

### ■ Visualização de Recursos, Contra-Razões e Decisões

#### **CONTRA RAZÃO :**

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA CORDENAÇÃO-GERAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 03/2013 – CGTI/DPF

VISION-BOX DO BRASIL SOLUÇÕES DE VISÃO POR COMPUTADOR LTDA., doravante designada Recorrida, pessoa jurídica de direito privado, devidamente cadastrada no CNPJ sob o n.º 07.465.490/0001-40, com sede na Rua São Bento, 545, 7º andar, Sala 05, Centro- São Paulo/SP, CEP: 01011-190, neste ato representada por seu administrador LEIDIVINO NATAL DA SILVA, brasileiro, casado, engenheiro, portador da cédula de identidade RG 22.186.980-3, devidamente cadastrado no CPF/MF sob o n.º 187.528.168-18, residente e domiciliado na Avenida Moffarej, n.º 154, ap. 142, bloco 4, Vila Leopoldina, CEP: 05311-000, São Paulo/SP, devidamente credenciado no certame licitatório, abaixo assinado, vêm, respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, tempestivamente, apresentar:

#### CONTRARRAZÃO AO RECURSO ADMINISTRATIVO

Em face de 3M DO BRASIL LTDA., doravante designada Recorrente, anteriormente qualificada, pelas razões de fato e direito a seguir expostas:

#### DOS FATOS

Em breve síntese alega a Recorrente que a Recorrida descumpriu as determinações do EDITAL, com destaque para (i) violação do Princípio da Legalidade, pois, nos termos expostos, a solução integrada da VISION-BOX para leitura de documentos não possui a Certificação da ANATEL, desrespeitando claramente o disposto no artigo 5º da Resolução 508/2006; (ii) não comprovou o fornecimento do volume de pelo menos 1/3 do objeto do certame; (iii) não possuía a base mínima de templates requerida; (iv) seu equipamento não é capaz de digitalizar o verso dos respectivos documentos.

#### DO MÉRITO

Em que pese o respeito aos os argumentos da Recorrente, razão nenhuma lhe assiste, devendo a decisão proferida pelo Ilustre Pregoeiro ser mantida na íntegra eis que como de costume é respaldada nos termos do edital e legislação vigente, vejamos:

(i) da alegada violação do Princípio da Legalidade, pois, nos termos expostos, a solução integrada da VISION-BOX para leitura de documentos não possui a Certificação da ANATEL, desrespeitando claramente o disposto no artigo 5º da Resolução 508/2006:

#### Princípio da legalidade e Princípio da Vinculação ao Edital

A primeira observação importante a ser feita é que, trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que à Administração observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

A questão levantada pelo Recorrente á respeito da Resolução 506/2008 da ANATEL, não deve prosperar, visto que o artigo 3º da mencionada resolução, registra a liberação de equipamentos de radiação restrita, que se enquadram como emissores de interferência.

“Art. 3º As estações de radiocomunicação, que fizerem uso de equipamentos de radiação restrita caracterizados por este Regulamento, estão isentas de cadastramento ou licenciamento para instalação e funcionamento.”

De fato, alguns equipamentos de radiação restrita (transmissões locais de curto alcance), efetivamente necessitam controle ANATEL, mas RFID não é o caso. Visto o seu menor potencial.

“Art. 1º Este Regulamento tem por objetivo caracterizar os equipamentos de radiação restrita e estabelecer as condições de uso de radiofrequência para que possam ser utilizados com dispensa da licença de funcionamento de estação e independentes de outorga de autorização de uso de radiofrequência, conforme previsto no art. 163, § 2º, inciso I da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.”

Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997

#### Capítulo II

#### Da Autorização de Uso de Radiofrequência

“Art. 163. O uso de radiofrequência, tendo ou não caráter de exclusividade, dependerá de prévia outorga da Agência, mediante autorização, nos termos da regulamentação.

§ 1º Autorização de uso de radiofrequência é o ato administrativo vinculado, associado à concessão, permissão ou autorização para prestação de serviço de telecomunicações, que atribui a interessado, por prazo determinado, o direito de uso de radiofrequência, nas condições legais e regulamentares.

§ 2º Independência de outorga:

I - o uso de radiofrequência por meio de equipamentos de radiação restrita definidos pela Agência;  
II - o uso, pelas Forças Armadas, de radiofrequências nas faixas destinadas a fins exclusivamente militares.

§ 3º A eficácia da autorização de uso de radiofrequência dependerá de publicação de extrato no Diário Oficial da União.”

Ademais, segundo a Tabela I, da Resolução 506, as faixas de radiofrequências com restrições de uso são de 13,36 a 13,41 MHz, sendo que os equipamentos da Recorrida possuem frequência de 13,56 MHz, ou seja, estão excluídos da referida faixa de restrição.

Por sua vez, apenas a título de informação, cabe relatar que após consulta a ANATEL, verificou-se que a Recorrente não possui equipamento MRP homologado, tampouco há registro de pedido.

Com efeito, é preciso observar que no edital, não há previsão de homologação de nenhum equipamento pela ANATEL, como tenta induzir o Recorrente, de modo que as regras impostas no edital devem ser cumpridas em seus termos de maneira estrita.

Nesse diapasão, a Constituição Federal brasileira determina que a administração pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput). Explicita ainda a Constituição a necessidade de observância desses princípios ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, inciso XXI), tudo conforme o certame em tela.

Para regulamentar o procedimento da licitação exigido constitucionalmente, foi inicialmente editada a Lei n. 8.666/1993. Com a Lei n. 10.520/2002, mais uma modalidade licitatória (pregão) foi introduzida no modelo brasileiro, ao qual se aplicam subsidiariamente as regras da Lei n. 8.666/1993. Seja qual for a modalidade adotada, deve-se garantir observância da isonomia, legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, previstos expressamente na Lei n. 8.666/1993.

Dentre as principais garantias, pode-se destacar a vinculação da Administração ao edital que regulamenta o certame licitatório. Trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416)

O mesmo autor prossegue no exame da questão, e reforça sua argumentação a respeito da vinculação do edital com o art. 41, §2º, da Lei 8.666: “Ali, fixa-se prazo para que o licitante possa impugnar os termos do edital. Expirado esse prazo, decairá o participante da licitação do direito de impugná-lo. Isto significa dizer que quem participa da licitação não pode esperar pela sua inabilitação ou desclassificação para, somente então, impugnar a regra contida no edital que levaria à sua exclusão do processo” (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.417).

Como ocorre no caso em tela, veja que o Recorrente não impugnou os termos do edital, quanto a obrigatoriedade das empresas licitantes apresentarem equipamentos com tecnologia RFID com certificação da ANATEL, de modo que houve a preclusão do seu direito. Aliás, há se de consignar que a Recorrente nem poderia questionar tal suposta omissão do edital, vez que seria excluída do certame por não possuir equipamentos com certificação da ANATEL.

Ainda sobre a vinculação ao edital, Marçal Justen Filho afirma que “Quando o edital impuser comprovação de certo requisito não cogitado por ocasião do cadastramento, será indispensável a apresentação dos documentos correspondentes por ocasião da fase de habilitação” (Pregão. Comentários à Legislação do Pregão Comum e do Eletrônico, 4ª ed., p. 305). Como exemplo de violação ao referido princípio, o referido autor cita a não apresentação de documento exigido em edital e/ou a apresentação de documento em desconformidade com o edital (como documento enviado por fac-símile sem apresentação dos originais posteriormente).

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) e no Tribunal de Contas da União, como será a seguir demonstrado.

O TRF1 também já decidiu que a Administração deve ser fiel ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (AC 19993400002288): “Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ‘a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada’ (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento”.

O mesmo TRF1, noutra decisão (AC 200232000009391), registrou:

Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º [Lei nº 8.666/93], pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. (...) O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica a pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las (...)” (Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420). A conduta da Administração na condução do pleito foi de estrita observância e vinculação ao edital, sendo o direito prejudicado pertencente a terceiro que não observou as prescrições editalícias, sendo descabida a pretensão de beneficiar-se de sua desídia.

Por fim, para além dos tribunais judiciais, mister trazer à baila a posição do TCU sobre a matéria aqui discutida. Há centenas de acórdãos do TCU que tratam da vinculação ao edital, com orientação alinhada àquela apresentada nestas contrarrazões e que podem ser sintetizadas na recomendação apresentada pelo tribunal no Acórdão 483/2005: “Observe com rigor os princípios básicos que norteiam a realização dos procedimentos licitatórios, especialmente o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo, previstos nos artigos 3º, 41, 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993”.

Decisões recentes reforçam essa posição do TCU, como se constata no sumário dos acórdãos a seguir transcritos:

Acórdão 4091/2012 - Segunda Câmara  
REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EM PERCENTUAL MÍNIMO DE 50% PARA TODOS OS ITENS LICITADOS. ILEGALIDADE. ACEITAÇÃO DE ATESTADOS DOS VENCEDORES EM DESACORDO COM O PRÓPRIO EDITAL. MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO

Acórdão 966/2011 - Primeira Câmara  
REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE ALGUMAS FALHAS RELACIONADAS À INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital.

Por todo o exposto, conclui-se que a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como, para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congênere, desta feita, não havendo previsão no edital quanto a certificação da Anatel, a referida resolução não pode ser aplicada ao caso em tela.

ii) da alegação de que a Recorrida não comprovou o fornecimento do volume de pelo menos 1/3 do objeto do certame;

È bem verdade que a Recorrida apresentou atestados de capacidade técnica, (conforme determina o Anexo III – do Edital) comprovando o fornecimento de solução integrada de leitura de documentos padrão ICAO, incluindo RFID, e verificação automática dos itens de segurança baseada em templates, de 310 (trezentos e dez) unidades, ou seja, 62 (sessenta e duas) além do exigido no instrumento convocatório.

Descumprimento do Anexo VI “TESTES” quanto aos Insumos Necessários

(iii) da alegação de que a Recorrida não possuía a base mínima de templates requerida

No item 2 do Anexo II do Instrumento Convocatório, é solicitado que o Software possua a seguinte funcionalidade: “ visualização automática do template do documento de viagem e registro da inspeção visual realizada pelo operador, comparativamente com o documento apresentado”.

Em adição ao disposto no parágrafo anterior, o Anexo VI “TESTES” estabelece a seguinte obrigação com relação aos Insumos Necessários:

3 - Base de templates de documento de viagem instalada no microcomputador, contendo, pelo menos, os templates dos seguintes documentos: (i) passaporte comum brasileiro, padrão OACI, eletrônico e (ii) cédula de identidade tipo RG do Distrito Federal, modelo atual.

Alega a Recorrente, que o software da Recorrida vencedora não cumpriu com esta requisição mínima apresentada acima, descumprindo, portanto, obrigatoriedade disposta Instrumento Convocatório. Contudo, interessante se faz esclarecer que o Software que foi demonstrado tinha instalado e utilizado a base de dados de passaportes da Regula Forensic Science Systems, que é a referencia mundial na análise forense de documentos de viagem.

Reference data system "Passport" contains images of passports, identity and travel documents and data on the basic authenticity features of the documents of included countries at five protection

levels(printing design, ultraviolet 365nm and 254nm, infrared and special materials). Constantly updated data base contains information about 1655 documents from 176 countries with 24136 illustrations.

System is multilingual (English, German, Chinese, etc.).

Alega ainda, que o software da VISION BOX, quando da realização dos testes, não foi capaz de fazer a visualização automática do template e compará-lo com o documento apresentado, isto é, segundo alegações da Recorrente, pelo fato de não possuir a base mínima de templates requerida no Anexo VI, a verificação da veracidade do documento foi realizada apenas com a cópia da imagem da luz visível.

Cumpra esclarecer que, assim que o tipo de documento é reconhecido, o software que foi utilizado na demonstração mostra o respectivo template automaticamente, estando disponível a visualização da página biográfica, capa, contracapa se aplicável.

Também não é verdade que a verificação da veracidade do documento tenha sido realizada apenas com a cópia da imagem da luz visível. Há de se registrar que para cada um dos templates presentes na base de dados é possível definir elementos de segurança no espectro visível, UV, IR. Por exemplo, o passaporte eletrônico brasileiro presente na base de dados de espécimens utilizava padrões de segurança UV e IR como descrito mais a frente.

Questiona a Recorrente acerca da segurança no momento da análise dos documentos, quanto da precisão para atestar se o documento é falso ou não, tentando a qualquer custo convencer que o Software da vencedora não possui capacidade, assim, ensejaria a desclassificação da Recorrida.

Todavia, apesar dos fatos acima descritos terem sido demonstrados e serem óbvios para todos os presentes, diga-se, menos para os representantes da empresa Recorrente, apresentamos em seguida a entrada na base de dados de templates do SW utilizado, referente ao passaporte brasileiro onde se constata sem sombra de dúvida:

- Os templates requeridos no edital estavam instalados no dia da demonstração;
- Durante a verificação de autenticidade é utilizada uma vasta gama de elementos de segurança que não só a copia da imagem de luz visível.

Para os devidos efeitos, o relatório de homologação técnica da Polícia Federal emitido em 03-05-2013 comprova a efetividade do acima exposto, onde o mesmo encontra-se disponível para consulta pública no site do Departamento da Polícia Federal.

Descumprimento do ponto "02.3", do item 2 do Anexo II do Edital

(iv) seu equipamento não é capaz de digitalizar o verso dos respectivos documentos

Em seu Anexo II, item 2, 02.3, o Edital estabelece a seguinte obrigação: "Digitalização da imagem da página de dados através de um único scan no dispositivo de captura de imagem, possibilitando repetida operação para o verso e o anverso, caso o documento requeira, com leitura e decodificação, a partir da imagem digitalizada, de dados da MRZ, através de OCR-B, rede dados do código de barras 1D e 2D e de acordo com PDF 417".

Como pode ser concluído pela simples observação da datasheet do leitor de documentos, todas as funcionalidades acima indicadas são suportadas pelo dispositivo.

Em relação a este item, alega a Recorrente que, quando da realização dos testes, seus representantes perceberam que o software da VISION BOX não foi capaz de digitalizar a imagem do verso do documento (RG),descumprindo, portanto, mais uma disposição descrita como obrigatória no Instrumento Convocatório!

E ainda, que a digitalização apenas do anverso de um RG, por exemplo, não garante a precisão e eficácia da análise do documento, pois, se imaginarmos que apenas o verso do documento está falsificado, a leitura apenas da parte frontal apontaria que aquele determinado documento está dentro dos padrões legais, sem atentar-se para o fato que aquilo na verdade não passa de uma falsificação que poderá acarretar riscos para a segurança do nosso país, o que, com toda certeza, a Polícia Federal busca evitar de todas as maneiras.

Sem razão a nobre Recorrente, é óbvio que o leitor de documento suporta a leitura do verso e do anverso do documento RG e a sua correta identificação. O ênfase do teste na parte B do documento provavelmente deve-se apenas a exercitar em simultâneo o requisito 02.5 (Anexo II - item 02 - Especificação detalhada da Licença de Software) do edital que refere:

Item 02 - 02.5 - Tratamento de Documentos de Viagem não-OACI: Digitalização da imagem do documento de viagem. Leitura e reconhecimento, a partir da imagem digitalizada do documento, através de OCR, dos seguintes dados: nome completo, número do documento e data de expedição.

O ênfase na parte B do documento serviu apenas para demonstrar não só que o documento RG é corretamente identificado e consta da base de dados de templates, mas também que os campos requeridos são lidos com sucesso por OCR.

Por fim, alega a Recorrente, que a digitalização apenas do anverso de um RG não garante a precisão e eficácia da análise do documento, assim, supostamente a Recorrida haveria descumprido outro item do edital que justificaria a sua desclassificação.

Muito embora, os fatos narrados pela Recorrente terem sido demonstrados, apenas pelo amor ao debate, cumpre-nos apresentar a entrada na base de dados de templates do SW utilizado referente ao cartão de identidade RG onde se constata sem sombra de dúvida:

- Os templates requeridos no edital estavam instalados no dia da demonstração;
- Durante a verificação de autenticidade é utilizada uma vasta gama de elementos de segurança que não só a copia da imagem de luz visível;
- O cartão de identidade RG está na base de dados como frente e verso;

- Os campos requeridos são lidos por OCR com sucesso.

Para os devidos efeitos, o relatório de homologação técnica da Polícia Federal emitido em 03-05-2013 comprova a efetividade do acima exposto, onde o mesmo encontra-se disponível para consulta pública no site do Departamento da Polícia Federal.

Desta feita, as alegações da Recorrente são totalmente desprovidas de fundamentação, eis que a Recorrida cumpriu estritamente com os requisitos do Edital, conforme aqui exaustivamente demonstrado.

Por tais razões, podemos concluir com toda segurança que a decisão de declarar como vencedora a Recorrida, está respaldada na legislação vigente, bem como encontra-se vinculada estritamente aos termos do edital, de modo que deverá ser mantida na íntegra, por medida de JUSTIÇA!

Diante do exposto, requer seja recebido o presente recurso e no mérito:

- a) Seja declarado a TOTAL IMPROCEDENCIA dos pedidos da empresa 3M DO BRASIL LTDA., mantendo-se na íntegra a decisão que julgou habilitada a empresa VISION-BOX em razão do atendimento as condições de participação determinadas pelo Edital;
- b) Seja dado andamento ao procedimento licitatório, adjudicando o objeto a vencedora, ora, Recorrida, com a posterior homologação do certame pela autoridade competente;
- c) Seja julgado o recurso de forma isonômica, com estrita observância do edital do certame e da legislação em vigor.

Caso seja acolhido o recurso interposto, o que admitimos apenas hipoteticamente, ressaltasse que buscaremos a tutela de nosso direito na esfera judicial.

Nestes termos,  
Pede e Espera o Deferimento.

VISION- BOX DO BRASIL SOLUÇÕES DE VISÃO POR COMPUTADOR LTDA.

**Fechar**