

**CARÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA  
INFORMAÇÃO E INOVAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL**

**PROCESSO:** Nº 08206.000219/2022-28  
**TIPO:** MENOR PREÇO;  
**ASSUNTO:** IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO  
EDITAL;

**SOLUTI – SOLUÇÕES EM NEGÓCIOS INTELIGENTES S/A**, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica Nº 09.461.647.0001-95, com sede na Avenida 136, Nº 797, qd. 797, lt. 36-E, sala 1901 à 1905, bloco B, Condomínio New York Square, setor Sul, CEP 74.093-250, por intermédio de sua representante legal **PAULIANE DE SOUSA QUEIROZ**, brasileira, casada, portadora da Carteira de Identidade nº 5579145 - 2º Via-SSP-GO e do CPF nº 038.200.201-60, com endereço na cidade de Goiânia – Goiás, 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 Decreto 10.024 cumulado com o item 21.1<sup>1</sup> do instrumento convocatório, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos;

**I. DO BREVE RELATO DOS FATOS**

Aos 11 (onze) dias do mês de novembro do ano corrente está previsto a abertura do certame licitatório, via Pregão Eletrônico Nº 07-2022, visando escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de serviços de certificação digital padrão ICP-Brasil, visando atender as necessidades de segurança da informação da Polícia Federal.

Desta maneira, como em qualquer procedimento que visa a compra de produtos e/ou serviços pela via administrativa, busca-se o atendimento e a contemplação à proposta mais vantajosa a Administração Pública, da qual engloba a possibilidade de ampla participação de diversas empresas, além do preço e acolhimento a contento pela licitante dos objetos licitados.

Logo ao volver-se para o caso concreto a que se baseia todo o norte jurídico da questão, temos no instrumento convocatório a exigência de condições em desconformidade com o legalmente disposto, o que além de poder gerar cerceamento de competição, vai de encontro com os princípios basilares necessárias à sua realização, quais sejam, o da

---

<sup>1</sup> 21.1. Até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital;

## **II. DO FUNDAMENTO JURÍDICO**

### ***II.1- DAS PRELIMINARES***

#### ***A. CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE***

Dispõe o artigo 41, do diploma licitatório legal, que a Administração Pública, não poderá descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculado, contudo poderá o licitante impugnar seus termos quando eivados de irregularidade que poderão viciar este instrumento, vejamos:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em TIPO, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

Outrossim, o próprio instrumento convocatório em seu item 5.1 temos a seguinte definição: “*21.1. Até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital; ”*”.

Portanto, àquele que tiver por tolhido seu direito à ampla competitividade, e/ou que deparar-se com desencontro à legislação quando da realização de aquisições dadas em via pública, temos por assegurada a premissa de impugnar os termos e condições aduzidas na carta convocatória.

Destarte, voltando-se para o caso concreto, têm-se que a fixação de imperiosidade inerente ao produto e suas funcionalidades, pelas quais não são abarcadas pela norma, figura-se em desacordo ao normativamente disposto sobre o tema, o que gera anomalias no instrumento, além de ferir drasticamente os princípios administrativos, conforme será demonstrado nos tópicos específicos a temática. De igual modo consta-se em obscuro o objeto a ser licitado, e, por consequência as obrigações atinentes aos licitantes dos quais vinculam.

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

### ***II.2 – DO DIREITO A QUE SE BASEIA***

#### ***II.1. DAS NORMAS DE PRECEITO ESPECÍFICO***

##### ***A. DA ILEGALIDADE NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO***

## A.1. DO PREÇO INEXEQUÍVEL

Prevê o diploma licitatório legal, em seu artigo 8.4. “*Considera-se inexequível a proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.*”

Desta forma, trazendo para o caso concreto, onde tem-se o valor estimado de R\$35,00 para certificado A3, pessoa física, com token; R\$49,50 para o mesmo certificado, sem a mídia; R\$145,00 para certificado de servidor SSL A1 e R\$647,67 para Certificado de servidor Wildcard, nos deparamos com preços incompatíveis, visto que, diverge sensivelmente do praticado pelo mercado. E, reforçamos, tendo em vista, ainda que esse seria o valor máximo aceitável, é de presunção lógica que ao final do pregão o montante possivelmente seria ainda menor o que resta cristalina a inexequibilidade do contrato quanto aos itens citados vejamos então:



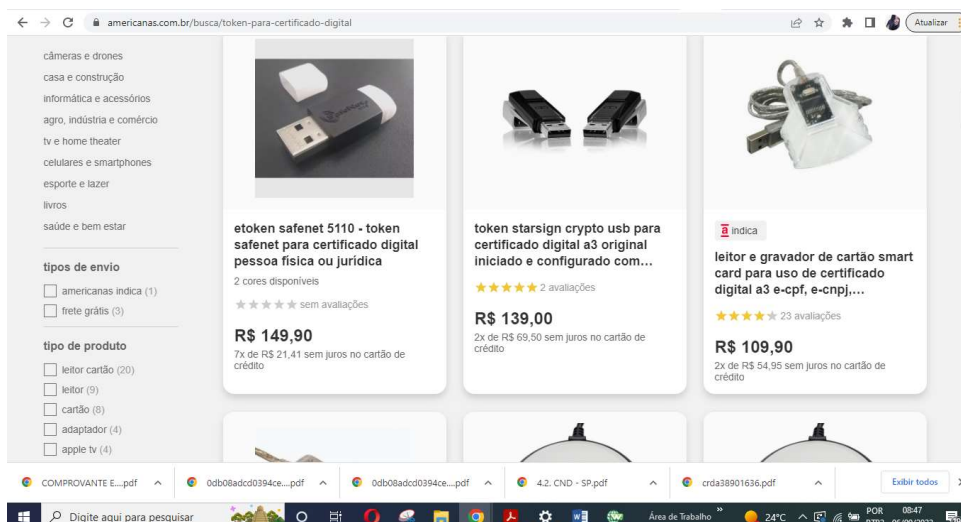
Token (somente a mídia)  
R\$ 224,00

Mídia  
Token

Quantidade  
1

**ADICIONAR AO CARRINHO**

<https://loja.certisign.com.br/Certificados/MID/midia-criptografica-nao-se-aplica-token-nao-se-aplica/MR020001.html>



câmeras e drones  
casa e construção  
informática e acessórios  
agro, indústria e comércio  
tv e home theater  
celulares e smartphones  
esporte e lazer  
livros  
saúde e bem estar

tipos de envio  
 americanas indica (1)  
 frete grátis (3)

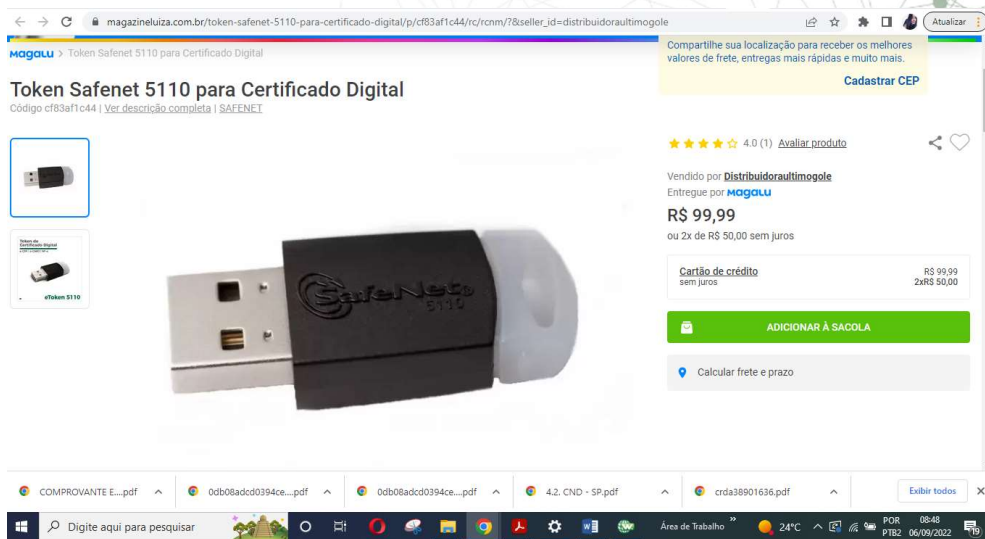
tipo de produto  
 leitor cartão (20)  
 leitor (9)  
 cartão (6)  
 adaptador (4)  
 apple tv (4)

**etoken safenet 5110 - token safenet para certificado digital pessoa física ou jurídica**  
2 cores disponíveis  
★★★★★ sem avaliações  
**R\$ 149,90**  
7x de R\$ 21,41 sem juros no cartão de crédito

**token starsign crypto usb para certificado digital a3 original iniciado e configurado com...**  
★★★★★ 2 avaliações  
**R\$ 139,00**  
2x de R\$ 69,50 sem juros no cartão de crédito

**leitor e gravador de cartão smart card para uso de certificado digital a3 e-cpf, e-cnpj,...**  
★★★★★ 23 avaliações  
**R\$ 109,90**  
2x de R\$ 54,95 sem juros no cartão de crédito

<https://www.americanas.com.br/busca/token-para-certificado-digital>



Token Safenet 5110 para Certificado Digital  
Código cf83af1c44 | Ver descrição completa | SAFFNET

Vendido por **DistribuidorAultimogole**  
Entregue por **Magalu**

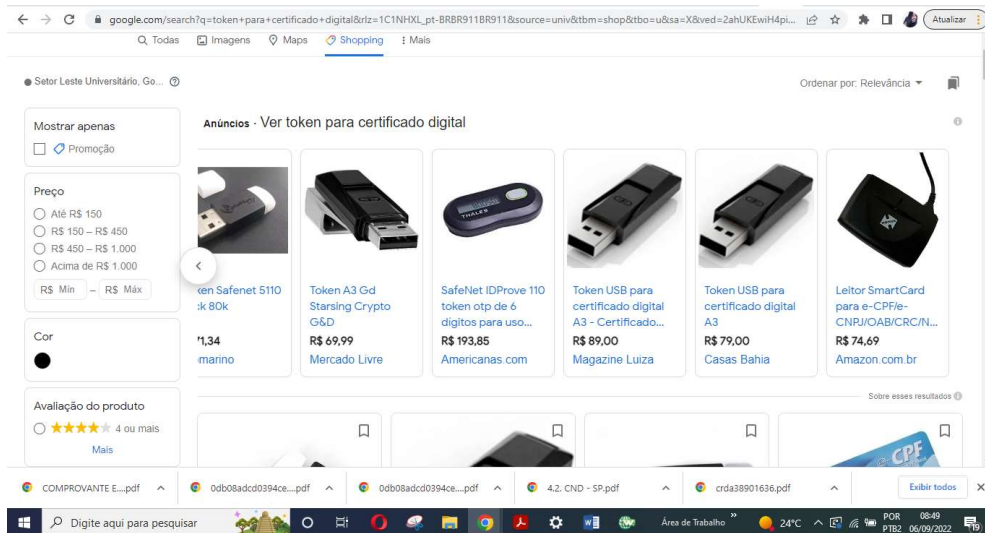
**R\$ 99,99**  
ou 2x de R\$ 50,00 sem juros

Cartão de crédito sem juros R\$ 99,99 2xR\$ 50,00

**ADICIONAR À SACOLA**

Calcular frete e prazo

[https://www.magazineluiza.com.br/token-safenet-5110-para-certificado-digital/p/cf83af1c44/rc/rcnm/?&seller\\_id=distribuidoraultimogole](https://www.magazineluiza.com.br/token-safenet-5110-para-certificado-digital/p/cf83af1c44/rc/rcnm/?&seller_id=distribuidoraultimogole)



Google search results for 'token para certificado digital'.  
Anúncios - Ver token para certificado digital

Produto	Preço	Loja
Token Safenet 5110	R\$ 80k	1,34 marino
Token A3 Gd Starsing Crypto	R\$ 69,99	Mercado Livre
SafeNet IDProve 110 token otp de 6 dígitos para uso...	R\$ 193,85	Americanas.com
Token USB para certificado digital A3 - Certificado...	R\$ 89,00	Magazine Luiza
Token USB para certificado digital A3	R\$ 79,00	Casas Bahia
Leitor SmartCard para e-CPF - CIN/PJ/OAB/CRC/N...	R\$ 74,69	Amazon.com.br

[https://www.google.com/search?q=token+para+certificado+digital&rlz=1C1NHXL\\_pt-BRBR911BR911&source=univ&tbm=shop&tbo=u&sa=X&ved=2ahUKEwiH4piF4D6AhXbp5UCHQ\\_TDeoQ1TV6BQgBENMB&biw=1366&bih=600&dpr=1](https://www.google.com/search?q=token+para+certificado+digital&rlz=1C1NHXL_pt-BRBR911BR911&source=univ&tbm=shop&tbo=u&sa=X&ved=2ahUKEwiH4piF4D6AhXbp5UCHQ_TDeoQ1TV6BQgBENMB&biw=1366&bih=600&dpr=1)



CertiSign  
certificado digital assinatura digital site seguro (SSL) contadores soluções enterprise renove seu certificado ajuda

certipass certificado e-CPF - no token - 36 meses

De ~~R\$ 459,90~~ Por **R\$ 374,90**

Mídia  
Token

Validade  
 12 MESES  36 MESES

Quantidade  
1

**ADICIONAR AO CARRINHO**

<https://loja.certisign.com.br/certificados/ecpf/ecpf-a3-somente-certificado-36-meses/EX-CERA3PFR300.html>



**E-CPF A3 DE 3 ANOS EM TOKEN**

Esse certificado digital e-CPF A3 em token tem validade de 3 anos. É indicado para identificar uma pessoa física perante a Receita Federal e busca uma solução completa para uso do certificado. O Certificado em token oferece ao usuário praticidade, fácil portabilidade e usabilidade, bastando conectá-lo na porta USB do computador.

IMPORTANTE: VERIFIQUE A COMPATIBILIDADE DOS SISTEMAS OPERACIONAIS COM OS DISPOSITIVOS DE ARMAZENAMENTO, NA ÁREA DE ESPECIFICAÇÕES LOCALIZADA ABAIXO NESTA PÁGINA.

**R\$ 439,00**  
em 6 x de R\$ 73,17

COMPRAR >

<https://www.validcertificadora.com.br/Certificado/e-CPF.htm>



**E-CNPJ A3 DE 3 ANOS**

Esse certificado digital e-CNPJ A3 tem validade de 3 anos. É indicado para identificar uma empresa através de seu representante legal perante a Receita Federal e busca uma solução completa para uso do certificado. IMPORTANTE: Para esse certificado é necessário possuir um cartão ou token aderente a legislação da ICP-Brasil para armazenamento do Certificado Digital. No momento da apresentação dos documentos, verifique com o Agente de Registro se a mídia (cartão ou token) é apta para emitir em nossos sistemas.

IMPORTANTE: VERIFIQUE A COMPATIBILIDADE DOS SISTEMAS OPERACIONAIS COM OS DISPOSITIVOS DE ARMAZENAMENTO, NA ÁREA DE ESPECIFICAÇÕES LOCALIZADA ABAIXO NESTA PÁGINA.

**R\$ 339,00**  
em 6 x de R\$ 56,50

COMPRAR >

<https://www.validcertificadora.com.br/Certificado/e-CNPJ.htm>

**certificado digital servidor - ssl ov  
wildcard - 12 meses**



**Características**

- Validação da organização
- Site Seguro HTTPS
- Selo Site Seguro
- Prazo de Emissão de 5 dias
- Proteção de subdomínios
- Validade de 12 meses

**R\$ 2.199,00 /ano**

**12x de R\$ 183,25**

COMPRE AGORA

<https://loja.certisign.com.br/Certificados/WC/wildcard-ssl-somente-certificado-12-meses/GEOSLWCOV100.html>



Contact Us | 1-877-775-4562 | Login | Google Tr

Enterprise | IoT | Partners | Resources | Support | Company

**Wildcard SSL Pricing**



	DomainSSL	OrganizationSSL
<b>Suitable For</b>	Blogs, Social Media & Personal Websites	Business Websites
<b>Issuance Speed</b>	Issued in minutes	2-3 Business Days
<b>Paperwork</b>	No paperwork required	Company identity included in the certificate
<b>Underwritten Warranty</b>	\$10k	\$1.25 Million
<b>1 Year</b>	\$849 USD only	\$949 USD only
	<a href="#">Buy Now</a>	<a href="#">Buy Now</a>

<https://shop.globalsign.com/en/ssl/wildcard-ssl>

**SERVIDOR SSL A1 VALID BRASIL**  
Validade: 1 ano



O Certificado de Servidor SSL A1 VALID BRASIL tem validade de 1 ano e é gerado em software, possuindo a segurança na validação de um certificado ICP-Brasil e características de funcionamento de um certificado SSL. Sua aplicação protegida com o melhor custo benefício do mercado e no melhor prazo de entrega. Interoperabilidade e segurança com maior força criptográfica. Por ser emitido em software ele fica instalado no computador depende do cuidado do usuário para manter a segurança do certificado digital contra uso e cópias indevidas.

Compartilhe   


Preço: R\$ 1.883,00


Em 6x de R\$ 313,83

[Mais informações sobre parcelamento >](#)

Li e aceito as condições de compra e emissão do certificado digital

**COMPRAR >**  
COLOCAR NA SACOLA

Alterar validade do certificado  
1 ANO 

Alterar a mídia de armazenamento  
SEM MÍDIA 

<https://hml.validcertificadora.com.br/Servidor-SSL-A1-VALID-BRASIL.htm>



HTTPS://  
ICP Brasil  
SSL A1  
ICP-BRASIL  
12 MESES  
R\$ 1.260,00  
COMPRAR >

<https://capitalcd.com.br/ssl-icp-brasil/>

Logo é um tanto quanto temerário basear-se preços em tão somente contratações anteriores, pois tal situação irá pairar-se sob relevante risco de fracasso ao feito, por inexequibilidade de seus custos, antes mesmo da disputa de lances, fora o que ocorrera no Pregão Eletrônico N° 023/2022, junto ao Tribunal de Justiça do estado da Paraíba, bem como no recente Pregão eletrônico 111/2022 da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás, onde em ambos mesmo impugnado o certame quanto aos seus preços,

decidiram em prosseguir-lo evitando os licitantes de qualquer possibilidade de competitividade, o que por consequência levava ao seu fracasso.

Confirmando o acima exposto a doutrina prevê que o preço inexequível, ou inviável, “*é aquele que sequer cobre o custo do produto, do 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 inexequibilidade de preços nas seguintes situações: “**A inexequibilidade 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 inexequibilidade 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.*”.

Frente ao exposto impugna-se os termos editalícios.

## **A.2 DA CLAREZA NO OBJETO**

Em respeito ao que dispõe o artigo 40, inciso I, da Lei Nº 8.666/93, é condição “*sine qua non*” para realização das aquisições em via pública, a divulgação do instrumento editalício contendo descrição clara do objeto a que se pretende adquirir, confirmamos:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

### **I - Objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;**

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 firme 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 encetará 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.

Destarte, ao volver os olhos para o caso concreto, item 1 do grupo objeto do presente, **“Certificados digitais (A1) para computador servidor”, seria ele o SSL A1 –ICP BRASIL?** Itens 02 e 03, **“Certificados digitais (A3) com TOKEN”** e **“Certificados digitais (A3) com TOKEN”**, não fica claro se o objeto trata-se em sua integralidade de **e-CPF ou e-CNPJ**. Quanto ao item 08, **“Certificados digitais (A1) WILDCARD, 1 ano”**, este deve ser do **modelo OV (Organisation Validated SSL Wildcard) ou DV (Domain Validated SSL Wildcard)?** Ambos possuem características similares, contudo, aquilo que os diverge torna a apuração de seus custos operacionais distintas.

Pelo que se pugna pela correção do instrumento editalício.

### **A.3. DA SEPARAÇÃO DE OBJETOS POR ITENS**

Quanto a inviabilidade da adoção da licitação por lote único/ preço global o primeiro ponto que merece destaque é o fato de que, os certames licitatórios por itens derivam do interesse em economizar tempo e recursos materiais da Administração Pública, agilizando a atividade licitatória, é o que defende JUSTEN FILHO (Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11.ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 208).

*In casu*, levando em consideração que as aquisições realizadas pela via pública visam o acolhimento da proposta mais vantajosa de modo a permitir o maior número de competidores possíveis as suas compras, a adoção de lotes únicos poderá apresentar-se como medida inviável ao caso, como podemos identificar no asseverado pela Lei Nº 8.666/93 e o Tribunal de Contas da União:

**DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA A ADMINISTRAÇÃO:** Artigo 3º, da Lei Nº 8.666/93: **“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade,**



MEIRELLES, (Hely. Direito administrativo brasileiro. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 592) leciona que *“O critério de julgamento das propostas deve estar indicado necessariamente no edital, **com os fatores que serão considerados na avaliação das vantagens para a Administração, tais como qualidade, rendimento, preço, condições de pagamento, prazos e outros pertinentes, de interesse do serviço público.**”*

Egrégio Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1734/2009, confirmamos: *“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”*. Acórdão 1734/2009 Plenário (Sumário)

Demonstrando a inviabilidade apontada, temos que a reivindicação em lote único certificados digitais de ordem e operacionalidade diferente sendo agrupados para que ao final do certame tenha-se um único vencedor para atender as diferentes soluções almejadas, o que vai de encontro aos preceitos de competitividade uma vez que, em sendo produtos distintos, cada qual com sua operação e autorização do órgão gestor de toda a cadeia certificadora nacional, sendo portanto restritiva em número estrito de fornecedores o que desfoca da regra geral do processo licitatório que preza que as mesmas sejam pactuadas por itens.

Em outras palavras, ao fatídico impugno temos a vinculação ao Contratado/fornecedor antes mesmo da ocorrência do instrumento contratual de comprovação de registro e habilitação *“para prestação de serviços técnicos nas áreas da ciência da tecnologia da informação, visando a Modernização Institucional da Gestão Arquivística de Documentos da Prefeitura Municipal de Ibité, através da implantação de um Software SIGAD (Sistema Informatizado para Gestão Arquivística de Documentos) (...)”*, isto é atribui possibilidade de contratação apenas a empresas vinculadas ao sistema utilizado, o que além de cercear competição entre os licitantes, vincula como critério a participação obrigação anterior a assinatura do contrato, o que apresenta desencontro a preceitos normativos vigentes.

Desta forma e reforçando a ideia da necessidade eminente de dar maior competitividade dos licitantes, o TCU na cartilha Licitações e contratos: orientações e jurisprudência (TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 28), assente como corolário a licitação o Princípio da Competitividade, a seguir:

**“Nos certames de licitação, esse princípio conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Nesse sentido, a Lei de Licitações veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.**  
”

Em conformidade a inviabilidade de sua adoção, o TCU na Súmula N° 247, estabeleceu ser *“obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de*

*escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade".*

Logo, os itens editalícios apontados guardam discrepância ao reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, é o que se aponta.

#### **A.4. DA INVIABILIDADE DA ADOÇÃO DE LOTE ÚNICO**

O Tribunal de Contas da União – TCU, na Decisão 393/94, do Plenário, fora firme em destacar que a admissão, para a contratação de serviços e compras, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, deverá ocorrer a adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes, vejamos:

*"firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, §1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/1993, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade".*

Neste mesmo enfoque, o r. doutrinador JUSTEN FILHO (Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11.ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 208), assevera que a licitação "*consiste na concentração, em um único procedimento, de uma pluralidade de certames, de que resultam diferentes contratos. A licitação por itens corresponde, na verdade, a uma multiplicidade de licitações, cada qual com existência própria e dotada de autonomia jurídica, mas todas desenvolvidas conjugadamente em um único procedimento, documentado nos mesmos autos*".

Afixando tal inviabilidade o Tribunal de Contas do Mato Grosso no Processo N° 30503/2008, salvaguarda:

**"Depara-se, portanto, que o edital abrange uma diversidade de objetos com características técnicas distintas, sem interferências e, que diante de sua independência, deveriam ser licitados de forma parcelada. (...). Assim, a intenção do legislador é que a licitação seja sempre realizada de forma parcelada quando houver viabilidade técnica e econômica, observada a modalidade pertinente para o valor total da contratação. Em outras palavras, **a lei estabelece que o administrador deve demonstrar a inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade, quando deixar de adotar o parcelamento**". (TCE/MT - Processo nº 30503/2008).**

Outrossim, o TCU no Acórdão nº 3.140/2006-TCU-1ª Câmara, continua a lecionar que: "*(...) nas licitações cujo objeto fosse divisível, previamente à definição da forma de adjudicação a ser adotada, realizasse estudos que comprovassem as vantagens técnicas e econômicas da compra em lote único, comparativamente à parcelada, a fim de atender ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e à Súmula/TCU nº 247 (item 9.2, TC-015.663/2006-9, Acórdão nº 3.140/2006-TCU-1ª Câmara)*".

Destarte, não constando vedação ou vinculação ao uso das certificações por quaisquer sistemas, desde que este permita sua integração, obrigação esta que se recai ao gestor do sistema e não ao Contrato, poderá ser a licitação dividida por itens, sem que isso lhe cause prejuízos ou reflita no seu resultado.

Sobre o tema, importante ainda se torna trazer à baila o que agasalha o Acórdão N° 2763/2013 – TCU – Plenário no Processo nº TC 012.741/2013, vejamos:

(...) 2. **De fato, está evidenciado nos autos que o termo de referência do Pregão Eletrônico 4-2013/Galic/CBTU não continha justificativa suficiente para a contratação conjunta de itens tecnicamente divisíveis, a saber, licenças de software, serviço de certificados digitais e serviço de digitalização de documentos em um único lote de licitação.** Por outro lado, a CBTU, na resposta à oitiva promovida nestes autos, afirma a eventual separação desses serviços em contratos diferentes provocaria aumento de custos e traria dificuldades de fiscalização.

3. **Em que pese não haver dúvida quanto à viabilidade técnica do parcelamento dos serviços, deve-se assegurar à CBTU a prerrogativa de justificar a inviabilidade econômica dessa divisão, por meio de estimativas e comparações de custos. Se tal justificativa for inserida em um possível futuro edital, poderá ser admitida a licitação em lote único.**

Confirmando o acima citado Meirelles (Hely Lopes Meirelles, 1999, p. 54), destaca que a licitação é:

“Procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, **o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.** Essa dupla finalidade - obtenção do contrato mais vantajoso e resguardo dos direitos de possíveis contratantes - é preocupação que vem desde a Idade Média e leva os Estados modernos a aprimorarem cada vez mais o procedimento licitatório, hoje sujeito a determinados princípios, cujo descumprimento descaracteriza o instituto e invalida seu resultado seletivo.”

Portanto gritante é a necessidade do seu atendimento, por isso impugna-se.

## ***A.5. DOS PRODUTOS INCOMPATÍVEIS***

### ***A.5.1. CNPJ EM NUVEM***

Prevê o Termo de Referência, item 2.1, tabela, item 07, que será “*Certificados digitais (A1), 1 ano, em NUVEM, e-CNPJ;*” Ocorre que, não há no mercado normativa que institua certificado do modelo A1 em nuvem, haja vista que a própria característica principal dos certificados A1 é diametralmente oposta a funcionalidade de um certificado armazenado em nuvem, a qual o ITI normatizou através de portaria apenas para certificados em modelo A3. Cumpre lembrar que uma das principais características do certificado A1 que o diverge dos demais é que o mesmo é instalado diretamente em drive, podendo inclusive ser simultaneamente instalado em vários drivers o que o torna mais

versátil do ponto de vista de uso, mas em contrapartida, tem nível de segurança mais básico em relação aos demais, e sobretudo ao certificado em nuvem que possui dois níveis de segurança em seu uso.

Portanto, patente se faz o fato da inexistência do produto destinado tal qual estipulado no TR, o que inviabiliza sua propositura da forma como consta na carta editalícia, refletindo diretamente em seu feito, desatendendo princípios basilares destinados as aquisições dadas em via pública tais como o da competitividade.

## **II.2.2. DAS NORMAS DE PRECEITO GERAL**

### **A. 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 constituam-se 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 edital<sup>2</sup>.

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.

Isto posto, uma vez encontrando-se sob situações de obscuridade/ ilegalidade no feito, plausível é o pedido de esclarecimento da demanda por refletir-se diretamente na possibilidade de participação ou não no mesmo.

## **B. DA COMPETITIVIDADE**

Tamanha é a importância da realização de procedimentos licitatórios para as aquisições que envolvam a coisa pública<sup>3</sup>, que a mesma possui escopo constitucional, conforme defende o artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil, vejamos:

Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, **compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> Tais como verbas, atividades e/ou atribuições;

Corroborando o acima citado o r. jurista Alle (Stefanoni Saulo), fora assente em asseverar que mesmo os particulares aos firmarem convênios com a Administração Pública, assumem todos os deveres e obrigações de qualquer gestor público, ficando estes sujeitos, portanto, aos princípios constitucionais inerentes, bem como as premissas de gestão da coisa pública, dentre as quais se destaca a licitação e as bases principiológicas que a norteia.

Por conseguinte, cediço é o fato de que o processo de licitações possui como função precípua a seleção da proposta mais vantajosa a Administração, a partir da possibilidade dada ao maior número de fornecedores dela propor e/ou participar, em conformidade ao defendido pelo C. Tribunal de Contas da União, via Acórdão 1904/2007 Plenário (Relatório do Ministro Relator), certifiquemos:

É cediço que a função do processo de licitação é selecionar, dentre os interessados, a melhor proposta oferecida com vistas a atender os fins motivadores de sua realização. Aliás, outro não é o entendimento de Hely Lopes Meirelles, quando define que licitação “é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.” - Acórdão 1904/2007 Plenário (Relatório do Ministro Relator)

Logo, ao volver-se para o caso em apreço temos que a proposta mais vantajosa a Administração não encontra-se ligada tão somente ao preço, e, sim ao melhor atendimento dos interesses do poder público a que representa, uma vez que, ao uso das palavras de Meirelles (Hely Lopes, 87) no trato jurídico, a palavra Administração traz em si conceito oposto ao de propriedade, estando intimamente ligado a ideia de zelo, conservação de bens a ela confiados a partir de uma permissão legal<sup>4</sup>, é o exatamente o que aqui se busca, tendo em vista que a usabilidade de condições ilegais ferem a competitividade do feito e, por consequência a vantajosidade da sua proposta, motivo pelo qual impugna-se.

### III. DOS PEDIDOS

Pelos ditames normativo e principiológicos supracitados, requer-se:

- a) O acolhimento da presente Impugnação,
- b) Que sejam esclarecidos todos os pontos obscuros constantes no instrumento disponibilizado.

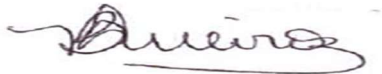
---

<sup>4</sup> “No trato jurídico, a palavra administração traz em si conceito oposto ao de [propriedade](#). E o que desejamos assinalar é que os termos administração e administrador importam sempre a ideia de zelo e conservação de bens e interesses, ao passo que expressões propriedade e proprietário trazem ínsita a ideia de disponibilidade e alienação. Por aí se vê que os poderes normais do administrador são simplesmente conservação e utilização dos bens confiados à sua gestão, necessitando sempre de consentimento especial do titular de tais bens e interesses para os atos de alienação oneração, destruição e renúncia. Esse consentimento, na Administração Pública, deve vir expressa em lei”

Assim, por ser justo e totalmente razoável, espera-se por um parecer favorável quanto à pretensão requerida

Goiânia, 04 de novembro de 2.022.

Atenciosamente,



**PAULIANE DE SOUSA QUEIROZ**  
Procuradora

☎ 09.461.647/0001-95  
SOLUTI SOLUÇÕES EM NEGÓCIOS  
INTELIGENTES LTDA  
Av. 136 nº 797 Qd.F44 Lt.36E Sl. 1003A e 1004A  
Cond. New York - St. Sul CEP: 74.093-250  
┌ GOIÂNIA - GO ─┐