

**CARÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO
DO PARANÁ**

PROCESSO: 20.064.792-0
PREGÃO ELETRÔNICO: 47/2023;
ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO
EDITAL;

A empresa **OBJECTTI SOLUCOES LTDA**, endereço Rua 9, Quadra E-12, Lote 12-AE, S/n, Setor Marista, Goiânia-GO, inscrita no CNPJ sob o n.º **11.735.236/0001-92**, por intermédio da sua representante legal Sra. **Thallyta Lorranny Paula de Alcântara**, portadora da Carteira de Identidade nº 6476562 SSP-GO e do CPF nº 705.450.591-35, conforme m.a, veem respeitosamente a presença de Vossa Senhoria, apresentar as razões das quais levaram à interposição do

IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL

com fulcro no que prevê o artigo 40, 2º da Lei N° 8.666/93 e o artigo 24 do Decreto N° 10.024/2019, cominado com item 3.11 do edital, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos;

I. DO BREVE RELATO DOS FATOS

Encontra-se previsto para os 28 (vinte e oito) dias do mês de novembro do ano corrente às 15 horas e 00 minutos, o início da sessão pública de Pregão Eletrônico PE N° 47/2023, no portal de compras do Banco do Brasil, visando a obtenção da proposta mais vantajosa a Administração, para a contratação de Autoridade Certificadora (AC) para a prestação de serviços continuados, sob demanda, de emissão de certificados digitais dos tipos A3, com e sem fornecimento de mídia armazenadoras, e A1, no padrão ICP-Brasil.

Contudo, ocorre que o instrumento editalício disponibilizado encontra-se eivado de irregularidades o que vai de encontro aos princípios basilares administrativos, tais como o da legalidade e da competitividade, por encontrar-se a margem do normativamente disposto motivo o qual impugna-se os termos contidos no certame, pois há clara impossibilidade propositura.

II. DO FUNDAMENTO JURÍDICO

II.1- DAS PRELIMINARES

A. CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE

Dispõe o artigo 24, do Decreto N° 10.024/2019: “Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.”.

Portanto, cabível é a presente impugnação, haja vista encontrar-se amparada a norma regulamentadora, além de estar dentro do prazo pré-determinado à sua propositura.

B. DA ILEGALIDADE

B.1. DO MOMENTO DE SUA ARGUIÇÃO

In casu, o primeiro ponto que merece apreço, e, visando espantar quaisquer dúvidas que possam vir a pairar sobre o tema, é importante asseverar que os procedimentos administrativos, pelo qual envolve se encontra o licitatório, possuem como condição de existência a observância aos preceitos legais dos quais se submetem, da mesma forma que é de estrita necessidade à observância a existência dos motivos em que se baseiam a sua realização.

Sendo assim, ao volver-se para o caso concreto temos por claro a não observância a norma em algumas das suas anotações, inobservando, por consequência o princípio da proposta mais vantajosa à Administração, bem como gerando nulidade ao mesmo.

Destarte, corroborando o acima citado, o e. Tribunal de Contas da União é firme em lecionar que **“Constatadas ilegalidades no procedimento licitatório que possam ter contribuído para a restrição do caráter competitivo do certame, determina-se à entidade promotora que adote as providências visando à anulação da licitação, bem como do contrato dela decorrente”**, vejamos:

TCU – ÁCORDÃO 1079/2017 – PLENÁRIO, RELATOR: MARCOS BEM QUERER REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NO MUNICÍPIO DE BOA HORA/PI. ANULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA 002/2015. REALIZAÇÃO DO RDC PRESENCIAL 1/2015 COM O MESMO OBJETO. OFENSA AO

¹ 3.1. As impugnações ao presente edital poderão ser feitas até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para a realização da sessão pública do pregão por qualquer cidadão ou licitante.

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. CONTRATAÇÃO POR PREÇOS COMPARATIVAMENTE ELEVADOS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR POR MEIO DO ACÓRDÃO 1.482/2016 - PLENÁRIO. OITIVA DO MUNICÍPIO E DA EMPRESA CONTRATADA. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME, BEM COMO DO CONTRATO DELE DECORRENTE. DETERMINAÇÕES. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS. CIÊNCIA. À REPRESENTANTE, AO MUNICÍPIO E À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. 1. A desclassificação de proposta por inexecutabilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados e deve ser franqueada a oportunidade de cada licitante defender a respectiva proposta e demonstrar a sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, antes que ele tenha a sua proposta desclassificada. 2. **Constatadas ilegalidades no procedimento licitatório que possam ter contribuído para a restrição do caráter competitivo do certame, determina-se à entidade promotora que adote as providências visando à anulação da licitação, bem como do contrato dela decorrente.**

Ou seja, tamanha é a gravidade do desamparo as condições mínimas licitatórias, como a competitividade, que mesmo após a realização do certame amparado se encontra a anulação do feito, por patente ilegalidade em seus termos.

Logo, não há que se falar em incidência de intempestividade no presente, uma vez que a irregularidade licitatória alcança tal procedimento ainda que este tenha chegado às vias contratuais, enfatiza-se, à inteligência do que aduz o r. STJ - Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. LICITAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO. POSSIBILIDADE.

A possibilidade de anulação do procedimento licitatório após celebrado o contrato administrativo não suscita maiores dúvidas, porquanto a própria Lei 8.666/93 dispõe que a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato dele decorrente.

(REsp 447814 / SP; RECURSO ESPECIAL 2002/0086977-7 T1 - PRIMEIRA TURMA 17/12/2002 DJ 10.03.2003 p. 112)

Neste jaez, mesmo que consumado se encontrasse o processo aquisitivo público, quando da ocorrência de ilegalidade em seu feito, imprescindível se faz a necessidade de sua anulação, é o que prega o c. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, confirmamos:

DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. DUPLO APELO. MANDADO DE SEGURANÇA. **ILEGALIDADE EM EDITAL DE LICITAÇÃO.** 1ª APELAÇÃO: PRELIMINAR DE PERDA DO OBJETO EM RAZÃO DA

CONCLUSÃO DA LICITAÇÃO. REJEIÇÃO. A superveniente adjudicação/contratação não importa na perda de objeto do mandado de segurança, pois se o processo licitatório está eivado de nulidades, **estas também contaminam a adjudicação e posterior celebração do contrato, razão pela qual não há falar em aplicação da teoria do fato consumado e a perda do objeto deste mandamus.** TJ-GO - DUPLO GRAU DE JURISDICAÇÃO 02367983920148090137 (TJ-GO)

Em igual senda, versa Marçal Justen Filho que “*A nulidade do edital acarreta a necessidade de seu refazimento. Logo, todos os atos posteriores perderão seu fundamento de validade*”.

Portanto, claríssimo a luz solar se faz o fato de que ilegalidade contida em termos editalícios, na realização do certame e/ou em qualquer de suas fases figura-se objeto nulo, além de gerar ineficácia de todos os atos de dela advir, podendo ser arguida no momento de sua constatação, independentemente da existência ou não de quaisquer prazos.

II.2 – DO DIREITO A QUE SE BASEIA

A. DAS NORMAS DE PRECEITO ESPECÍFICO

A.1. DO PREÇO – CARÊNCIA DE PREVISÃO DE TODOS OS INSUMOS QUE COMPÕEM O PREÇO

Prevê o diploma licitatório legal – Lei N° 8.666/93, em seu artigo 48, inciso II², que nas propostas de preços são considerados preços inexequíveis, aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos **insumos são coerentes com os de mercado** e que os **coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato.**

Este também é o entendimento seguido pelo novo texto legal – Lei N° 14.133/2021, em seu artigo II, inciso III³, a seguir:

² Art. 48, II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

³ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

Desta forma, trazendo para o caso concreto, onde tem-se o montante cobrado para os itens (certificado digital mais mídia token), todavia com outras obrigações ela acopladas, tais como a vinculação de manutenção de unidade de atendimento em diferentes localidades durante toda a execução do contrato – item 5.1.14⁴, há fortes indícios de inexequibilidade deste, mesmo antes da disputa de preços, pois vinculam obrigações a Contratada que ensejam um custo intrínseco onde a contraprestação certamente carecerá de igualdade de contraprestação pela Contratante, tornando-a inexequível, além de eminente afronta a norma vigente, pois, não há possibilidade de precificação diferentes dos itens, mesmo constando inúmeras localidades ao atendimento (inclusive com obrigação de fixação de unidade) junto ao edital, desconstruindo expressamente com o que prevê o artigo 82, inciso III, alínea “a”.

Melhor dizendo, ao licitante deverá recair a obrigação de atendimento aos anseios do órgão dentro do prazo estabelecido por este para a execução do objeto, sob pena de descumprimento contratual, onde existindo mais de uma forma de atendimento no mercado, como é o caso, pois estas emissões poderão ser dar por exemplo via visita, que sanaria a necessidade de manter unidade de atendimento e/ou emissão online com centralização das mídias, que também tiraria a necessidade de manutenção das unidades. Por consequência, é inviável a entrada do órgão dentro das questões comerciais da Contratada, em eminente afronta ao princípio da proposta mais vantajosa a Administração, pois nos certames licitatórios o que se busca é a contemplação da necessidade da Administração que se dará independentemente da manutenção de unidades, que apenas cerceará a competitividade do feito, além de aumentar em expressivo o montante a ser cobrado para esta contratação, é o que se aponta.

Logo, também é fator determinante a não exequibilidade do preço o coeficiente de produtividade ser compatível com a execução do objeto do contrato, o que aqui não ocorrera pela incidência de obrigações pré-determinadas já citadas, em outras palavras há uma produção pré-demandada incompatível com a execução do objeto, uma vez que o montante demandado impossibilita seu atendimento e consequentemente sua execução da forma avençada no instrumento convocatório.

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

⁴ 5.1.14. Disponibilidade de postos de atendimento presencial, admitindo-se ARs vinculadas à AC contratada, em pelo menos, nas seguintes cidades: Arapongas, Cascavel, Curitiba, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, São José dos Pinhais, Toledo e Umuarama.

Confirmando o acima exposto o r. doutrinador prevê que o preço inexequível, ou inviável, “*é aquele que sequer cobre o custo do produto, da obra ou do serviço. Inaceitável que empresa privada (que almeja sempre o lucro) possa cotar preço abaixo do custo, o que a levaria a arcar com prejuízo se saísse vencedora do certame, adjudicando-lhe o respectivo objeto. Tal fato, por incongruente com a razão de existir de todo empreendimento comercial ou industrial (o lucro), conduz, necessariamente, à presunção de que a empresa que assim age está a abusar do poder econômico, com o fim de ganhar mercado ilegitimamente, inclusive asfixiando competidores de menor porte. São hipóteses previstas na Lei nº 4.137, de 10.09.62, que regula a repressão ao abuso do poder econômico.*” (PEREIRA JÚNIOR, 2007, p. 557-558)

Com o mesmo pensamento Hely Lopes Meireles, evidencia-se a inexecuibilidade de preços nas seguintes situações: “**A inexecuibilidade se evidencia nos preços zero, simbólicos ou excessivamente baixos, nos prazos impraticáveis de entrega e nas condições irrealizáveis de execução diante da realidade do mercado, da situação efetiva do proponente e de outros fatores, preexistentes ou supervenientes, verificados pela Administração.**” (MEIRELES, 2010, p. 202).

Logo, temos a inexecuibilidade do preço avençado, por desencontro evidente daquele praticado no mercado, o que gera deficiência a relação entabulado entre licitante vendedor e Administração compradora, é o que afirma também FERNANDES (2011), “*é indispensável indicar com precisão e clareza o objeto pretendido pela Administração, pois, assim, a avaliação da proposta não será baseada somente no menor custo, mas também em diversos outros aspectos a serem previstos no edital, para auxiliar o administrador na seleção do licitante que possa melhor satisfazer o interesse público.*”.

De modo a corroborar o fatídico assentado, trazemos aqui procedimentos semelhantes pelos quais passaram por fracasso de seus certames, uma vez que as licitantes existentes em mercado não conseguirem suprir os seus custos ante as obrigações a elas vinculadas, incluindo em si casos recentes, vejamos a seguir.

Um exemplo deste fatídico fora o ocorrido no Pregão Eletrônico N° 23-2022, do Tribunal de Justiça da Paraíba, temos outros procedimentos de compras que foram fracassados por conta de não observância de seus preços, ato público de certame via portal de compras do Banco do Brasil (licitacoes-e) – identificador: 951595, do qual chegara ao fracasso por inexistir empresas das quais conseguiriam atender todos os seus termos, por desconectar-se a realidade atual de mercado:

Lote [nº 1]		Opções	
Resumo do lote	Contratação, sob demanda, de serviços de emissão de certificados digitais, mídias criptográficas e visita técnica, conforme especificações, condições, quantidades e estimativas estabelecidas no Termo de Referência.		
Tratamento aplicado	Com tratamento diferenciado para ME/EPP/COOP ME/EPP/COOP		
Tipo de disputa	Decreto N° 10.024 - Modo de disputa aberto	Critério de seleção	Todas as propostas
Situação do lote	Fracassado	Data e o horário	09/09/2022-09:26:28:522
Tempo mínimo lances intermediários	5 segundo(s)	Tempo mínimo cobrir melhor oferta	3 segundo(s)
Tempo de disputa sessão pública	10 minutos	Tempo de prorrogação automático	2 minuto(s)
Intervalo mínimo diferença de valores	R\$ 50,00	Valor mínimo cobrir melhor oferta	R\$ 50,00
Valor estimado do lote	R\$ 92.487,56		

Outrossim, é o procedimento aquisitivo de Pregão Eletrônico N° 111-2022, da Secretaria de Segurança Pública de Goiás, no portal de compras ComprasNet GO, identificador: 55427, que também tivera por fracassado o item 01 pela eminente carência de fornecedores dos quais suportariam seus insumos, pela consequente mudança de mercado incidente, certifiquemos:

XXXXXXXXXXXX-XX	11/10/2022 15:05:04	Boa tarde, Sr. Pregoeiro, de antemão agradecemos pelo tempo que nos foi concedido, no entanto, em que pese todas as nossas tentativas de ofertar um valor dentro do que a Administração estimou, infelizmente pelos custos atuais, não conseguimos reduzir nosso valor além do que chegamos na etapa de lances.
Pregoeiro	11/10/2022 15:07:10	Ok, agradeço.
Pregoeiro	11/10/2022 15:08:18	(Mensagem Automática) O Fornecedor que efetuou o lance de 51.830,00 para o Lote 001, foi Desclassificado/Inabilitado pelo Pregoeiro! Motivo: Não foi possível negociar dentro do valor estimado.
Pregoeiro	11/10/2022 15:09:28	(Mensagem Automática) Caro(s) Licitante(s) declaro fracassado o lote 001 Assim, durante 10 (dez) minutos o sistema estará aberto para a manifestação, motivada, da intenção de recorrer da decisão, com o registro da síntese das razões através do botão "RECURSO" da tela de envio de lances, sendo que a falta da manifestação importará na decadência do direito de recurso!

O mesmo aconteceu com o Pregão Eletrônico N° 10/2023⁵, realizado pelo Tribunal de Justiça do Piauí, pelo qual não tivera sucesso em sua realização por falta

⁵ Disponível em

http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/AtaEletronico.asp?co_no_uasg=926454&&uasg=926454&numprp=102023&codigoModalidade=5&Seq=1&IstSrp=&f_Uf=&f_numPrp=102023&f_coduasg=926454&f

de fornecedores no mercado capazes de atenderem a demanda ante ao valor alçado pela Administração, fato inclusive que fora anteriormente impugnado, porém em seu não acato, teve por consequência o cancelamento do feito, vejamos:

Eventos do Item		
Evento	Data	Observações
Recusa de proposta	03/05/2023 11:02:13	Recusa da proposta. Fornecedor: MULT TECNOLOGIA LTDA, CNPJ/CPF: 38.038.006/0001-20, pelo melhor lance de R\$ 48,9000. Motivo: A proposta apresentada encontra-se acima do valor estimado pela Administração, e o licitante não teve interesse na negociação para o valor estimado.
Recusa de proposta	03/05/2023 11:02:38	Recusa da proposta. Fornecedor: ALLMIC TECNOLOGIA E SERVICOS LTDA, CNPJ/CPF: 09.386.453/0001-72, pelo melhor lance de R\$ 60,0000. Motivo: A proposta apresentada encontra-se acima do valor estimado pela Administração, e o licitante não teve interesse na negociação para o valor estimado.
Recusa de proposta	03/05/2023 11:03:08	Recusa da proposta. Fornecedor: RIO MADEIRA CERTIFICADORA DIGITAL LTDA, CNPJ/CPF: 23.035.197/0003-08, pelo melhor lance de R\$ 49,9900. Motivo: A proposta apresentada encontra-se acima do valor estimado pela Administração, e o licitante não teve interesse na negociação para o valor estimado.
Recusa de proposta	03/05/2023 11:06:39	Recusa da proposta. Fornecedor: AR RP CERTIFICACAO DIGITAL LTDA, CNPJ/CPF: 21.308.480/0001-22, pelo melhor lance de R\$ 65,0000. Motivo: A proposta apresentada encontra-se acima do valor estimado pela Administração, e o licitante não teve interesse na negociação para o valor estimado.
Cancelado no julgamento	03/05/2023 11:49:00	Item cancelado no julgamento. Motivo: Todas as propostas apresentadas reataram acima dos valores estimados pela Administração, não sendo possível negociação com os licitantes para o valor de referência, sendo assim, será realizado o cancelamento do presente preço a fim de seja realizada nova pesquisa de preços.

Para consultar intenção de recurso e demais eventos do item, verificar histórico do Grupo 1.

Frente ao exposto, aponta-se que pela eminente mudança do cenário atual de mercado, e, diante dos fatos que acima se expos é de eminente necessidade a ponderação das formas de atendimento e das obrigações vinculadas em manutenção das unidades pois refletem diretamente nos insumos que compõem o preço, não podendo a certificação digital ser observada isoladamente ao seu atendimento, uma vez que existem outras obrigações correlacionadas ao caso, existindo eminente necessidade de sua alteração.

A.1.1 DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

Prevê o inciso I, § 1º do artigo 3º da Lei 8666/93, Lei de Licitações e Contratos com a Administração Pública, que é vedado aos agentes públicos *“admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato”*.

Tal exigência só seria cabível se expressa no edital com a devida justificativa e cuja natureza do objeto tornar inviável que o cumprimento da obrigação possa ser realizado de maneira diversa a **instalação de unidade** e ou visita presencial em localidade determinada.

Sobre o tema o TCU assim se posiciona:

TCU – Acórdão 2079/2005 – 1ª Câmara – “9.3.1 abstenha-se de incluir nos instrumentos convocatórios condições não justificadas que restrinjam o

[_codMod=5&f_tpPregao=E&f_InstlCMS=&f_dtAberturalni=&f_dtAberturaFim=&idLetra=sdTJZ2&idSom=&Submit=Confirmar;](#)

caráter competitivo das licitações, em atendimento ao disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93;”.

TCU – Decisão 369/1999 – Plenário – “8.2.6 abstenha-se de impor, em futuros editais de licitações, restrições ao caráter competitivo do certame e que limitem a participação de empresas capazes de fornecer o objeto buscado pela Administração Pública, consoante reza o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;”

TCU- Acórdão 1580/2005 – 1ª Câmara – “Observe o § 1o, inciso I, do art. 3o da Lei 8.666/1993, de forma a adequadamente justificar a inclusão de cláusulas editalícias que possam restringir o universo de licitantes.”

Bittencourt (2002, p. 17) leciona:

O ato convocatório deve estabelecer, portanto, regras para o certame, respeitando as exigências necessárias para assegurar a proposta mais vantajosa, sendo inválidas todas que maculem o caráter competitivo da licitação, uma vez que, nos casos de competição inviável, há a autorização legal de contratação direta. (BITTENCOURT, Sidney. Licitação passo a passo. 4ª ed. atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Temas & ideias Editora, 2002)

Marçal Justen Filho:

“O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa. Se essas exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do tipo de prestação que o particular deverá assumir. Respeitadas as exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter “competitivo” da licitação” (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11º Ed, São Paulo: Dialética, 2005, p. 63).

Assim, o objeto desta licitação não possui natureza de indispensabilidade da localização geográfica para a execução satisfatória de seu objeto, visto que o serviço a ser prestado, pode ser feito utilizando-se de ferramentas de maior economicidade para a administração pública, através da internet por videoconferência, bem como, ainda que os atendimentos possam ser presenciais, a contratada poderá garantir o atendimento por meio de visita às suas custas, sendo mais coerente ao mercado atual em detrimento da manutenção de unidades físicas em determinadas localidades que ensejam oneração desnecessária ao futuro contrato.

A.1.2. DAS EMISSÕES ONLINE

Outro fator que corrobora a situação acima asseverada, quanto a formação de preços, é coeficiente de produtividade ser compatível com a execução do objeto do contrato, haja vista existir possibilidade de emissão dos certificados digitais inclusive para emissões primárias, desde que respeitados os requisitos da ICP-Brasil, podendo, portanto, esta forma de emissão ser prestigiada na contratação em apreço.

Nesta senda, é importante destacar, que atualmente contamos com a figura das emissões de forma online ao fato, o que trás a Administração a possibilidade de receber proposta mais vantajosa ao certame, – isto é a sua entrega apenas de maneira presencial e não mais remota, acarretará em aumento de valores para a sua contemplação -, desencontrando-se com o princípio da proposta mais vantajosa a Administração.

Logo, têm-se que atualmente a ICP-Brasil e o ITI reconheceram a possibilidade de emissão de certificados digitais de forma online, vide Instrução Normativa N° 005/2021, onde é permitida a emissão de certificados digitais por videoconferência (para cidadãos constantes no banco de dados biométricos junto ao Denatran e/ou Psbio), o que poderia de plano retirar a necessidade da exigência de emissões presenciais neste caso como modo preferencial e único ao item 01, trazendo flexibilização e maior vantajosidade ao feito.

Melhor dizendo, aqui além de refletir-se diretamente no montante a ser proposto irá abrir melhores possibilidades de atendimento a Contratante, atendendo a todos os quesitos necessários ao atendimento do princípio supramencionado, à inteligência do que defende o Supremo Tribunal Federal, vejamos:

A licitação é o ramo do direito Administrativo o qual Poder Público realiza contratos com particulares, **para escolha da proposta mais vantajosa com o designo, a aquisição de bens e serviços**. Preconizado no artigo 175 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 8666/93. Para endosso do conceito, o STF, em decisão, define licitação **como meio ao qual visa atender as necessidades da Administração Pública através do melhor negócio, assegurado a igualdade de participação entre os administrados**. (REMEDI, 2018, p. 389).

Por isso argui-se, para que neste procedimento aquisitivo ser possível/ aceito a emissão via online nos produtos como modo preferencial de atendimento, quando respeitadas as normas inerentes, e, somente na sua impossibilidade sejam realizadas as emissões presenciais, além da entrega da mídia centralizar-se no órgão gestor, de forma a asseverar a ampla participação em seus termos e a amoldar-se as normativas atualmente vigentes, em substituição a exigência acima citada em somente presencial, motivo do qual pede-se reforma editalícia.

A.2. DA DIFERENÇA ENTRE AUTORIDADE CERTIFICADO E AUTORIDADE DE REGISTRO

Prevê o instrumento editalício como critério de habilitação (Item 13, j), além de outras cláusulas que “j) **Comprovação de que é uma Autoridade Certificadora (AC) credenciada pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), na forma da legislação vigente;**”.

Sobre o tema, o primeiro ponto que merece destaque recai-se ao fato de que a Autoridade Certificadora – AC e a Autoridade de Registro – AR guardam diferenças relevantes entre si, das quais necessitam de total apreço, pois qualquer tipo de confusão entre estas poderá refletir diretamente no resultado e no andamento normal do certame, de modo a cercear a competição entre os licitantes e não obter a proposta mais vantajosa a Administração.

Assim, define o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, via informativo “Entes da ICP” (<https://www.iti.gov.br/icp-brasil/entes-da-icp-brasil>), que as Autoridades Certificadoras - AC, são “*entidades, públicas ou privadas, subordinadas à hierarquia da ICP Brasil, responsável por emitir, distribuir, renovar, revogar e gerenciar certificados digitais*” enquanto as Autoridades de Registro – AR são “*responsáveis pela interface entre o usuário e a Autoridade Certificadora – AC. Vinculada a uma AC, tem por objetivo o recebimento, a validação, o encaminhamento de solicitações de emissão ou revogação de certificados digitais e identificação, de forma presencial, de seus solicitante*”. Vejamos detalhadamente:

- AC - Autoridade Certificadora

Uma Autoridade Certificadora – AC é uma entidade, pública ou privada, subordinada à hierarquia da ICP-Brasil, responsável por emitir, distribuir, renovar, revogar e gerenciar certificados digitais. Tem a responsabilidade de verificar se o titular do certificado possui a chave privada que corresponde à chave pública que faz parte do certificado. Cria e assina digitalmente o certificado do assinante, onde o certificado emitido pela AC representa a declaração da identidade do titular, que possui um par único de chaves (pública/privada). Cabe também à AC emitir Listas de Certificados Revogados – LCR e manter registros de suas operações sempre obedecendo às práticas definidas na Declaração de Práticas de Certificação – DPC. Além de estabelecer e fazer cumprir, pelas Autoridades de Registro – ARs a ela vinculadas, as políticas de segurança necessárias para garantir a autenticidade da identificação realizada.

- AR - Autoridade de Registro

Uma Autoridade de Registro – AR é responsável pela interface entre o usuário e a Autoridade Certificadora – AC. Vinculada a uma AC, tem por objetivo o recebimento, a validação, o encaminhamento de solicitações de emissão ou revogação de certificados digitais e identificação, de forma presencial, de seus solicitantes. É responsabilidade da AR manter registros de suas operações. Pode estar fisicamente localizada em uma AC ou ser uma entidade de registro remota. Logo, as AC's são entidades responsáveis pela emissão, revogação, renovação e todo gerenciamento dos certificados digitais, das quais as AR's se vinculam para receberem, encaminharem as solicitações de emissões e validarem as certificações. Isto é, são as AR's atribuídas pela conexão entre o usuário final e a AC, por isso trazem em si distinções acentuadas de obrigações e atividades. In casu, define a DOC-ICP-05, (Requisitos Mínimos Para as Declarações de Práticas de Certificação das

- Autoridades Certificadoras da ICP-Brasil), no item 2.1.1. Obrigações da AC, como obrigações das Autoridades Certificadoras: a) operar de acordo com a sua DPC e com as PCs que implementa;
- b) gerar e gerenciar os seus pares de chaves criptográficas;
 - c) assegurar a proteção de suas chaves privadas;
 - d) notificar a AC de nível superior, emitente do seu certificado, quando ocorrer comprometimento de sua chave privada e solicitar a imediata revogação do correspondente certificado;
 - e) notificar os seus usuários quando ocorrer: suspeita de comprometimento de sua chave privada, emissão de novo par de chaves e correspondente certificado ou o encerramento de suas atividades;
 - f) distribuir o seu próprio certificado;
 - g) emitir, expedir e distribuir os certificados de AC de nível imediatamente subsequente ao seu ou os certificados de AR a ela vinculadas e de usuários finais;
 - h) informar a emissão do certificado ao respectivo solicitante;
 - i) revogar os certificados por ela emitidos;
 - j) emitir, gerenciar e publicar suas LCRs e, quando aplicável, disponibilizar consulta online de situação do certificado (OCSP - On-line Certificate Status Protocol);
 - k) publicar em sua página web sua DPC e as PCs aprovadas que implementa; l) publicar, em sua página web, as informações definidas no item 2.6.1.2 deste documento;
 - m) publicar, em página web, informações sobre o descredenciamento de AR bem como sobre extinção de instalação técnica,
 - n) utilizar protocolo de comunicação seguro ao disponibilizar serviços para os solicitantes ou usuários de certificados digitais via web;
 - o) identificar e registrar todas as ações executadas, conforme as normas, práticas e regras estabelecidas pelo CG da ICP-Brasil;
 - p) adotar as medidas de segurança e controle previstas na DPC, PC e Política de Segurança (PS) que implementar, envolvendo seus processos, procedimentos e atividades, observadas as normas, critérios, práticas e procedimentos da ICP-Brasil;
 - q) manter a conformidade dos seus processos, procedimentos e atividades com as normas, práticas e regras da ICP-Brasil e com a legislação vigente;
 - r) manter e garantir a integridade, o sigilo e a segurança da informação por ela tratada;
 - s) manter e testar anualmente seu Plano de Continuidade do Negócio - PCN;
 - t) manter contrato de seguro de cobertura de responsabilidade civil decorrente das atividades de certificação digital e de registro, com cobertura suficiente e compatível com o risco dessas atividades, e exigir sua manutenção pelas ACs de nível subsequente ao seu, quando estas estiverem obrigadas a contratá-lo, de acordo com as normas do CG da ICP-Brasil;
 - u) informar às terceiras partes e titulares de certificado acerca das garantias, coberturas, condicionantes e limitações estipuladas pela apólice de seguro de responsabilidade civil contratada nos termos acima;
 - v) informar à AC Raiz, mensalmente, a quantidade de certificados digitais emitidos;
 - e
 - w) não emitir certificado com prazo de validade que se estenda além do prazo de validade de seu próprio certificado.

Inicialmente cabe destacar que, a Infraestrutura de Chaves Públicas do Brasil – ICP-Brasil, nada mais é que uma cadeia hierárquica de confiança que viabiliza a emissão de certificados digitais para identificação virtual das pessoas físicas, jurídicas e também de equipamentos.

Destarte, o modelo adotado no país para a infraestrutura de chaves públicas é chamado de certificação com raiz única, em que existe uma Autoridade Certificadora Raiz (AC-Raiz), a qual possui competência para credenciar os demais participantes da cadeia, competindo-lhe ainda supervisionar e auditar os processos.

Sendo os entes da ICP-Brasil os atores que compõem a cadeia hierárquica de confiança, especificamente: a. autoridade certificadora raiz; b. autoridade certificadora; c. autoridade de registro; d. autoridade certificadora do tempo, prestador de serviço de suporte e prestador de serviço biométrico, onde:

- A Autoridade Certificadora Raiz (AC-Raiz) é o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI). Ele se situa no topo da hierarquia da cadeia de certificação, sendo a primeira autoridade.

Sua função é executar as normas técnicas e operacionais e as políticas de certificados estabelecidas pelo Comitê Gestor. Isso significa que a AC-Raiz pode emitir, distribuir, expedir, revogar e gerenciar os certificados das autoridades que estão abaixo de seu nível hierárquico, que são as autoridades certificadoras

- A Autoridade Certificadora (AC) se subordina à AC-Raiz. Suas principais funções são a emissão, distribuição, renovação, revogação e gerenciamento de certificados digitais.

- A Autoridade de Registro (AR), cuja responsabilidade é realizar a interface entre o usuário e a Autoridade Certificadora. A AR se vincula AC e possui como principal objetivo ser o intermediário presencial entre a autoridade certificadora e o interessado pelo certificado digital.

*** Por isso, ela recebe, valida e encaminha as solicitações de emissão ou revogação dos certificados digitais, além de identificar seus solicitantes de forma presencial. Ao contrário do que se pensa, ela não precisa estar fisicamente localizada em uma AC, podendo ser uma entidade de registro remota.

Nesse contexto, direcionar o certame como requisitos classificatório de propostas à ser uma AC, como também certificar-se do critério de julgamento (menor preço) a partir deste preceito, além de diminuir as possibilidades competitivas entre as autoridades no mercado vai ao encontro do previsto normativamente.

Em outras palavras, não tem porque uma Autoridade de Registro (AR), cuja responsabilidade é realizar a interface entre o usuário e a Autoridade Certificadora, como dito antes, não poder participar do pregão eletrônico em referência, sendo que uma Autoridade Certificadora depende, de acordo com as normas vigentes do ICP Brasil, de uma Autoridade de Registro para iniciar o processo de emissão de certificados digitais.

Tanto é verdade o acima citado que se uma AC se consagrar vencedora terá que indicar uma AR para o início do processo de emissão, frente aos documentos colhidos no processo de validação.

Logo, tais exigências vão de encontro ao caráter competitivo da licitação. Corroborando o apontado imprescindível se torna trazer à baila o defendido pela Universidade Federal do Maranhão – MA⁶, onde o Sr. Pregoeiro seguiu firme em destacar que a vinculação à cadeia hierárquica da ICP- Brasil “*é suficiente para garantir a participação de toda a hierarquia da cadeia de certificação do ICP-Brasil*”, confirmamos:

“Senhor fornecedor, Após entendimentos com a unidade demandante da contratação, esclarecemos com o que segue: O Decreto nº 3.996, de 31 de outubro de 2001, que dispõe sobre a prestação de serviços de certificação digital no âmbito da Administração Pública Federal estabelece no § 1º do Art. 2º, que os serviços de certificação digital a serem prestados, credenciados ou contratados pelos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal deverão ser providos no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil”. Isto posto, O item 10.9.2 do edital está solicitando que a licitante deve comprovar que está vinculado à cadeia hierárquica da ICP-Brasil. Entendemos que isto é suficiente para garantir a participação de toda a hierarquia da cadeia de certificação do ICP-Brasil. Atenciosamente, Vitor Souza, Pregoeiro”

Desta forma, e, visando espantar quaisquer dúvidas à respeito do tema, a única exceção a essa celeuma recai-se aos casos em que própria AC também tiver, quando do credenciamento junto ao ICP Brasil, indicado que atuaria como sua própria Autoridade de Registro, isto porque, nos termos do DOC-ICP-03, para ser uma AC, o candidato deve ainda apresentar, no mínimo, uma entidade operacionalmente vinculada, candidata ao credenciamento para desenvolver as atividades de AR, ou solicitar o seu próprio credenciamento como AR, o que também restringiria o número de participantes do certame.

Portanto, tais exigências previstas no edital trazem em si indícios de irregularidade por afrontar princípios administrativos basilares a todos os procedimentos licitatórios.

A.2.1. DA INCOMPATIBILIDADE DE SUBCONTRATAÇÃO ENTRE AC X AR

Conforme pormenorizado no tópico anterior, a relação entre uma AC para com uma AR não configura subcontratação, tendo em vista que a relação entre as mesmas se encontra sob o manto da ICP-Brasil (AC Raiz), havendo entre elas e delas para com a ICP-Brasil vinculação de responsabilidades, com papéis e competências bem definidas.

⁶ Decisão - Edital do Pregão Eletrônico nº 015/2019, Processo Administrativo n.º 23115.008154/2019-76, tipo menor Preço, pela UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, o Sr. Pregoeiro, em pedido de impugnação no que se refere à participação apenas de Autoridades Certificadora;

Sendo assim, como dito alhures, cumpre a Autoridade de Registro realizar a interface entre o titular e a Autoridade Certificadora a qual está credenciado junto ao ITI

Desta feita, o tópico de número 15 do Termo de Referência não cinge de respaldo legal para manter-se uma vez que se opõe a estrutura normatizada em nível federal pela AC Raiz, tendo em vista que o próprio credenciamento junto ao ITI já cumpre a formalização jurídica que respalda a cadeia de certificação.

Ademais, conforme dito supra, ainda que a Autoridade Certificadora seja sagrada vencedora do certame, esta necessariamente deve indicar uma Autoridade de Registro a ela vinculada através do documento de credenciamento junto a Autoridade Certificadora Raiz, para a coleta e conferência de documentos de identificação do titular e posterior envio para a AC finalizar o processo de emissão do certificado.

A.3. DO OBJETO E DA OBSCURIDADE NA EXECUÇÃO

Prevê o diploma licitatório legal – Lei N° 8.666/93, em seu artigo 48, inciso II, que nas propostas de preços são considerados preços inexequíveis, aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos **insumos são coerentes com os de mercado** e que os **coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato**.

Este também é o entendimento seguido pelo novo texto legal – Lei N° 14.133/2021, em seu artigo II, inciso III, a seguir:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

Seguindo o mesmo pensamento o Decreto 10.024/2019, é assente em apontar que “*Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter: a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações: 1. **a definição do objeto contratual** e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;*”.

Outrossim, o r. Tribunal de Contas da União é firma em destacar que “**O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deve se certificar de que a descrição do objeto é suficientemente clara a ponto de não suscitar dúvidas, no afã do procedimento concorrencial do pregão, acerca das especificações do objeto**”.

ofertado pelos licitantes. Ademais deverá observar a complexidade das especificações não encetar insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação prévia.” - Acórdão 1615/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Da mesma forma que, leciona em ponderar: **“Indique de forma precisa, suficiente e clara o objeto da licitação e os respectivos quantitativos, nos certames licitatórios que venha a realizar, especialmente na modalidade do pregão, consoante o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, 1993, c/c os arts. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002, e 9º, inciso I, do Decreto nº 5.450/2005.”** - Acórdão 1474/2008 Plenário.

Quando voltamos os olhos para o caso concreto é de indispensável necessidade apontar a inviabilidade de propositura do feito, ante a patente obscuridade no seu objeto, em forma de executá-lo, principalmente quando falamos dos pontos que seguem:

ITEM: “5.1.22. A emissão dos certificados digitais **deverá** ser concluída em um único atendimento. ”

ESCLARECER: É de ciência do órgão que, há casos em que necessita mais de um atendimento para um mesmo titular por motivos que não configuram responsabilidade da contratada? Assim, colocar a norma como um dever implica em obrigação que carece de razoabilidade.

ITEM: “5.2.3. Deverá ser compatível com os tokens G&D StarSign Crypto Token S e com o token a ser eventualmente fornecido nos itens 1 e 3:”

ESCLARECER: O órgão tem ciência que a compatibilidade entre mídia criptográfica e certificado não se encontra em mãos da contratada, tendo em vista que a própria ICP-Brasil possui lista de equipamentos homologados justamente no sentido de que essa compatibilidade seja possível?

ITEM: “7.3. Quantidade mínima em cada pedido 7.3.1. A quantidade mínima de cada pedido é de apenas 01 unidade. ”

ESCLARECER: Tendo em vista a quantidade de cidades onde o atendimento será prestado, é inerente a execução contratual que ocorram visitas em seu decorrer, e como as mesmas não são precificadas em apartado, comporá os custos da contratada, assim, além do mínimo, é imprescindível estabelecer a quantidade máxima de atendimentos/dia/visita que a contratada deverá ter capacidade de atender.

ITEM: “5.1.9. Permitir reutilização de dispositivos bloqueados, através de apagamento total dos dados armazenados e geração de nova senha de acesso. ”

ESCLARECER: O órgão tem ciência que ao cadastrar senha PIN e PUK para o seu token, caso o titular esqueça a PIN a recuperação será possível tão somente se ele lembrar-se da PUK, caso o titular a tenha cadastrado e esquecido, por impossibilidade fática a mídia será inutilizada e os certificados porventura nela instalados serão perdidos

ITEM: “5.1.19. A Contratada deverá realizar o fornecimento de plataforma de acesso e gerência, com funcionalidade de emissão de relatórios mensais e

filtros por período, com dados gerais sobre emissões (dentre eles devem constar quantitativos emitidos por período - mensal e períodos selecionáveis) e dados detalhados (dentre eles devem constar nome completo do titular, data e hora da emissão, além de informações sobre o token, tais como modelo e número de série, quando houver fornecimento de mídia), para fins de verificações adicionais;"

ESCLARECER: É imprescindível ao órgão que as informações descritas estejam em uma mesma plataforma, ou a contratada poderá enviar em reunião inicial para alinhamento, os portais/meios para ter acesso às informações?

Sendo assim, imprescindível é a demonstração clara do objeto à ser executado, juntamente as suas especificações suficientes a compreensão do licitante daquilo que se pretende contratar, por isto guarda necessidade de esclarecer o presente feito em relação a todos os pontos de obscuridade ali presente, pois paira em completa impossibilidade de propositura e atendimento ao necessário pela Administração a ser avençada pela licitante.

A.3. DEMAIS ESCLARECIMENTOS

Aproveitamos o ensejo da confecção do documento em apreço para sanas outras dúvidas importantes para o momento da prestação de serviço e que não vieram elencadas no edital. Quais sejam:

- 1) **CÓDIGO DE SERVIÇO:** Tendo em vista o estabelecido no item "6.1. Os itens a serem licitados serão classificados como "serviços de informática comuns", nos termos do Art. 18, I, da Lei Estadual nº 15.608/2007. " Cumpre-nos apontar que a empresa utiliza o código de serviço 1.08 para o faturamento de suas notas fiscais, em detrimento de não haver nenhuma exigência impeditiva no edital e, ou, indicação de outro código, gostaríamos de confirmar, em sede de contrato se podemos manter as notas fiscais sendo emitidas no código mencionado?
- 2) **E-MAIL PARA ENVIO DE NOTA FISCAL:** Em momento de envio da nota fiscal, qual é o e-mail que o órgão utiliza para tanto e que a contratada deverá observar no envio?

B. DAS NORMAS DE PRECEITOS GERAIS

B.1. DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

In casu, o primeiro ponto que merece assento incide-se ao fato de que a licitação na modalidade pregão caracteriza-se pelo objetivo de imprimir competitividade às contratações públicas, por meio da simplificação das regras procedimentais, condicionada aos princípios básicos estabelecidos no art. 4º do

decreto nº 3.555/2000:

“Art. 4º A licitação na modalidade de Pregão é juridicamente condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objeto das propostas. Parágrafo único. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometa o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação”.

Seguindo o mesmo pensamento esclarece o autor Marçal Justen Filho, que a Lei nº 8.666/93 buscou *“evitar que as exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica se constituam em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. (...) A regra geral é sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas.”*

Ou seja, nos procedimentos licitatórios por buscar a proposta mais vantajosa a Administração deverão ser permitidos o maior número de competidores ao feito, sendo quaisquer tipos de exigências cerceadoras, inadequadas a sua finalidade. É exatamente o que defende Diogenes Gasparino (no informativo realizado para o TCM-SP), vejamos:

Em suma, o princípio da competitividade de um lado exige sempre em que se verifique a possibilidade de se ter mais de um interessado que nos possa atender, que nos possa fornecer o que desejamos. Essa constatação determina ou não a promoção da licitação. Portanto, a competição é exatamente a razão determinante do procedimento da licitação, mas ele tem uma outra faceta que muitas vezes é despercebida pelo operador do Direito. Se a competição é a alma da licitação, é evidente que quanto mais licitantes participarem do evento licitatório, mais fácil será à Administração Pública encontrar o melhor contratado. **Sendo assim, deve-se evitar qualquer exigência irrelevante e destituída de interesse público, que restrinja a competição. Procedimento dessa natureza viola o princípio da competitividade.**

Também segue tal assertiva o Tribunal de Contas da União, ao reconhecer que as restrições licitatórias poderão diminuir o fluxo de competidores e por consequência de seleção a proposta mais vantajosa à Administração, confirmamos:

Acórdão: [Acórdão 1104/2007-Plenário](#)

Data da sessão: 06/06/2007

Relator: AROLDO CEDRAZ

Área: Licitação

Tema: Consórcio

Subtema: Poder discricionário

Outros indexadores: Justificativa, Obras, serviços ou compras de grande vulto, Licitação de alta complexidade técnica, Participação

Tipo do processo: REPRESENTAÇÃO

“Deve ser autorizada a participação de consórcios nas licitações cujo objeto seja de grande vulto, pois isso permite um afluxo maior de competidores e aumenta a probabilidade de seleção de uma proposta mais vantajosa para a Administração.”

Desta forma, a licitação não deve perder o seu objetivo principal que é de obter a proposta mais vantajosa a Administração, mediante ampla competitividade, onde quaisquer exigências que e fujam a essa regra poderão estar à margem do legalmente previsto ensejando motivos para impugnar e/ou pedir esclarecimentos aos termos do certame pelo desatendimento das finalidades licitatórias, é o que se busca, frente ao disposto no edital⁷.

Sancionando o disposto alhures, o próprio Tribunal de Contas da União é firme em apregoar que os órgãos deverão abster-se de *“incluir cláusulas em edital que venham a impor ônus desnecessários aos licitantes, (...) por implicar restrição ao caráter competitivo do certame, em violação ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993”*, vide Acórdão 1227/2009.

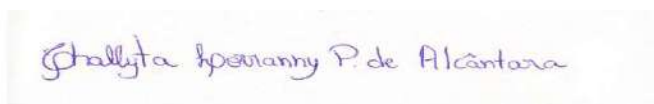
Portanto, uma vez encontrando-se sob situações de obscuridade no feito, plausível é o pedido de que se esclareça o feito correspondente a tal objeto, por refletir diretamente na possibilidade de propositura e participação na formação de preços no feito.

III- DOS PEDIDOS

Ante a tudo que se expos, inerentes aos princípios da conveniência e da oportunidade, impugna-se os termos do edital de licitações ao Pregão N° 47/2023, pelos quais não merecem prosperar pois, não guardam em si encontro a norma vigente, restando a si eminente necessidade de reforma.

Goiânia, 22 de novembro de 2.023.

Atenciosamente,



Thallyta Lorranny Paula de Alcântara
Procuradora

11.735.236/0001-921
OBJECTTI SOLUÇÕES LTDA.
Rua 9, Qd. E-12, Lt. 12- AE, Sala 03, S/N
Setor Marista, CEP: 74.150-130
GOIÂNIA - GO

⁷ A licitação não deve perder seu objetivo principal, que é obter a proposta mais vantajosa à Administração, mediante ampla competitividade, a teor do art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993. TCU - Acórdão 1734/2009 Plenário (Sumário)



DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO 1
EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO 047/2023

1. Relatório

A empresa OBJECTTI SOLUCOES LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 11.735.236/0001-92, encaminhou, de forma tempestiva e legítima, impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico 047/2023, que tem por objeto a “*Contratação de Autoridade Certificadora (AC) para a prestação de serviços continuados, sob demanda, de emissão de certificados digitais dos tipos A3, com e sem fornecimento de mídias armazenadoras, e A1, no padrão ICP-Brasil.*”

A OBJECTTI aduz, em síntese:

- a) Que os preços seriam inexequíveis;
- b) Que deveria ser aceita a possibilidade de emissão por videoconferência/*online*;
- c) Que deveria ser permitida a participação de Autoridades de Registro (AR);

Ademais, a empresa também apresenta os pedidos de esclarecimentos reproduzidos abaixo:

1) ITEM: “5.1.22. A emissão dos certificados digitais deverá ser concluída em um único atendimento. ”

ESCLARECER: *É de ciência do órgão que, há casos em que necessita mais de um atendimento para um mesmo titular por motivos que não configuram responsabilidade da contratada? Assim, colocar a norma como um dever implica em obrigação que carece de razoabilidade.*

2) ITEM: “5.2.3. Deverá ser compatível com os tokens G&D StarSign Crypto Token S e com o token a ser eventualmente fornecido nos itens 1 e 3:”

ESCLARECER: *O órgão tem ciência que a compatibilidade entre mídia criptográfica e certificado não se encontra em mãos da contratada, tendo em vista que a própria ICP-Brasil*



possui lista de equipamentos homologados justamente no sentido de que essa compatibilidade seja possível?

3) *ITEM: “7.3. Quantidade mínima em cada pedido 7.3.1. A quantidade mínima de cada pedido é de apenas 01 unidade. ”*

ESCLARECER: Tendo em vista a quantidade de cidades onde o atendimento será prestado, é inerente a execução contratual que ocorram visitas em seu decorrer, e como as mesmas não são precificadas em apartado, comporá os custos da contratada, assim, além do mínimo, é imprescindível estabelecer a quantidade máxima de atendimentos/dia/visita que a contratada deverá ter capacidade de atender.

4) *ITEM: “5.1.9. Permitir reutilização de dispositivos bloqueados, através de apagamento total dos dados armazenados e geração de nova senha de acesso. ”.*

ESCLARECER: O órgão tem ciência que ao cadastrar senha PIN e PUK para o seu token, caso o titular esqueça a PIN a recuperação será possível tão somente se ele lembrar-se da PUK, caso o titular a tenha cadastrado e esquecido, por impossibilidade fática a mídia será inutilizada e os certificados porventura nela instalados serão perdidos

5) *ITEM: “5.1.19. A Contratada deverá realizar o fornecimento de plataforma de acesso e gerência, com funcionalidade de emissão de relatórios mensais e filtros por período, com dados gerais sobre emissões (dentre eles devem constar quantitativos emitidos por período - mensal e períodos selecionáveis) e dados detalhados (dentre eles devem constar nome completo do titular, data e hora da emissão, além de informações sobre o token, tais como modelo e número de série, quando houver fornecimento de mídia), para fins de verificações adicionais;”*

ESCLARECER: É imprescindível ao órgão que as informações descritas estejam em uma mesma plataforma, ou a contratada poderá enviar em reunião inicial para alinhamento, os portais/meios para ter acesso às informações?

6) *CÓDIGO DE SERVIÇO: Tendo em vista o estabelecido no item “6.1. Os itens a serem licitados serão classificados como “serviços de informática comuns”, nos termos do Art. 18, I, da Lei Estadual nº 15.608/2007. ” Cumpre-nos apontar que a empresa utiliza o código de serviço 1.08 para o faturamento de suas notas fiscais, em detrimento de não haver nenhuma*



exigência impeditiva no edital e, ou, indicação de outro código, gostaríamos de confirmar, em sede de contrato se podemos manter as notas fiscais sendo emitidas no código mencionado?

7) *E-MAIL PARA ENVIO DE NOTA FISCAL: Em momento de envio da nota fiscal, qual é o e-mail que o órgão utiliza para tanto e que a contratada deverá observar no envio?*

2. Fundamentação

Da exequibilidade dos preços

Em relação à alegação de que os preços seriam inexequíveis, é importante ressaltar que foi realizada pesquisa de mercado abrangente durante a fase interna do procedimento. Esta pesquisa incluiu tanto a busca de preços públicos (através da ferramenta Banco de Preços) quanto cotações diretas com empresas do setor.

O quadro de cotações demonstra¹ que foram utilizados, em média, mais de 10 (dez) preços para se estabelecer os valores unitários máximos de cada item.

Portanto, a alegação de inexequibilidade não se sustenta, uma vez que todos os esforços foram feitos no sentido de refletir os preços de mercado no orçamento estimado da presente licitação.

Da possibilidade de emissão por videoconferência/online

A análise da possibilidade de emissão de certificados digitais de forma remota foi efetuada pelo Departamento de Informática a durante a fase interna da licitação, conforme documentado no Estudo Técnico Preliminar (ETP)².

A conclusão a que se chegou é que, no contexto da Defensoria Pública, existiriam desvantagens associadas à emissão de certificados digitais dessa maneira, a saber:

¹ Disponível em https://www.defensoriapublica.pr.def.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-11/docs_fase_interna_pe_47_23.pdf – pg. 93.

² Disponível no *link* acima – pg. 21 e ss.



- *Risco de não conclusão do processo, considerando que a parte técnica inerente ao processo de emissão é transferida para o usuário, que deve realizar a emissão de seu certificado por conta própria, ocasionando dificuldades ou mesmo de não realização da emissão do certificado pelo(s) usuário(s);*
- *Caso a contratada deseje, em determinado momento, acessar o dispositivo do usuário para auxiliar o processo de emissão, haverá, neste caso, questões relacionadas à segurança da informação no âmbito da DPE-PR;*
- *Previsão de grande demanda de suporte para os processos de emissão online, a qual a contratante não possui condições de atender;*
- *Caso o DIF preste suporte ao usuário na emissão online, haverá risco de segurança relacionado a autenticidade do processo, tendo em vista que os servidores do setor não fazem parte da AR e não se encontram fisicamente distribuídos em todas as sedes;*
- *A empresa contratada pode não conseguir realizar a emissão online, com validação por videoconferência, caso o usuário do serviço não possua CNH emitida a partir de 2016 e não possua cadastro prévio de informações biométricas na base de dados do ICP-Brasil;*
- *É comum haver falhas nesse tipo de processo de emissão online, havendo, nesse caso, a necessidade de o usuário comparecer presencialmente até um posto de atendimento da AC contratada – o que é justamente a situação a se evitar pelo processo de emissão ou renovação online;*
- *A responsabilidade no processo de emissão é parcialmente transferida à contratante, ao contrário do que ocorre no processo de emissão presencial, onde o usuário deverá, invariavelmente, sair do posto de atendimento com o produto;*
- *A DPE-PR não dispõe atualmente de equipamentos multimídia para realização do processo de validação online.*

Portanto, levando em consideração que a escolha da solução que melhor atende ao interesse público faz parte do poder discricionário da Administração, e que a possibilidade de emissão de certificados digitais de forma remota foi tecnicamente refutada no ETP deste procedimento, entendo que a alegação do Impugnante não deve prosperar neste ponto.

Da possibilidade de participação de Autoridades de Registro (AR)



De acordo com os arts. 2º, 6º e 7º da Medida Provisória 2.200-2/2001, que institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências:

Art. 2º A ICP-Brasil, cuja organização será definida em regulamento, será composta por uma autoridade gestora de políticas e pela cadeia de autoridades certificadoras composta pela Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz, pelas Autoridades Certificadoras - AC e pelas Autoridades de Registro - AR.

Art. 6º **Às AC, entidades credenciadas a emitir certificados digitais vinculando pares de chaves criptográficas ao respectivo titular, compete emitir, expedir, distribuir, revogar e gerenciar os certificados**, bem como colocar à disposição dos usuários listas de certificados revogados e outras informações pertinentes e manter registro de suas operações.

Parágrafo único. O par de chaves criptográficas será gerado sempre pelo próprio titular e sua chave privada de assinatura será de seu exclusivo controle, uso e conhecimento.

Art. 7º **Compete às AR, entidades operacionalmente vinculadas a determinada AC, identificar e cadastrar usuários, encaminhar solicitações de certificados às AC e manter registros de suas operações.** (Redação dada pela Lei nº 14.063, de 2020)

Parágrafo único. A identificação a que se refere o caput deste artigo será feita presencialmente, mediante comparecimento pessoal do usuário, ou por outra forma que garanta nível de segurança equivalente, observadas as normas técnicas da ICP-Brasil. (Incluído pela Lei nº 14.063, de 2020)

Portanto, considerando que a emissão de certificados digitais é a parcela de maior relevância do objeto da presente licitação, verifica-se que a participação no certame não pode ser estendida às Autoridades de Registro, pois não possuem habilitação legal para realizar essa atividade.

Como visto, apenas as Autoridades Certificadoras podem efetivamente emitir certificados digitais, e elas atuam de forma direta no mercado.

Uma vez que as Autoridades de Registro não emitem certificados digitais, mas apenas intermedeiam a emissão, se fossem contratadas, seriam obrigadas a delegar a execução da parte principal do objeto a uma Autoridade Certificadora, o que caracterizaria uma forma irregular de subcontratação.

Nesse sentido, vale destacar o Acórdão 3.144/2011 – Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU):

REPRESENTAÇÃO. FALHAS EM EDITAL PADRÃO DO DNIT. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS DE ALGUNS DIRIGENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL OU IMPROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS DE OUTROS DIRIGENTES. MULTA. CONSIDERAÇÕES SOBRE POSSIBILIDADE DE SUBCONTRATAÇÃO DE FRAÇÕES RELEVANTES DO OBJETO LICITADO. DETERMINAÇÕES E ALERTAS.

1 - É inadmissível a subcontratação das parcelas tecnicamente mais complexas ou de valor mais significativo do objeto, que motivaram a necessidade de comprovação de capacidade financeira ou técnica pela licitante contratada.

É possível à AC emitir certificados digitais por meio das ARs a ela vinculadas, ou seja, do nível maior para o menor – não o contrário.

Assim, entende-se que a participação na presente licitação deve ser exclusiva às Autoridades Certificadoras.

Dos pedidos de esclarecimentos

Com relação aos pedidos de esclarecimentos, apresentam-se as respostas encaminhadas pelo Departamento de Informática (1 a 5) e Departamento Financeiro (6 e 7):

1) Para os casos em que for necessário mais de um atendimento, há a previsão no TR do item 5.2.16.



2) *A compatibilidade dos tokens deve-se à existência de modelos já homologados pelo ITI na estrutura da instituição. Caso a situação de homologação de um desses modelos venha a ser descontinuada, tal obrigatoriedade referente ao respectivo modelo não será exigida, desde que atendidas as normas do ICP-Brasil.*

3) *Os pedidos dar-se-ão de acordo com a demanda, devendo essas emissões ocorrerem de acordo com itens descritos no TR, reforçando-se especial atenção aos itens 5.1.20 e 5.1.21.*

4) *O item 5.1.9 refere-se ao bloqueio realizado por atingir-se o número máximo de tentativas de inserção de senhas PIN. Portanto, neste caso, deve ser possível a reutilização de dispositivos bloqueados e geração de nova senha de acesso, ou seja, nova senha PIN. A senha PUK é utilizada para apagamento total dos dados armazenados e geração de nova senha de acesso. Respeitando-se os itens previstos no TR, em especial atenção aos itens 5.1.8, 5.1.9, 5.1.10 e 5.1.16, reconhece-se que após comprovada efetivação do serviço, através de documentação comprobatória, as senhas são de responsabilidade do(a) titular. Esses itens visam assegurar o cumprimento dos requisitos estabelecidos nos manuais da ICP-Brasil, em especial, ao Manual de Condutas Técnicas 3 - Volume I.*

5) *Não é necessário que estejam em mesma plataforma. O fundamental é que seja fornecido o relatório sempre que solicitado para a Contratada pela Contratante, visto que instituição necessita de dados detalhados acerca das emissões.*

6) *Sim.*

7) *A nota fiscal pode ser encaminhada para o fiscal do contrato ou responsável que dará prosseguimento do pagamento, com cópia para financeiro@defensoria.pr.def.br.*



3. Decisão

Diante do exposto, **julgo improcedente a presente impugnação.**

Curitiba, 24 de novembro de 2023.

Tiago Hernandes Tonin
Departamento de Compras e Aquisições
Pregoeiro