos Peritos Papiloscopistas da Polícia Civil, profissionais que possuem conhecimento técnico para tal finalidade e que foram nomeados para avaliarem e emitirem o aceite, respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e da razoabilidade.
>
> Por estas razões, o pedido de suspensão do presente Pregão não deve prosperar, haja vista que tal decisão acarretará em prejuízos à Administração Pública e à população do Estado de Rondônia, pois o presente certame viabilizará a prestação do serviço da emissão da Carteira de Identidade dentro dos moldes exigidos pelo Decreto Presidencial nº 9.278 de 05 de fevereiro de 2018, que em seu artigo 21, obriga os órgãos de identificação a adotar os novos padrões de Carteira de Identidade a partir do dia O 1 de março de 2019.

14. Por sua vez, o senhor Júlio André Kasper da Silva (ID 713904), perito papiloscopista e presidente da comissão, informa que a funcionalidade da solução biométrica foi devidamente testada e aprovada em sua integralidade (100%). No entanto, a comissão não poderia deixar de observar, em seu parecer, que o erro humano comprometeu o resultado esperado nesses módulos.

15. Destacou, ainda, que, mesmo que o parâmetro de porcentagem mínima adotado fosse de 100%, de modo algum influenciaria na tomada de decisão pela comissão, haja vista que, de todos os testes realizados, 97,65% foram realizados sem falhas e apenas 2,35% falharam parcialmente por erro humano.

16. Assim, os 2,35% que ilustram a falha parcial representam somente 02 (dois) dos 85 (oitenta e cinco) testes realizados e a falha se atribui estritamente aos erros humanos cometidos pelos operadores, não sendo atribuído à funcionalidade do protótipo.

17. A defesa do senhor Denilton Martins de Albuquerque (ID 712025), membro da comissão responsável pela Prova de Conceito, utilizou-se dos mesmos argumentos apresentados na justificativa anteriormente mencionada neste relatório. No mais, afirmou que a realização da Prova de Conceito seguiu os ditames legais contidos no processo licitatório, sendo observados todos os requisitos e prazos estabelecidos para o cumprimento dos testes relacionados no Anexo X - Plano de Testes da Prova de Conceito.

18. Concluiu a sua defesa no sentido de que seria ilógico e imprudente, por parte da comissão, considerar o erro humano como índice avaliativo de um protótipo que demonstrou estar em conformidade com o edital, haja vista que tem plena consciência que a solução integrada será operada e fiscalizada pelos peritos papiloscopistas da Polícia Civil.

19. O senhor Lauro Leudo dos Santos Batista Aguirre (ID 714170), perito papiloscopista e membro da comissão, reforçando os fundamentos anteriores, aduz que a representante não atentou às justificativas apresentadas no parecer técnico da comissão, ignorando fatos relevantes como o erro humano de digitação do operador do protótipo e o erro no fornecimento de fichas pela comissão, sendo que ambos acarretaram em transtornos no andamento da POC. Nesse sentido, reiterou que os referidos erros foram alheios ao funcionamento do protótipo.

20. Menciona, ainda, constar no edital do PE 060/2017/ALFA/SUPEL, o item 5.31.11 do Anexo I, o qual informa que seria emitido, tão somente, um documento por parte IICCECF/PC/RO, quando da aprovação do protótipo apresentado, ou seja, a comissão teria ido além e demonstrou de maneira transparente a nota concedida.

21. A empresa M.I. Montreal Informática S/A (ID 712654) afirma que não há, no edital, exigência de acerto de 100% dos itens, conforme sustenta a representante. Além disso, reforça o argumento de que os 100% não foram alcançados devido à ocorrência de erro humano nas operações efetuadas por pessoas que não são peritos papiloscopistas.

2.2. Da análise das justificativas

22. Em síntese, as alegações de defesa sustentam que: a) A aplicação da Prova de Conceito – POC era atividade que competia unicamente à SESDEC, não havendo que se falar em responsabilidade da SUPEL; b) O edital não previu o atingimento de 100% dos quesitos da POC; c) A falta de êxito na totalidade dos testes se deu por erros humanos, não sendo atribuído à funcionalidade do protótipo.

23. No que tange ao argumento sobre a ausência de responsabilidade da Superintendência de Licitações e Contratos - SUPEL, o edital, no item 5.3.1.1, previu:

> 5.3.1.1. Após declarada a VENCEDORA do certame licitatório, no prazo de 15 (quinze) dias, a licitante deverá apresentar um protótipo, para realizar a prova de conceito, **que será realizada nas dependências do IICCECF/PC/RO**, localizado à Rua Flores da Cunha, 4384, Costa e Silva, Porto Velho/RO, CEP 76.803-594 ou outro local indicado por este.
>
> 5.31.2 A VENCEDORA deverá apresentar um protótipo para comprovar que a solução ofertada **atende plenamente** aos requisitos exigidos pelo IICCECF/PC/RO. (...)
>
> 5.31.11 O **IICCECF/PC/RO** emitirá o documento de aceite se houver a aprovação do protótipo apresentado. (grifo nosso)

24. Dessa forma, é possível observar que o edital foi categórico ao dispor que a realização da Prova de Conceito ocorreria sob a responsabilidade da SESDEC. Ademais, o IICCECF/PC/RO deveria emitir um documento de aceite que declarasse a aprovação do software.

25. Pode-se depreender, portanto, que a SUPEL não detinha competência para aplicar o teste. Sob esse aspecto, as justificativas apresentadas pelo senhor Márcio Rogério Gabriel merecem ser acolhidas e a responsabilidade da SUPEL pode ser afastada.

26. O edital também informa que a vencedora deveria apresentar um protótipo que comprovasse que a solução ofertada atenderia plenamente aos requisitos exigidos pelo IICCECF/PC/RO. Nesse sentido, o argumento utilizado pelos defendentes no sentido de que o edital não previu o atingimento de 100% dos quesitos da POC não prospera.

27. Como dito anteriormente, o item 5.3.1.2 previu, de maneira expressa, que a licitante deveria comprovar que a proposta ofertada atendia plenamente aos requisitos exigidos pelo IICCECF/PC/RO.

28. Importa salientar que, segundo o Dicionário Aurélio[2], o termo "plenamente" significa completude, inteireza. Portanto, o argumento baseado na falta de previsão editalícia para o atendimento total dos quesitos aplicados não encontra fundamento.

29. Todavia, ainda que o edital tenha a previsão expressa sobre a necessidade de aprovação na totalidade dos testes aplicados, o caso concreto exige **cautela em sua análise**, notadamente em face das justificativas apresentadas, as quais imputaram o percentual mínimo de não atendimento (2,35%) a falhas humanas.

30. De todos os testes realizados, 97,65% foram realizados sem falhas e apenas 2,35% falharam parcialmente por erro humano. Dessa maneira, entender que a falha do usuário seja capaz de contaminar toda a higidez do produto, baseado em interpretação rigorosa do edital, tendo sido este idealizado de forma alheia às possíveis imperfeições do homem médio, carece de bom senso.

31. Sobre este assunto, a SESDEC, na Informação n. 5/2018/PC-IICCGAB, manifestou-se no seguinte sentido (ID 709243):

> (...) No que tange à Prova de Conceito, seria ilógico e imprudente por parte da Comissão considerar o erro humano como índice avaliativo de um **protótipo que demonstrou estar em conformidade com o Edital**, haja vista que tem plena consciência que a solução integrada será operada e fiscalizada pelos Peritos Papiloscopistas da Polícia Civil, profissionais que possuem conhecimento técnico para tal finalidade e que foram nomeados

[2] Disponível em: https://www.dicio.com.br/plenamente/

> para avaliarem e emitirem o aceite, respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e da razoabilidade.

32. A situação ora retratada demonstra que houve o cumprimento de 97,65% dos requisitos exigidos, o que pode ser considerado um índice de atendimento elevado. Apesar da ocorrência de possíveis falhas do usuário no percentual 2,35%, este pode ser considerado aceitável, notadamente porque a comissão responsável entendeu que o protótipo avaliado estava em conformidade com o edital.

33. Portanto, a despeito do consórcio de empresas Montreal Informática S.A. e Indústria Gráfica Brasileira Ltda. ter atingido somente o índice de 97,65% do percentual de 100%, após a análise das justificativas apresentadas, verificou-se que tal diferença não se mostrou suficiente para macular o certame, sob pena de comprometimento do princípio da proporcionalidade, tal como delineado na DM 340/2018 (ID 700599). Na ocaisão, o relator assim entendeu:

> 32. Ademais, nada obstante tenha o STJ editado a Súmula Orientativa n. 599, que dispõe não ser aplicável o princípio da insignificância no âmbito dos bens de interesse da Administração Pública, **tenho que para atender ao requisito da adequação proporcional, cabe, no ponto, tal princípio**.
>
> 33. É que, o princípio da insignificância deve ter sua aplicação conjugada com o princípio da razoabilidade, examinando as especificidades do caso concreto; **não se mostra razoável concluir que o percentual de 2,35%, seja motivo determinante e idôneo para obstar a atuação legitima da Administração Pública de contratar o produto ou serviço de que ela dependa para consecução de seus objetivos, que é o pleno atendimento ao interesse público por excelência**.
>
> 34. Invoca-se, na espécie, o **princípio da insignificância**, mitigando o rigorismo da Súmula n. 599 do STJ, exatamente como fez o próprio STJ ao julgar o Habeas Corpus n. 85.272, em que se pretendida ressarcimento ao erário no valor de R$ 20,00 (vinte reais), por dano perpetrado contra um cone, hipótese em que o responsável era um senhor senil, que contava na data do julgamento com 83 anos de idade.
>
> 35. Nesse ponto, pelos fundamentos aquilatados, não vejo como deferir a Tutela de Urgência pretendida pela Unidade Técnica, dado que **o percentual do 2.35% não atingido pelo consórcio vencedor**, para se subsumir ao conceito máximo de 100% previsto no Edital, **não serve para demostrar violação sensível de bem jurídico**, sob o exame jusfilosófico trazido pelo princípio da proporcionalidade sob as vertentes da necessidade, adequação e da proporcionalidade estrita.

34. Além disso, convém destacar que os demais grupos e empresas concorrentes não atingiram o mesmo percentual de satisfação previsto no item 5.3.1 do Edital. Caso a Administração Pública não tivesse qualificado o consórcio que atingiu a nota máxima entre os concorrentes como vencedor do certame, teria que declarar a licitação como fracassada, por ausência de capacidade técnica dos licitantes.

35. Por todo o acima exposto, a representação merece ser julgada improcedente.

3. CONCLUSÃO

36. Encerrada a análise da representação ofertada pela empresa Valid Soluções S.A, CNPJ n. 33.113.309/0001-47, acerca de possíveis irregularidades no edital de Pregão Eletrônico n. 60/2017/SUPEL/RO, conclui-se pela sua **improcedência**, tendo em vista que, após o exame das justificativas apresentadas, não foram encontradas razões fáticas e jurídicas que maculassem os dispositivos legais e constitucionais invocados na peça representativa, os quais foram analisados sob a ótica do princípio da proporcionalidade, conforme fundamentação contida no item 2 deste relatório.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

38. **a) Conhecer** a representação e, no mérito, **julgá-la improcedente**;

39. **b) Comunicar** à representante e aos representados sobre os termos da decisão a ser proferida, informando-lhes que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estarão disponíveis no sítio deste Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação nº 3/2013/GCOR;

40. **c) Arquivar** os autos, depois de publicada a consequente decisão, cumpridas as medidas processuais legais por parte da Secretaria de Processamento e Julgamento e certificado o trânsito em julgado.

Porto Velho, 30 de outubro de 2019.

ANA PAULA NEVES KURODA
Auditora de Controle Externo
Matrícula 532

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo
Matrícula 518

Em, 30 de Outubro de 2019

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ANA PAULA NEVES
Mat. 532
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 30 de Outubro de 2019

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

SANTA SPAGNOL
Mat. 423
DIRETOR DE CONTROLE EXTERNO V