

PROCESSO: 19.00.6300.0007145/2022-10
PREGÃO ELETRÔNICO: 012-2023;
**ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS
DO EDITAL;**

A empresa **SOLUTI - Soluções de Negócios Inteligentes S/A**, pessoa jurídica de direito privado, devidamente registrada no **CNPJ n.º 09.461.647/0001-95** **Inscrição Estadual n.º 10.247.182-5**, com domicílio e sede na Av. 136 N.º 797 Ed. New York Setor Sul, Goiânia GO, **CEP 74.093-250**, por intermédio de sua representante legal a Sra. **PAULIANE DE SOUSA QUEIROZ**, casada, portadora da Carteira de Identidade n.º 5579145 - 2.º Via-SSP-GO e do CPF n.º 038.200.201-60, 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 41, §2¹ da Lei N.º 8.666/93 e o artigo 24 do Decreto N.º 10.024/2019, cominado com item 7.1² do edital, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos;

I. DO BREVE RELATO DOS FATOS

Encontra-se previsto para os 24 (vinte e quatro) dias do mês de abril do ano corrente às 14 horas e 00 minutos, o início da sessão pública de Pregão Eletrônico PE N.º 012-2023, no portal de compras governamentais federal, visando a obtenção da proposta mais vantajosa a Administração, para a contratação de empresa especializada para emissão de certificados digitais, padrão ICP-Brasil, para pessoas físicas (e-CPF), pessoa jurídica (e-CNPJ) e equipamentos de rede.

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, quanto: a. a carência de previsão de reajuste contratual; b. pela obscuridade no produto a ser adquirido; c. pela incidência de insumos que fogem a formação do preço; d. pela não observância de todos os preceitos incidentes à

¹ § 2 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 convite, 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.

² 7.1. Até o dia 18/04/2023, 3 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica, para o endereço licitacoes@cnmp.mp.br.

contratação, tais como substituição das mídias e separação dos produtos, 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 41, §2º, do diploma licitatório legal – Lei 8.666/93, 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:

§ 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 convite, 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, dispõe o artigo 24, do Decreto Nº 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.*”.

Destarte, voltando-se para o caso concreto, têm-se a incidência de alguns pontos principais que guardam eminente necessidade de análise por desconhecimento a norma vigente, especialmente: a. a carência de previsão de reajuste contratual; b. pela obscuridade no produto a ser adquirido; c. pela incidência de insumos que fogem a formação do preço; d. pela não observância de todos os preceitos incidentes à contratação, tais como substituição das mídias e separação dos produtos, além de ferir drasticamente os princípios administrativos, conforme será demonstrado nos tópicos específicos a temática.

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 à pairar sobre o tema, é importante asseverar que os procedimentos administrativos, pelo qual envolvo 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.

0800 941 6601
Matriz Administrativa: Av. 136, nº 797, 19º andar,
salas 1901B a 1905B Ed. New York, Setor Sul
Goiânia - GO CEP: 74093-250

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 – ACÓRDÃO 1079/2017 – PLENÁRIO, RELATOR: MARCOS BEMQUERER

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 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 inexecuibilidade 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.

0800 941 6601
Matriz Administrativa: Av. 136, nº 797, 19º andar,
salas 1901B a 1905B Ed. New York, Setor Sul
Goiânia - GO CEP: 74093-250

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 JURISDICA0 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. DA CLAREZA DO OBJETO

Em respeito ao que dispõe o artigo 40, inciso I, da Lei N° 8.666/93, é condição “*sine qua non*” para realização das aquisições em via pública, a divulgação do instrumento editalício contendo descrição claro 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:

0800 941 6601
Matriz Administrativa: Av. 136, nº 797, 19º andar,
salas 1901B a 1905B Ed. New York, Setor Sul
Goiânia -GO CEP: 74093-250

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.

Quando voltamos os olhos para o caso concreto é de indispensável necessidade apontar a inviabilidade de propositura principalmente quando falamos do produto, nos seguintes aspectos:

“Item 2 Emissão de Certificado Digital nível A1 para Servidores de Aplicações e Assinatura de Código com validade de 1 ano”

(...)

“Item 8 Certificado nível A1 para Servidores de Aplicações e Assinatura de Código do tipo Wildcard”

- 1) Paira sob dúvida quanto ao objeto que o órgão pretende adquirir. Uma vez que existe **um produto Certificado SSL para servidores, e outro que é Certificado de assinatura de código, inexistindo certificado de servidor E assinatura de Código.** Sendo assim, qual o produto o órgão pretende adquirir, o de servidor ou o de assinatura de código?
- 2) Outro ponto, em si tratando do certificado de código da ICP-Brasil, devido ao foco da ICP em se adequar as normas CA/Browser para a emissão de certificados com selo internacional, **caso seja código é de ciência da Contratante que certificação de código encontra-se passando por adequações junto a AC Raiz o que poderá impossibilitar sua entrega até que se resolva toda a situação?** Ou ainda, o produto emitido na cadeia internacional atende ao órgão?

- 3) Ainda na mesma senda, especificamente quanto ao produto tipificado no item 08, cumpre ressaltar que os certificados **SSL da cadeia ICP-Brasil não possuem versão Wildcard**, sendo assim, quanto à exigência do mesmo no “**3.8.3 Aderente às normas do Comitê Gestor da ICP-Brasil**”. Não há meio fático para cumprimento. Assim questionamos: **o certificado SSL A1 V10 tradicional da ICP-Brasil atende ao órgão? Em caso de resposta negativa, as versões Wildcard são dos certificados internacionais Alpha, DV e OV, assim qual dos modelos atende ao órgão?** E, ainda, caso esse certificado seja de código internacional, resta saber se seria o OV ou EV.

Item “3.1.8.24.6 Remoção de chaves e outros dados contidos no dispositivo após autenticação do titular. ”

É de ciência do órgão que essa remoção de chaves **é feita a partir da formatação do dispositivo, e, no caso em tela serão entregues dispositivos novos e formatados**, e, no caso da Contratante dispor de alguma mídia para a remoção das chaves deverá o titular conter as senhas de formatação.

Item “3.4.5 Deve permitir sua utilização para assinatura de documentos, transmitir dados, realizar operações pela internet como Pessoa Jurídica e atender os compromissos Fiscais com o e Social do Governo Federal, garantindo a integridade e segurança das informações”;

É de ciência do órgão que não é obrigação do certificado a compatibilidade com sistemas e sim do sistema em liberar sua usabilidade via certificado digital?

Item “3.6.14 LED de cor verde, dois estados (piscante: aguardando inserção do cartão; aceso: leitura / escrita do cartão) ”

É de ciência do órgão que a **exigência de cor cabe cerceamento de competição?**

Sendo assim, imprescindível é a demonstração clara do objeto à ser licitado, 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.2. DA SUBSTITUIÇÃO DA MARCA DAS MÍDIAS NO CURSO DO PROCESSO

Tem-se também que o edital disponibilizado não traz em seu bojo a possibilidade quanto a troca de mídias criptográficas no curso do atendimento do instrumento dele derivado, seja o contrato ou a ata de registro de preços.

Neste jaez, ao volver os olhos para o caso concreto, têm-se que o produto adquirido no feito, é mídia de armazenamento criptográfico (token), pela qual tem passado por severos reflexos deixados pela pandemia da COVID-19, pela carência de matéria prima necessária à sua fabricação, é o que acontecera por exemplo junto a industrial automobilística, nas fabricantes de equipamentos de informáticas, pela falta dos seus chips tecnológicos em mercado, o que refletira em um certa instabilidade nestas mídias.

Deste modo, a consequência lógica necessária é a necessidade de substituição das mídias por iguais equipamentos tecnicamente observando, pois, que a sua manutenção durante longos períodos poderá sofrer expressivos reflexos a execução dos instrumentos quando necessário – especialmente quando falamos de licitações voltadas a um longo período de tempo e pelas quais contam com sua entrega de forma fracionada, nos casos em que esta poderá pairar-se em falta de insumos a sua formação.

Destarte, quão relevante e expressiva é a necessidade de se reconhecer a possibilidade da troca dos produtos no decurso do contrato que o próprio Tribunal Superior de Justiça – STJ, via MS 15817, reconheceu que: *“não fere os princípios da isonomia e da vinculação ao edital a oferta de produto que possua qualidade superior à mínima exigida, desde que o gênero do bem licitado permaneça inalterado e seja atendido o requisito do menor preço.”*

Este é inclusive o mesmo entendimento versado pelo periódico Zenite³, ao assentar igualmente que: *“A substituição do objeto é permitida na execução do contrato desde que não comprovados alguns condicionantes. Como por exemplo, a equivalência da funcionalidade do objeto, superioridade, manutenção do preço, e que haja uma justificativa em razão de um fato superveniente”*.

Consequentemente a substituição do produto (mídia de armazenamento criptográfico) visa maior estabilidade a aquisição, bem como o atende os termos em integralidade a norma vigente, por isso há que se constar que, pelo lapso temporal avençada como escopo de vigência contratual, é pertinente considerar-se a probabilidade de permuta do objeto, por outro de características semelhantes e/ou superiores, uma vez que incide-se diretamente na fabricação de mercadoria (produto) e depende exclusivamente da possibilidade de disponibilização de insumos para sua produção, o que encontra-se por prejudicado e, até então sem normalização.

Acerca do assunto, o jurista Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14º Ed, São Paulo: Dialética, 2010.), leciona: *“Obviamente, a oferta de vantagens ou benefícios não previstos ou superiores aos determinados no ato convocatório não prejudica o licitante.”*

³ Disponível em: <https://zenite.blog.br/e-possivel-substituir-marca-de-produto-em-fornecimento-ou-servico-que-abarque-tambem-os-insumos/>;

0800 941 6601

Matriz Administrativa: Av. 136, nº 797, 19º andar,
salas 1901B a 1905B Ed. New York, Setor Sul
Goiânia - GO CEP: 74093-250

Em recente manifestação o Tribunal de Contas da União - TCU decidiu: "*É admissível a flexibilização de critério de julgamento da proposta, na hipótese em que o produto ofertado apresentar qualidade superior à especificada no edital, não tiver havido prejuízo para a competitividade do obtido revelar-se vantajoso para a administração.*".

Nestes termos, patente é a possibilidade de substituição do objeto sem que isso fira condições legais a sua exequibilidade, uma vez que reflete diretamente no princípio da proposta mais vantajosa à Administração, pela manutenção contratual à observância de seus insumos e etapas de execução, motivo pelo qual pleiteia-se pelo seu reconhecimento do instrumento editalício.

A.3. DA INVIABILIDADE DE JUNÇÃO DE ITENS EM KIT

Conforme explicado, já amplamente explicado a Administração busca por meio do presente processo licitatório a contratação de uma única empresa – por preço global, a contratação de empresa que realize a entrega de certificado digital mais mídia de armazenamento criptográfico (token), isto é, em kits como se iguais e/ou equivalentes fossem.

Contudo, ocorre que, existem empresas no mercado que prestam exclusivamente os serviços de emissão, validação e renovação de certificados digitais e empresas que fabricam/comercializam mídias criptográficas, **mas um número reduzido de empresas presta ambos os serviços**, o que refletem diretamente nos preços ali propostos pois, umas precisarão adquirir de outros estes produtos, encarecendo o preço final dado a Administração, não o tornando consequentemente o mais vantajoso.

Sendo assim, ao promover a contratação conjunta dos serviços de certificação digital e entrega de mídia – os quais deveriam ser contratados separadamente - a administração está restringindo o número de empresas que participação do certame, desatendendo ao disposto na Lei 8.666/93 e ao posicionamento de diversos tribunais espalhados pelo país, pois além de ferir o princípio da competitividade, afronta, a economicidade e a proposta mais vantajosa a Administração.

Nesse sentido, a ilegalidade do ato fica caracterizada por violar expressamente o que dispõe o artigo 15, IV e 23, §1º da Lei 8.666/93, que determina como regra para contratação pelo poder público, a contratação dividida dos serviços, certifiquemos:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...) IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Com relação ao tema, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, como orientação, assim explica quanto a restrição a competitividade provocada pela aglutinação infundada:

Tratando-se de processo licitatório, o termo “aglutinação” significa agrupar mais de um serviço ou produto em um único objeto a ser licitado. Entretanto, a opção pela aglutinação deve ser acompanhada de uma justificativa apropriada que assegure a ampla competitividade do certame. Isto porque a aglutinação do objeto é medida excepcional em razão do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, que impõe o fracionamento como regra. Em tese, não há impedimento legal à aglutinação de produtos em lotes, desde que seja considerado o agrupamento de produtos afins, a título de garantir maior competitividade e a obtenção de preços mais vantajosos.

Uma aglutinação infundada impede a participação de licitantes incapazes de fornecerem todos os serviços que compõem o objeto do edital, por exemplo, uma aquisição de autopeças atrelada a um serviço de instalação, tal agrupamento restringe a participação de empresas cujo objeto social seja apenas a venda de autopeças.

E foi devido à aglutinação de serviços distintos em um único processo licitatório que o Colegiado Pleno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo decidiu pela procedência da representação contra o edital do Pregão Eletrônico SESP nº 001/2019, promovido pela Secretaria Estadual de Esportes. Uma licitação em que o objeto consistia na contratação de empresa especializada tanto para a prestação de serviços de limpeza, controle microbacteriológico e controle químico de piscina quanto para serviços de monitoramento aquático como vigilância, orientação de usuários das piscinas e salvamento de banhistas.

Para o Ministério Público de Contas, as atividades de monitoramento aquático deveriam ser licitadas em lote ou em certame específico, possibilitando outro universo potencial de participantes. Diferentemente das atividades de limpeza, controle microbacteriológico e controle químico de piscinas que são da responsabilidade técnica de um profissional Engenheiro Químico, sujeito à fiscalização do Conselho Regional de Química – CRQ.

Na sessão do dia 08 de maio, ao acolher as impugnações contra o edital, o relator da matéria, Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, determinou que, havendo o interesse, a Secretaria de Esportes deverá promover licitações distintas para a contratação dos serviços descritos. (<https://www.mpc.sp.gov.br/inicio-do-processo-licitatorio-cuidado-com-a-aglutinacao-de-servicos-ou-produtos-distintos/>)

Logo, a prática adotada pelo órgão afronta o disposto no art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993 que veda a adoção de cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame

Com efeito, importante trazer à baila a magnífica lição do eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o princípio da igualdade nas licitações, in verbis:

“O princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. É o que prevê o já referido art. 37, XXI, do Texto Constitucional. Aliás, o § 1º do art. 3º da Lei 8.666 proíbe que o ato convocatório do certame admita, preveja, inclua ou tolere cláusulas ou condições capazes de frustrar ou restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório (...)” (MELLO. Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 13ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001. Págs. 477/478.)

Nossos Tribunais, em perfeita consonância com o estabelecido no art. 3º, § 1º, I da Lei 8.666/93, vêm decidindo no sentido de ser expressamente proibido que o Edital estabeleça disposições que frustrem ou restrinjam seu caráter competitivo, in verbis:

“ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO PÚBLICA - SERVIÇOS DE LEITURA DE HIDRÔMETROS E ENTREGA DE CONTAS - EDITAL - EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR - CAPACITAÇÃO TÉCNICA - ARTIGO 30, § 1º, I, E § 5º DA LEI N. 8.666/93 - RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações.

(...) omissis”

E mais:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DECISÃO JUDICIAL DETERMINANDO PARTICIPAÇÃO DA EMPRESA AGRAVADA NA CONCORRÊNCIA E CONTINUAÇÃO DO CERTAME RESISTÊNCIA PARCIAL AO CUMPRIMENTO A DECISÃO DO TRIBUNAL. INEXISTÊNCIA DE REFORMATIO IN PEIUS. EXISTÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL DO AGRAVANTE. PEDIDO DE DESISTÊNCIA DO RECURSO DE AGRAVO PARA O FIM DE OBSTAR A PARTE DA DECISÃO. LICITAÇÃO E PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E IMPESSOALIDADE. (...)”

7. Além de garantir a proposta mais vantajosa para a Administração, a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia (art. 3º, caput, da Lei 8.666/93). 8. Na Lei 8.666/93 o princípio da impessoalidade está no § 1º, I e II, do artigo 3º, que proíbe, nas condições editalícias, qualquer tipo de discriminação que frustre o caráter competitivo do certame. (...)” (2 STJ - REsp 361.736/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJU 31/03/2003)

O critério de julgamento por lote restringe universo de participantes, ameaça princípio da competitividade aumenta os riscos de contratação antieconômica. Nesse sentido TCU já pacificou seu entendimento:

"9.2.2. **Jurisprudência pacífica do TCU** [...] no sentido de que, no âmbito do sistema de registro de preços, modelagem **de aquisição por preço global de grupo de itens medida excepcional** que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com aquisição futura de itens isoladamente [...]"

Como se vê, adjudicação por itens, nos termos do art. 23, 81º, da Lei 8.666/1993 da Súmula TCU 247, quando objeto divisível não há prejuízo para conjunto ser licitado, obrigatória.

Ademais, deve-se ressaltar ser exatamente essa a orientação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que chegou a determinar a suspensão do processo licitatório de Clevelândia, que estava sendo promovido no mesmo formato previsto no edital ora impugnado, qual seja, o de contratar em item único serviços distintos, que no citado caso travava-se de contratação em lote único a coleta e a destinação final, conforme se verifica na notícia veiculada no site do TCE. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho:

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), por meio de medida cautelar emitida pelo conselheiro Ivan Bonilha, suspendeu o andamento do Pregão Presencial nº 8/2019, lançado pela Prefeitura de Clevelândia, na Região Sul paranaense. **A licitação tem como objetivo a concessão dos serviços públicos de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos.** O valor máximo previsto é de R\$ 864 mil para contratação por um ano.

O ato foi provocado por Representação da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) interposta pela empresa Sabiá Ecológico Transportes de Lixo. Na petição, a licitante indicou a existência de uma série de irregularidades no edital do certame, cuja sessão pública estava marcada para o dia 10 de abril.

Segundo a representante, o documento previa a inabilitação das licitantes que não apresentassem, no mínimo, dois atestados de capacidade técnica, além de licença ambiental e proposta em mídia digital, junto à impressa. Para o relator do processo, as exigências extrapolaram a relação estabelecida pelos artigos 27 a 31 da Lei de Licitações e Contratos, que normatizam o assunto.

Bonilha acolheu ainda o argumento da Sabiá Ecológico de que **houve insuficiente divisão de lotes na licitação.** Segundo o conselheiro, a legislação **que rege o tema prevê que o objeto da disputa deve ser fracionado no maior número possível de parcelas, desde que haja viabilidade para tanto.** (<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/clevelandia-tem-licitacao-para-a-coleta-de-lixo-suspensa-por-cautelar-do-tce-pr/6806/N>)

O posicionamento consolidado do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é identificado em uma série de decisões sobre o tema, tendo o mesmo ocorrido com o processo licitatório realizado no município de Califórnia, em que a anulação foi declarada sob os seguintes fundamentos quanto a ilegalidade na aglutinação dos mesmos serviços acima citados:

Representação da Lei nº 8.666/1993. Licitação em lote único. **Serviços com características próprias. Aglutinação ilegal caracterizada. Procedência da representação. Anulação da licitação.**

Representação da Lei 8.666/1993, Processo ° 73762/19, Município de Califórnia, Relator Conselheiro Fabio de Souza Camargo)

No acórdão proferido, destaca-se a seguinte fundamentação do Conselheiro Relator que demonstram a irregularidade da forma de contratação:

Analisando os autos, considero que restou caracterizada a irregularidade na aglutinação do objeto em lote único, restringindo a competitividade. O Município não conseguiu justificar a vantajosidade para a administração em licitar o objeto em lote único, antes, da análise do próprio edital, conforme bem apontado pela Unidade Técnica, infere-se que os serviços de coleta de lixo **aglutinados têm características específicas, exigindo comprovação de capacidade técnica distintas**, o que por si só demonstra a possibilidade de se licitar de forma fracionada o objeto. Além disto, a Unidade Técnica demonstrou que o fracionamento não traria uma maior dificuldade operacional para o representado, visto que a equipe utilizada para o controle de dois contratos seria a mesma: necessária para o controle de um único contrato, uma vez que consta do Anexo I do edital que o valor da tonelada é diverso para ambos os serviços (R\$ 847,67/ton e R\$ 148,83/ton), fora o fato de que as duas categorias de lixo terem que ter destinação diferentes. Assim, entendo que tem razão a Coordenadoria de Gestão Municipal **quanto a necessidade anulação da Licitação objeto da presente representação.** Tendo em vista que a licitação permaneceu suspensa por determinação deste Tribunal, não tendo sido firmado contrato com a licitante vencedora, entendo que sua anulação é medida suficiente a corrigir as irregularidades praticadas.

Logo, ao volver os olhos para o caso concreto, tem-se que a separação dos itens em objetos distinto e separados, não trará nenhuma consequência negativa prestação, pois nos casos de garantia por exemplo, cada um dos colaboradores responderão pelo feito de acordo com suas responsabilidades, sem que isso interfira no objeto final da prestação.

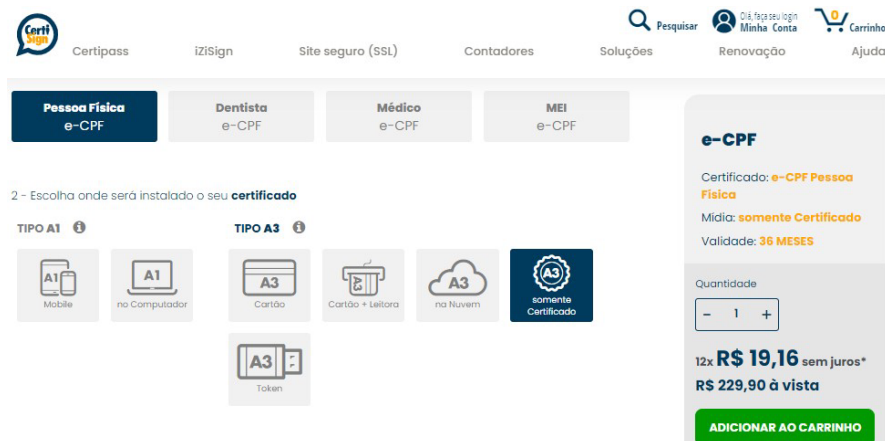
Nesse sentido, observa-se não haver justificativa constante no edital que viabilize a contratação do serviço de certificação digital e entrega de mídia criptográfica conjuntamente, razão pela qual deve o presente processo licitatório ser imediatamente suspenso para as correções necessárias.

A.4. DO PREÇO INEXEQUÍVEL

0800 941 6601
Matriz Administrativa: Av. 136, nº 797, 19º andar,
salas 1901B a 1905B Ed. New York, Setor Sul
Goiânia -GO CEP: 74093-250

Prevê o diploma licitatório legal, em seu artigo 7.3. “*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.*”

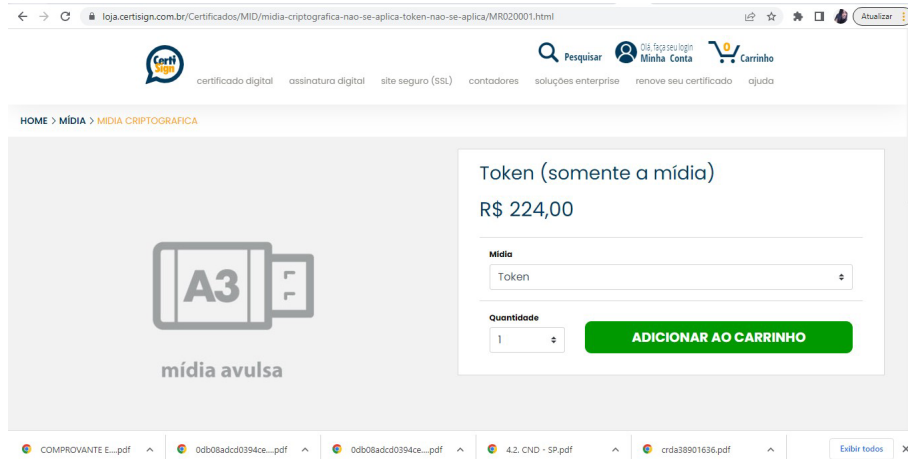
Desta forma, trazendo para o caso concreto, onde tem-se o valor estimado de R\$62,45 para certificado o Kit (certificado e token) com validade de 03 anos, pessoa física e R\$74,00 para pessoa jurídica, e por fim R\$109,73 para certificado SSL, nos deparamos com preço incompatível, visto que, diverge 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:



https://loja.certisign.com.br/certificado/e-cpf?cod_rev=71840&_ga=2.190764207.569871851.1668104388-473374584.1666178785&_gac=1.92540527.1667218992.CjwKCAjw5P2aBhAIeiwAAAdY7dNdiwwt-JW_NRnfwW13B3gLYnifBC9mZ3gOXowp7LoisOotKQc2a8RoCFIkQAvD_BwE&_gl=1*_xlnv8t*_ga*_NDczMzc0NTg0LjE2NjYxNzg3ODU.*_ga_C7F39MV82Q*_MTY2ODEwNDM4Ny43LjAuMTY2ODEwNDM4Ny42MC4wLjA



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



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

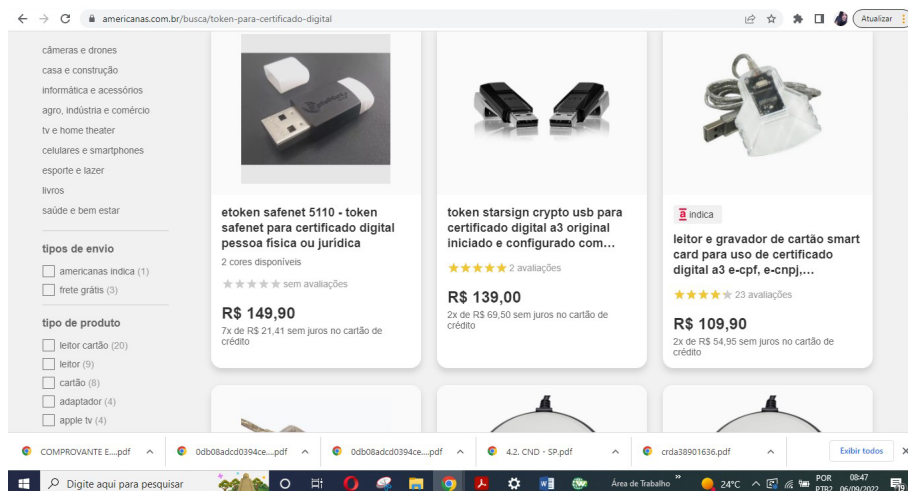
Token (somente a mídia)
R\$ 224,00

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>



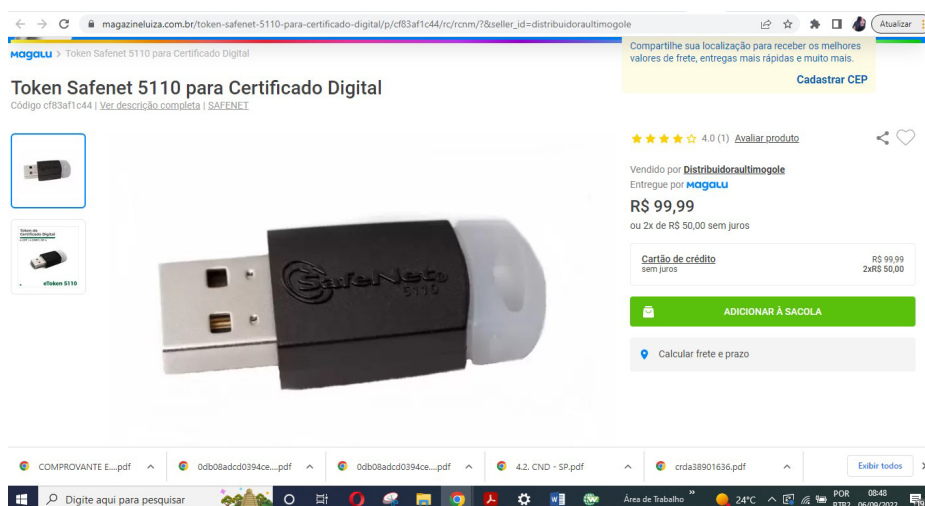
americanas.com.br/busca/token-para-certificado-digital

etoken safenet 5110 - token safenet para certificado digital pessoa física ou jurídica
R\$ 149,90

token starsign crypto usb para certificado digital a3 original iniciado e configurado com...
R\$ 139,00

leitoe gravador de cartão smart card para uso de certificado digital a3 e-cpf, e-cnpij...
R\$ 109,90

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

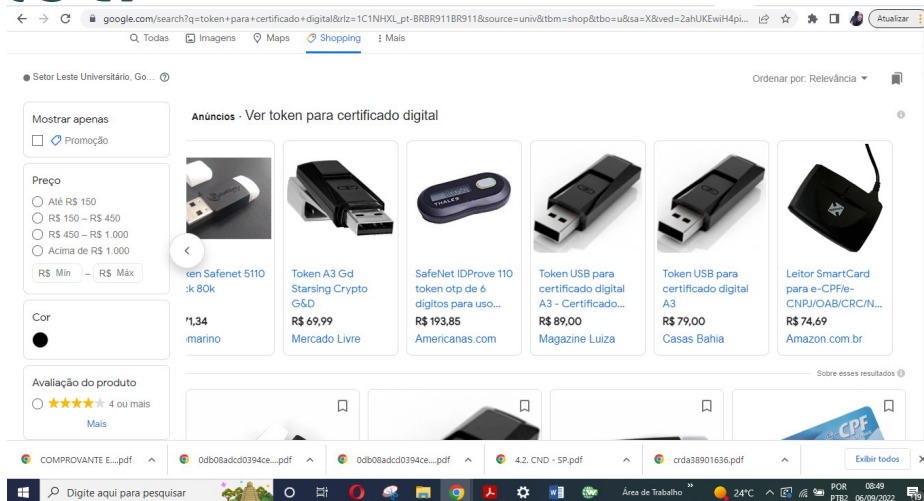


magazineluiza.com.br/token-safenet-5110-para-certificado-digital/p/cf83af1c44/rc/nm/?&seller_id=distribuidorautimogole

Token Safenet 5110 para Certificado Digital
R\$ 99,99

ADICIONAR À SACOLA

https://www.magazineluiza.com.br/token-safenet-5110-para-certificado-digital/p/cf83af1c44/rc/nm/?&seller_id=distribuidorautimogole



https://www.google.com/search?q=token+para+certificado+digital&rlz=1C1NHXL_pt-BRBR911BR911&source=univ&tbm=shop&tbo=u&sa=X&ved=2ahUKEwiH4piFi4D6AhXbp5UCHQ-TDeoQ1TV6BQgBENMB&biw=1366&bih=600&dpr=1

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 inexecuibilidade 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 nos recentes Pregão eletrônico 111/2022 da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás, Pregão Eletrônico N° 04/2023 Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, Pregão Eletrônico N° 23/2023 do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, entre outros, onde em ambos mesmo impugnado o certame quanto aos seus preços, decidiram em prosseguir-lo eivando os licitantes de qualquer possibilidade de competitividade, o que por consequência levava aos seus fracassos.

Frente ao exposto impugna-se os termos editalícios.

A.5. DA INVIABILIDADE DE PROPOSTA – DAS CONDIÇÕES DE ENTREGA

Prevê o diploma licitatório legal, em seu artigo 48, inciso II⁴, que nas propostas de preços são considerados preços inexecuíveis, 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**.

⁴ Art. 48, II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexecuíveis, 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.

Desta forma, trazendo para o caso concreto, onde tem-se o montante cobrado para os itens, e o estabelecimento de obrigações com prazos irrazoáveis, que não deixam margem ao imprevisto e com implicação clara de penalização por descumprimento nos deparamos com condições ensejadoras de preços inexequíveis visto que toda a obrigação deve ser levada com seriedade em sede de montagem de custos de execução contratual.

Trazendo ao caso concreto, seguem algumas obrigações as quais fazemos referência:

- a) Item 8.1.1.1.3. **Em uma visita poderá haver a emissão de vários certificados caso em que será pago, independentemente da quantidade de certificados emitidos, uma única visita.** ” Aqui, importante se faz para possibilitar elaboração de proposta estabelecer um quantitativo máximo de certificados que o órgão requisitará em uma única visita, uma vez que, impacta diretamente nos custos uma vez que a visita é alocada no centro de custo com o deslocamento do Agente de Registro, e dentro do horário comercial, a depender da quantidade solicitada será necessário deslocar mais de um agente, mudando toda a logística e os custos. Por essa razão solicitamos ao órgão que seja acrescido ao diploma editalício tal previsão.

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 por consequência sua execução da forma avençada no instrumento convocatório.

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 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, aponta-se que as obrigações sejam revistas pelo órgão com atendimento aos princípios da razoabilidade, economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, por isso impugna-se os termos editalícios.

A.6. DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA A ADMINISTRAÇÃO E DO CERCEAMENTO DE COMPETIÇÃO

A.6.1. 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, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*”

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, software, instalação e configuração de sistema para gerenciamento e integração poderá acarretar no cerceamento de competição das Autoridades Certificadoras, que são as titulares pela emissão e cuidado das certificações

e as empresas de tecnologia da informação desenvolvedoras de sistemas e softwares, por atrelar a essa obrigação una e anterior a contratação. Ou seja, apenas as empresas integradas ao sistema poderão participar do certame.

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 execução de serviços no ramo de Tecnologia de Informação, Integração ao sistema utilizado: MV SOUL, consignado em certidão (...)*”⁵, 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 contrato⁶, 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, Secretária-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*”.

⁵Vide item 9.13.2 do Edital;

⁶ Informativo 185- Licitações e Contratos – TCU: “1. Divergência entre o edital e os avisos publicados quanto à data de recebimento das propostas, acarretando prejuízo à ampla competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa, implica a nulidade do certame. 2. Nas licitações de serviços de manutenção preventiva e corretiva, é ilegal a exigência, como critério de habilitação, de que as empresas participantes possuam representação ou equipe técnica em local previamente definido no edital. Tal exigência pode ser feita a partir da assinatura do contrato, desde que respaldada em análise técnica fundamentada. (...)”

Inovação Legislativa

Decreto 8.194, de 12.2.2014.

0800 941 6601

Matriz Administrativa: Av. 136, nº 797, 19º andar,
salas 1901B a 1905B Ed. New York, Setor Sul
Goiânia -GO CEP: 74093-250

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

A.6.2. 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 n° 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.**

Assim, argui-se para que a licitação seja dividida em itens, de forma a permitir a participação do maior número de competidores possíveis, frente ao vultoso do objeto licitado e ao complexo aqui exposto, tendo em vista que a integração e gestão do sistema no SOUL MV depende de ato autorizativo deste e não puramente da vontade do Contratado, não podendo este tomar para si a obrigação de instalação e configuração daquele, para gerenciamento e integração de assinatura, pois a ele não pertence o aparelho daquele, não podendo nenhuma empresa deste modo atender o edital, senão a própria SOUL MV ou aquelas à ela vinculadas.

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. ”

Corroborando ainda o supramencionado, o próprio Contratante permitir a subcontratação de Autoridades de Registro e/ou Certificadoras, para emissão das certificações digitais, vide item 9.12.3, o que demonstra além da possibilidade de contratação por itens separados, a desvantajosidade da proposta apresentada, pois

poderá acarretar em maiores dispêndios a Administração Pública, pelo preço global ter que conglomerar todos os custos, inclusive o da possível contratação de um terceiro.

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

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](#)

0800 941 6601 **Data da sessão:** 06/06/2007

Matriz Administrativa: Av. 136, nº 797, 19º andar,
salas 1901B a 1905B Ed. New York, Setor Sul
Goiânia -GO CEP: 74093-250

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° 012-2023, pelos quais não merecem prosperar pois, não guardam em si encontro a norma vigente, restando a si eminente necessidade de reforma.

Goiânia, 18 de abril de 2.023.

Atenciosamente,

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)

0800 941 6601

Matriz Administrativa: Av. 136, nº 797, 19º andar,
salas 1901B a 1905B Ed. New York, Setor Sul
Goiânia - GO CEP: 74093-250



PAULIANE DE SOUSA QUEIROZ
Procuradora

LIBERDADE DIGITAL

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