



COFFITO

Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional

DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO: N° 27/2021

PREGÃO: N° 10/2011

RECORRENTE: R&F SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA - ME

RECORRIDA: INFOLOG TECNOLOGIA EM INFORMÁTICA LTDA

Em 17 de novembro de 2021, o Pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico 10/2021, após consulta ao Especialista de Tecnologia de Informação do COFFITO, Gledson Luciano, realizaram análise da Interposição de Recurso Administrativo apresentada pela PRIME TECH INFORMÁTICA, bem como da Contrarrazão apresentada pela licitante vencedora, INFOLOG TECNOLOGIA EM INFORMÁTICA LTDA, oportunidade em que foi proferida a seguinte decisão por este Pregoeiro:

RELATÓRIO

A recorrente R&F SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA - ME, representada pelo Sr. Fernando Gonçalves Maciel, sucintamente, manifestou intenção de interposição de Recurso Administrativo, durante o certame, devido à aceitação da proposta classificada em primeiro lugar após a fase de lances e, da prova de conceito, por julgar este que, o Pregoeiro habilitou documentos em desacordo com o Edital e, a Área Técnica da Autarquia classificou como apto o sistema eleitoral apresentado no teste inicial.

A empresa INFOLOG TECNOLOGIA EM INFORMÁTICA LTDA, representada pelo Sr. Ubiratan Soares de Melo, alega em sua Contrarrazão que a solução eletrônica apresentada atende a todos os requisitos exigidos, sobretudo no sigilo do voto e, entregou todos os documentos em conformidade com a legislação.

DOS FATOS RELACIONADOS AO PEDIDO DE RECURSO

Considerando a motivação ("Prezado Sr. Pregoeiro, temos a intenção em apresentar recurso referente aos documentos de habilitação, negativas e da prova de conceito"), apresentada na manifestação da intenção em recorrer, foram os fatos concretamente abordados com relação à documentação:

- Validade vencida da CNH do sócio da licitante INFOLOG;
- Impressão da Inscrição no Cadastro Fiscal do GDF no ano de 2019;
- Documento acima não comprova a regularidade perante ao GDF;
- Impressão do CNPJ no ano de 2019.

A recorrente alega que a documentação (CNPJ, Inscrição no Cadastro Fiscal e CNH) estão fora de sua validade, ou mesmo de período supostamente regulamentado no item 5.2.5.3 do edital.

Em recente julgado da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, firmou-se a compreensão de que o prazo de validade constante da CNH deve ser considerado estritamente para se determinar o período de tempo de vigência da licença para dirigir, ratificando assim decisões similares ao afirmar que: "não se vislumbra qualquer outra razão para essa limitação temporal constante da CNH, que não a simples transitoriedade dos atestados de aptidão física e mental que pressupõem o exercício legal do direito de dirigir" (Resp. 1.805.381/AL, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 6.6.2019).



COFFITO

Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional

Com relação à entrega do comprovante de inscrição no Cadastro Fiscal, com sua emissão datada de 2019, importante destacar que a recorrente faz uma tentativa, por analogia, de aplicar o disposto no item 5.2.5.3 do Edital (que não é aplicável a este tipo de documento, nem a outros como CNPJ e, que será abordado adiante).

Contudo o Edital de contratação não possui nenhuma passagem solicitando a apresentação do comprovante em tela (as principais informações como o número de inscrição cadastral e a situação vigente, estão também na Certidão Negativa de Débitos junto ao GDF e, quaisquer outra informação contida no documento pode ser dirimida em consulta simples na internet), ou seja, a licitante INFOLOG encaminhou documento não solicitado e que não precisaria ser analisado, fazendo com que automaticamente não seja possível, por essas e outras razões oportunamente apontadas, ser objeto de Recurso Administrativo.

Ainda com relação ao Comprovante de Inscrição e Situação a alegação da recorrente que "Também o mesmo documento não é capaz de comprovar a regularidade perante a Fazenda estadual da sede da licitante" é verdadeira, visto que o documento comprobatório para tanto é a já citada Certidão Negativa de Débitos, no caso junto ao Governo do Distrito Federal e, talvez necessário destacar, não se tem nessa unidade da federação Certidão Negativa Municipal.

Ao analisar a questão da "validade" ou prazo (no entendimento da recorrente definido em Edital) para emissão do Comprovante de inscrição e de Situação Cadastral (CNPJ) se tem a típica situação do Formalismo Exagerado, amplamente combatido pelo TCU e TCEs.

No Acórdão nº 342/2017 - 1ª Câmara, o Tribunal de Contas da União fez um alerta a respeito da necessidade de ocorrer flexibilização nas regras de editais de licitação, dando ciência ao município de Itaetê, na Bahia, de que configura formalismo excessivo a desclassificação de empresa participante de certame licitatório em decorrência de mero erro material, desde que seja possível aferir a informação prestada, sem prejudicar o andamento da sessão.

"(...) em razão da jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1.791/2006 e 1.734/2009-Plenário, entre outros), configura formalismo excessivo a desclassificação de empresa participante de certame licitatório em decorrência de mero erro material no preenchimento de anexo, desde que seja possível aferir a informação prestada, sem prejudicar o andamento da sessão, (...)"

Em decisão anterior, por meio do Acórdão nº 2003/2011- Plenário (TC-008.284/2005-9, rel. Min. Augusto Nardes, 03.08.2011), o ministro-relator destacou que as exigências para o fim de habilitação devem ser compatíveis com o objeto da licitação, evitando-se o formalismo desnecessário, em que para este, "caberia, no máximo, por parte da instituição promotora da licitação promover diligência destinada a esclarecer a questão, (...), o que não configuraria irregularidade, qualquer que fosse a resposta obtida", precedente esse já citado no Acórdão Nº 7.334/2009 - 2ª Câmara.

Para melhor elucidação sobre o tema, recomenda-se a leitura na íntegra do Acórdão contido no endereço eletrônico <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-937-2019-do-tribunal-pleno/321391/area/10>, visto abordar a mesma questão quanto à



COFFITO

Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional

validade do CNPJ e, por analogia, outras exigências similares contidas em Edital, tal como a inscrição no cadastro fiscal estadual.

Ressalta-se que fora feita diligência para verificar eventual alteração dos dados contidos no cartão CNPJ da INFOLOG, tão logo foi revelado por representante da recorrente ser a apresentação deste um dos motivos para a intenção recursal, constatando-se que não havia nenhuma alteração em relação ao anterior apresentado e, sido então posteriormente impresso e anexado ao processo, datado de 04/11/2021.

Convém destacar que o Edital do Pregão 10/2021 prevê que:

16.4 É facultada ao pregoeiro ou autoridade superior, em qualquer fase da Licitação, a promoção de diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo, incluindo ligações ou correspondência eletrônica.

16.5 As normas que disciplinam este pregão serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, sem comprometimento do interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

16.6 No julgamento das propostas e da habilitação, o Pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de habilitação e classificação.

16.7 O desatendimento de exigências formais não essenciais não importará no afastamento do licitante, desde que sejam possíveis a aferição da sua qualificação e a exata compreensão da sua proposta, durante a realização da sessão pública de pregão.

Com relação aos aspectos técnicos envolvidos, a empresa R&F aponta que a licitante foi reprovada em um item, de acordo com o parecer técnico do Auditor, visto que não recuperou assinatura digital do voto de um determinado eleitor.

Ocorre que, conforme será demonstrado, o item não cumprido em sua totalidade em que a recorrente busca amparo, não pôde ser, pelas razões apontadas nas Contrarrazões e manifestações da Área técnica do COFFITO, rigorosamente atendido devido à dubiedade de interpretação quando da leitura da redação do mesmo (2.3.4. Recuperar a assinatura digital do voto de um determinado eleitor), levando em uma delas a colocar em xeque toda a segurança e sigiliosidade das informações envolvidas relacionadas a identificação do voto.

Imperioso grifar que o item em tela, já estava sendo objeto de análise quanto à interpretação possível por parte do Auditor e, para esse, não haveria possibilidade de atender aos itens 5.2.1.1. e 5.2.1.2. previstos no Termo de Referência, pois em suas próprias palavras, "são excludentes entre si".

Depreende-se do exposto (e-mails encaminhados em 21 e 29 de outubro de 2021) abaixo que o Auditor já havia identificado esse ponto controverso e que a apresentação deste item deveria ter sido anulado justamente por, caso fosse atendido tecnicamente pela licitante na prova conceito, colocaria



COFFITO

Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional

abaixo todo o caráter sigiloso do voto.

"Após assinatura do contrato para auditoria de sistema de eleição, fizemos uma análise do edital publicado no portal de transparência do COFFITO, a saber pregão 10/2021, e surgiram dúvidas que impactam diretamente nos trabalhos da auditoria.

Referente à página 37, item 5.2.1.2: Entendemos que o objetivo do sistema é assegurar a unicidade do voto associando o mesmo a um certificado digital em nome do eleitor. A dúvida encontra-se na redação do item 5.2.1.2: Como apenas o eleitor terá a posse da chave privada, se o item 5.2.1.1 afirma que o certificado é emitido pelo sistema? Se o sistema emitir o certificado, os detentores do sistema também terão acesso à chave privada do eleitor.

A solução para esta demanda seria cada profissional gerar uma chave privada, de forma independente, o que não parece ser viável.

Ainda sobre este item, a outra dúvida, que também figura na prova de conceito, é a seguinte: se cada voto for assinado com um certificado digital em nome do eleitor, como assegurar o sigilo do voto, uma vez que o mesmo vai estar identificado com o certificado digital em nome do eleitor? Desta forma, qualquer pessoa que tiver acesso à chave privada do eleitor poderia identificar em quem o eleitor votou, o que fere a exigência da garantia do sigilo do voto.

A prova de conceito, na mesma página, solicita a recuperação da assinatura digital do voto de um eleitor (identificando assim a quem pertence o voto) e ao mesmo tempo solicita a apresentação do projeto que garanta o sigilo do voto.

Estes dois itens, em nosso entendimento, são excludentes entre si".

"Considerando que a prova de conceito ocorrerá no dia 04/11/2021 e determinado item da prova de conceito faz referência direta ao questionamento anteriormente apresentado, gostaríamos de nos posicionarmos sobre a sua resposta:

A resposta apresentada ao nosso questionamento faz referência ao significado de uma AC Privada, porém nossa dúvida ainda não foi sanada.

O edital, na página 37, item 5.2.1.1, descreve claramente que o dito certificado digital deverá ser emitido pelo sistema. Nossa pergunta sobre este ponto é: **Qual sistema? O da proponente, o sistema de eleição?**

Este certificado deverá estar emitido em nome do eleitor. Porém, se o sistema emite este certificado, como garantir que só o eleitor terá acesso à chave privada, uma vez que é o sistema que está emitindo? Esta dúvida, em nossa visão, precisa ser sanada, pois faz referência direta ao **item 2.3.4** da prova de conceito. O texto deste citado item diz que a proponente deverá **"Recuperar a assinatura**



COFFITO

Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional

digital do voto de um determinado eleitor". Se o texto fizesse referência "**assinatura digital DE voto**", não estaria se referindo ao voto efetuado, e sim à assinatura que o sistema usa para assinar o voto. Porém, ao solicitar "**assinatura digital DO voto**", nossa leitura é a assinatura resgatada a partir de um voto já efetuado.

Para que possamos seguir o roteiro da prova de conceito e corretamente validar este item, precisamos entender se o COFFITO entende que o voto deverá ser assinado com um certificado em nome do eleitor, conforme diz o item 5.2.1.1 da página 37.

Neste caso se a afirmação for verdadeira, nós deveremos informar ao proponente o nome de um eleitor da demonstração e solicitar que o proponente apresente a assinatura digital do voto deste eleitor, e esta assinatura deverá estar em nome do eleitor.

Porém apresentar esta assinatura sem apresentar o fato dela ter sido utilizada no voto do eleitor não comprova nada, e também não atende ao item 5.2.1.1 da página 37.

Por outro lado, se o proponente souber qual é o voto do eleitor baseado no certificado em nome do eleitor, infringe **a regra do sigilo do voto**.

Por estas razões precisamos que haja um entendimento mais claro sobre este ponto, para que possamos **fazer a exigência do cumprimento da prova de conceito conforme a expectativa do COFFITO**".

Diante desse quadro, durante a apresentação da Prova Conceito, o Auditor inquiriu os representantes da empresa INFOLOG que explicaram toda a situação e, segundo manifestação da Área Técnica do COFFITO, apresentou os elementos demandados e necessários ao cumprimento do objeto licitado, mantendo o princípio fundamental que é o sigilo do voto.

Salvo entendimento contrário, todos os presentes (incluindo o Auditor, Área Técnica do COFFITO e representantes da recorrente) anuíram com o que fora apresentado.

Destaca-se que em momento algum durante a apresentação da Prova o Auditor contratado procurou alguém do COFFITO para pedir orientação quanto à forma como seria aceito (ou se seria cancelado) o item que ele mesmo havia apontado como controverso e, que seu atendimento macularia o processo eleitoral.

O próprio, quando da emissão de seu Parecer Técnico, aponta que "conforme notificado ao COFFITO em 21/10 e reiterado em 29/10, a dúvida técnica permaneceu até o dia da prova de conceito se o certificado digital deveria estar em nome do eleitor", não citando qual foi a decisão tomada pelo COFFITO (quando esta ocorreu o mesmo rebateu conforme mostrado abaixo), nem solicitando novas diretrizes no dia ao Pregoeiro.

Considerando o Parecer da Auditoria Técnica contratada e, as demais correspondências referentes à participação desta, convém destacar as principais passagens quanto às obrigações e poderes envolvidos no Termo de Referência - Anexo I do Edital do Pregão 10/2021, Termo de Referência e Contrato, oriundos do PAD N° 29/2021, que concretizou a contratação do serviço técnico



COFFITO

Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional

em tela:

No Termo de Referência - Anexo I - Edital do Pregão 10/2021:

"6.1.A aplicação e a infraestrutura serão auditadas pelo próprio COFFITO ou por empresa especializada contratada especificamente para essa finalidade com o objetivo de aferir o atendimento das exigências do Edital objeto do termo de referência sistema automatizado do processo eleitoral e seus anexos

6.3.15.A Auditoria emitirá um relatório formal onde constarão as conformidades e não- conformidades em relação ao edital e a este termo de referência

12.1.6. A Auditoria emitirá parecer conclusivo, após o término da prova de conceito, no qual manifestará sobre o atendimento do conjunto de requisitos relacionados no Edital".

No - Termo de Referência - Contratação de Auditoria - PAD N° 29/2021:

"1.1. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de auditoria (...); análise de funcionamento sistêmico (sigilo, efetividade de escolha); garantias ao eleitor de que o voto é secreto; (...) e; apresentação de laudo técnico para janela de transparência sobre as soluções propostas das licitantes do sistema eleitoral eletrônico.

3.3.1. Garantias ao eleitor de que o voto é secreto: O voto é secreto e o sistema tem a obrigatoriedade de assegurar o sigilo e inviolabilidade do voto do eleitor. Na versão assinada digitalmente não pode existir a possibilidade de rastrear o voto dos eleitores, ou seja, não há como associar um voto a um eleitor, os trabalhos de auditoria garantem ao eleitor essa premissa.

3.3.2. Garantias ao eleitor de que seu voto realmente foi computado para o candidato escolhido: Serviços de análises com exaustão nos códigos fontes da aplicação assinada digitalmente à procura de falhas ou códigos maliciosos que pudessem modificar o resultado das eleições. Garantias de que não há nada nocivo que pudesse manipular o resultado das eleições, tanto nos códigos fontes auditados quanto no código binário assinado digitalmente. Certificação de recursos implementados pelo sistema que permita ao eleitor confirmar o registro de seu voto e de que seu voto integra o total de votos computados.

3.9.1. A Contratada poderá assistir ao pregoeiro do COFFITO no processo de avaliação de atestados de capacidade técnica fornecidos pelas licitantes que participarem do certame da licitação do sistema automatizado do processo eleitoral.

4.1.3. (...). O COFFITO efetuará análise crítica dos relatórios produzidos por todos os procedimentos executados pela Contratada, ratificando ou não eventuais não conformidades apontadas e aprovando a aplicação das medidas preventivas ou corretivas identificadas como relevantes;



COFFITO

Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional

4.1.4. Para cada uma das vulnerabilidades apontadas nos relatórios, a Contratada deverá descrever a falha encontrada, indicar a possível solução e os responsáveis pela sua implantação. (...). Caberá ao COFFITO decidir pela implementação ou não, de qualquer sugestão apresentada nos relatórios, assumindo a responsabilidade por problemas, que porventura vierem a ser causados nos equipamentos e serviços da rede, em função de ter optado por não acatar determinada recomendação da auditoria”.

No Contrato N° 12/2021 - Contratação de Auditoria - PAD N° 29/2021:

“CLÁUSULA NONA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

Auxiliar e emitir Parecer Técnico com relação à aplicação da Prova de Conceito do Sistema Eletrônico Eleitoral que virá a ser contratado, participando presencialmente da reunião para essa finalidade”.

Portanto, depreende-se do exposto que a função do Auditor não é a de eliminar e tecer recomendações sobre o certame em questão e, no Parecer Técnico que foi contratado para elaborar, declarou que: “(...) a solução apresentada está parcialmente apta, restando o esclarecimento técnico quando ao item reprovado ou apresentação de solução técnica satisfatória.”

Destaca-se que a sessão para apresentação da Prova fora inteiramente gravada, restando claro os esclarecimentos técnicos, seguindo o link para eventual consulta em até 05 dias: <https://zoom.us/rec/share/PqulpthYdVggzGAdL0s-4WIyfd9u7Tcmq8UonGg0uDNHOEWxQVMx71IsrQ760KAn.Nel3BKxgyaDy0aox> (Tópico: Auditoria Informática em Sistema Eletrônico Eleitoral - Horário de Início da Reunião: 4 nov. 2021 09:48 da manhã - Senha de acesso: 0&U8dHQ8).

Assim manifestou o especialista em tecnologia da Informação da Autarquia com relação ao Parecer técnico do Auditor:

“Prezados em relação a dúvida requisitada no dia 21/10, quanto ao questionamento se o certificado deveria estar em nome do eleitor, foi respondido dia 22/10 entendimento na forma abaixo:

O entendimento do item 5.2.1.1 é que AC Privada é um sistema que tem a sua própria infraestrutura de chaves públicas. Isso significa que essa AC é responsável por gerenciar as suas políticas e práticas para o uso do documento, que será emitido e usado apenas para fins específicos e internos da empresa. Ou seja, essa Autoridade Certificadora fica responsável por gerar os Certificados para os próprios entes, colaboradores, funcionários, servidores, fornecedores etc. Dessa forma, eles são válidos apenas dentro do seu próprio negócio, dessa forma, único para cada profissional votante.

E em seguinte que só o eleitor deverá ter posse dessa chave criada, análogo ao nosso CPF, registro único.

Em nenhum momento está se referindo a chave ao voto e sim ao acesso ao sistema que seja único e as demais verificações é para validar o usuário não o voto.

Dando continuidade ao tema, discordo de que a empresa não

Página 7 de 8



COFFITO

Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional

tenha entregado o item, prova disso foi a validação e apresentação dos seguintes itens:

2.1.3.1. identificação do Eleitor, alteração de senha: no decorrer da avaliação foi apresentado que cada eleitor foi cadastrado sendo associado a um certificado único e válido e que dessa forma foi possível realizar a troca de senha, além disso ficou claro a possibilidade de recuperação do usuário cadastrado.

2.2.3. A solução deverá assinar digitalmente todos os votos realizados conforme as normas vigentes da ICP-Brasil: no decorrer da validação foi apresentado que cada voto foi registrado de forma independente de vinculação com o eleitor e que as chaves estavam válidas e certificadas.

2.3.4. Recuperar a assinatura digital do voto de um determinado eleitor: foi apresentado pela proponente a recuperação de voto e explicação do entendimento dúbio da redação apresentado no edital, onde se prevaleceu, devido ao tipo de produto, que o sigilo de voto se faz primordial e que não poderia existir qualquer forma de vinculação direta entre votante e voto, dessa forma a recuperação da chave apresentada foi apenas da que identificava o voto quanto a sua unicidade e validade comprovada através de certificado no Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, ficando assim esclarecido para todos os envolvidos presentes.

No demais venho informar que este item foi dado uma devida atenção onde foi gasto um tempo maior e várias demonstrações e questionamentos foram realizados e que enquanto estava sendo validada não houve outro questionamento que invalidasse o entendimento e que sim foi de comum acordo o princípio da garantia do sigilo do voto no fluxo apresentado para os presentes”.

DA DECISÃO

Por todo o exposto, sobretudo tendo segurança técnica na empresa contratada, atestada tanto pelos editais de prestação em diversas Autarquias de serviço idêntico ao licitado, quanto pela área técnica e jurídica do COFFITO; em observância aos princípios da licitação da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como aos do pregão que contemplam estes últimos e, adicionalmente aos do julgamento objetivo, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e justo preço, conhecendo do tempestivo Recurso Administrativo interposto pela empresa R&F SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA - ME, decide o Pregoeiro como **IMPROCEDENTE** e, pela continuidade do processo de contratação da empresa melhor classificada, INFOLOG TECNOLOGIA EM INFORMÁTICA LTDA, tendo a decisão sido ratificada pelo Presidente da Autarquia, o Conselheiro Federal Dr. Roberto Mattar Cepeda, que providenciará a Adjudicação e Homologação, conforme a legislação vigente.

Luiz Felipe Mathias Cantarino
Pregoeiro Oficial