

## CARÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

**PROCESSO: 00401-00002909/2022-11;**  
**PREGÃO ELETRÔNICO: 07/2022**  
MENOR PREÇO POR GRUPO;  
**ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO**  
EDITAL;

**OBJECTTI SOLUCOES LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, com sede e domicílio na Rua 9, Quadra E-12, Lote 12-AE, S/n, Setor Marista, Goiânia-GO, inscrita no CNPJ sob o n.º **11.735.236/0001-92**, por intermédio da sua representante legal Sra. **DRIELE DE BASTOS SILVA**, portadora da Carteira de Identidade n.º 5352167 SPTC-GO e do CPF n.º 027.196.001-99, 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, §2<sup>o</sup> da Lei N.º 8.666-93, cominado com o artigo 24<sup>2</sup>, do Decreto N.º 10.024/19 e com item 23 e subitem 23.1.<sup>3</sup> do edital, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos;

#### I. DO BREVE RELATO DOS FATOS

Encontra-se previsto para os 26 (vinte e seis) dias do mês de Maio do ano corrente às 14 horas e 00 minutos, o início da sessão pública de Pregão Eletrônico PE N.º 07/2022, no portal de compras do Governo Federal, visando a obtenção da proposta mais vantajosa a Administração, para a aquisição de certificados digitais.

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, quando da existência de condições contraditas à participação, bem como de imperiosidades à margem da norma, motivo o qual impugna-se os termos ali contidos.

#### II. DO FUNDAMENTO JURÍDICO

---

<sup>1</sup> 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 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.

<sup>2</sup> 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;

3 3.1. Até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital.

## ***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 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 é o entendimento do Decreto N° 10.024/2019, do qual leciona que: “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;”, em igual linha de pensamento vai de encontro o instrumento editalício ao estabelecer no item 23 e subitem 23.1 que: “Até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital.”

Destarte, voltando-se para o caso concreto, têm-se por obscuro as condições de participação ao feito, bem como o emprego de vinculação fora à norma, figurando-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.

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.

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

### ***A. 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 conterà 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 encetar insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação prévia.” - Acórdão 1615/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

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

Sendo assim, imprescindível é a demonstração claro do objeto à ser licitado em condições cabíveis e existentes de mercado, juntamente as sua especificações suficientes a compreensão do licitante daquilo que se pretende contratar, por isto guarda necessidade de alterações ao presente feito, a seguir expostos.

#### **A.1. DO ITEM 04**

Prevê o Termo de Referência anexo ao edital que será adquirido em “*Item 04: Certificado digital, **cadeia internacional, SSL WildCard OV Servidor-Web - Validade de 36 (trinta e seis) meses.***”, todavia, o lapso temporal necessário atualmente inexistente a tal produto o que não poderá ser atendido pelo licitante.

Logo, há que se constar que em respeito as normas de segurança e funcionalidade do certificado digital dentro do padrão internacional fora instituído vedação de validade limitada a 01 (um) ano de sua vigência, a partir da data de 01 de setembro de 2020, conforme normatização imposta pelo órgão gestor CA / Browser Forum Spring Face-a-Face em Bratislava, regulamentada em março, o que inviabiliza a sua entrega em prazos maiores.

Destarte, pertinente se torna apontar que nenhum concorrente conseguirá comercializar o objeto sob os prazos afixados, motivo pelo qual impugna-se o feito.

## A.2. DO PREÇO INEXEQUÍVEL ITEM 04

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

De igual modo, aproveitamos para perquirir o seguinte fato, será aceita a entrega neste produto de 03 (três) certificados digitais de 01 (um) ano de validade cada de modo a totalizar o prazo previsto de 03 (três) anos? Haja vista inexistir o objeto sob tal vigência, ininterrupta.

Desta forma, trazendo para o caso concreto, onde tem-se o montante cobrado em embasamento tão somente em atas de registro de preços das quais via de regra já passaram por relevante disputa de mercado, há indícios de inexequibilidade deste, mesmo antes da fase de lances de preços, corrobora o citado o que demonstra, nas páginas 22/56 do edital na demonstração de formação dos custos, vejamos:

GRUPO ÚNICO				
Item	Produto Certificado e-CPF e e-CNPJ A3	Quantidade	Valor unitário	Valor total
1	Certificado digital tipo A3 para pessoa física com token e-CPF, validade 3(três) anos	500	290,00	145.000,00
2	Certificado digital para pessoa física do Tipo A3 (e-CPF) em nuvem, validade 3 (três) anos	500	117,55	58.775,00
3	Certificado digital tipo A3 para pessoa jurídica com token e-CNPJ, validade 3(três) anos	03	338,12	1.014,36
	Certificado Digital Tipo Wildcard OV Servidor-Web Hierarquia Internacional, validade 3 (três) anos	04	1.950,00	3.900,00
	Serviço de visita técnica para emissão de Certificação Digital do tipo A3	30	45,00	1.350,00
<b>TOTAL ESTIMADO R\$</b>			<b>210.039,36</b>	

Caso seja aceito esse entendimento quanto ao fornecimento de produto a cada 12 meses totalizando os 36 meses, o seu valor se torna inexequível dentro do estimado e divulgado pelo órgão, devendo considerar tal valor unitário estimado (R\$ 1.950,00) para cada certificado no período de 12 meses, não sendo possível seu fornecimento dentro do valor exposto para 36 (trinta e seis) meses.

Outro fator determinante a não exequibilidade do preço é o coeficiente de produtividade ser compatível com a execução do objeto do contrato, isto é desarrazoado se encontra o preço alçado a realidade de disputa em mercado.

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 ilegalmente, inclusive asfixiando competidores de menor porte. São hipóteses previstas na Lei n° 4.137, de 10.09.62, que regula a repressão ao abuso do poder econômico.” (PEREIRA JÚNIOR, 2007, p. 557-558).*

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

Logo, temos a inexecuibilidade do preço avençado, 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.

## **B. DAS EMISSÕES ONLINE**

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

Logo, têm-se que atualmente a ICP-Brasil e o ITI reconheceram a possibilidade de emissão de certificados digitais de forma online, vide Instrução Normativa N° 005/2021, onde é permitida a emissão de certificados digitais por videoconferência (para cidadãos constantes no banco de dados biométricos junto ao Denatran e/ou Psbio), o que poderia de plano retirar a necessidade da exigência de emissões presenciais neste caso, além do resguardo ao contato frente a situação atual vivenciado pela COVID-19.

Outro fato que merece assento, recai na mudança mercadológica das emissões dos certificados digitais, atualmente é cada vez mais comum o atendimento por videoconferência, ocasionando assim um crescente número de descredenciamento de postos de atendimento.

A contratada ficará responsável por enviar as mídias criptográficas (TOKEN) aos seus usuários nos endereços informados.

Por isso argui-se, se neste procedimento aquisitivo será possível / aceito a emissão via online de forma a asseverar a ampla participação em seus termos e a amoldar-se as normativas atualmente vigentes, em substituição a exigência acima citada.

### ***C. POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DO PRODUTO***

Quanto à possibilidade de substituição do produto (mídia de armazenamento criptográfico) e, visando maior estabilidade a aquisição, bem como o atendimento de seus termos em integralidade, há que se constar que, pelo lapso temporal avençada como escopo de vigência contratual, é pertinente considerar-se a probabilidade de substituição 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.

Nesta senda, tamanha é a necessidade de seu reconhecimento, que o próprio Tribunal Superior de Justiça, via MS 15817<sup>4</sup>, 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.”*

Acerca do assunto, o jurista Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14<sup>o</sup> 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.”*

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.”*

Desta forma, demonstrado está a possibilidade de troca do produto no decurso contratual, quando da incidência de possibilidade de sua continuidade por outro em características semelhantes ou superiores, por isso, sugerimos a inclusão de tal tópico no instrumento editalício de modo a garantir-lhe viabilidade na execução de seu contrato.

---

<sup>4</sup> ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA DO TIPO MENOR PREÇO. ATENDIMENTO ÀS REGRAS PREVISTAS NO EDITAL. PRODUTO COM QUALIDADE SUPERIOR À MÍNIMA EXIGIDA. 1. Tratando-se de concorrência do tipo menor preço, 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. 2. Recurso ordinário não-provido.

(STJ - RMS: 15817 RS 2003/0001511-4, Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Julgamento: 06/09/2005, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: --> DJ 03/10/2005 p. 156)

## D. 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”. (grifo nosso)

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 desapercibida 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 aos termos do certame pelo desatendimento das finalidades licitatórias, é o que se busca, frente ao disposto no edital<sup>5</sup>.

Sancionando o disposto alhures, o próprio Tribunal de Contas da União é firme em apregoar que os órgão 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 presente ato impugnatório por refletir-se diretamente na possibilidade de participação ou não no mesmo.

## E. DOS PEDIDOS

Ante à tudo que se expos, inerentes ao princípios da conveniência e da oportunidade, impugna-se os termos do edital de licitações ao Pregão N° 07/2022.

Goiânia, 23 de Maio de 2022.

Atenciosamente,

  
Driele de Bastos Silva  
Procuradora

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

<sup>5</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)