

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE
COMISSÃO DE PREGÃO

Pregão Eletrônico nº 28-2023
Procedimento Administrativo Eletrônico nº 12402/2022

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

1 Trata-se do julgamento da peça impugnatória interposta por **SOLUTI - SOLUÇÕES DE NEGÓCIOS INTELIGENTES S/A** - CNPJ n.º 09.461.647/0001-95, contra o Edital do Pregão Eletrônico nº 28/2023, que objetiva a aquisição de certificados digitais e tokens, mediante Sistema de Registro de Preços.

2 O impugnante insurge-se contra uma série de itens do Termo de Referência anexo ao edital, os quais serão tratados a seguir.

3 Para melhor compreensão, as respostas das Unidades técnicas do TRE-RN responsáveis pela elaboração dos itens ora questionados serão descritas em seguida a cada um dos pontos questionados.

4 DA CLAREZA DO OBJETO

4.1 A empresa impugnante questiona, em resumo, os itens 1.3.1.6 e 3.2.16:

“ 1.3.1.6. Atender a demanda de assinatura digital em sistemas estruturantes da Administração Pública Federal (SCDP, SIAFI, Siapenet, ComprasNet, Receita Federal)’. É de ciência do órgão que a compatibilidade com sistemas e/ou ferramentas não depende da Autoridade Certificadora e, sim dos titulares por aqueles sistemas/ferramentas em liberar sua usabilidade via certificado digital?

‘3.2.16. Quando especificada, manter, durante a execução do contrato, equipe técnica composta por profissionais devidamente habilitados, treinados e qualificados para fornecimento da solução de TIC’. Neste item podemos entender que a obrigação recai-se apenas em conter pessoal para atendimento da demanda na empresa, o que não vincula obrigatoriedade de dispor de pessoa específica para atendimento deste contrato, e, tão pouco que estes profissionais ficarão à cargo e/ou presencialmente junto a unidade da Contratante?’’. (sic)

4.2 Cita ainda a empresa impugnante:

“Sendo assim, imprescindível é a demonstração claro 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”. (sic)

4.3 Resposta da Seção de Redes e Infraestrutura do TRE-RN:

“O objeto constante no Termo de Referência é suficientemente claro, uma vez que detalha sucintamente que a aquisição trata-se de um Registro de Preços para aquisição de Certificados Digitais padrão ICP-Brasil, detalhando ainda que são do tipo pessoa física, jurídica e para servidores web, além de tokens criptográficos.

Em relação ao item 1.3.1.6, ressalto que o mesmo serve de exemplo de sistemas que utilizam a cadeia do ICP-Brasil, requisito exigido no item 1.3.1.1.

Em relação ao item 3.2.16, não é exigido que a licitante disponha de pessoa específica para atendimento deste contrato, inclusive não há previsão de alocação de mão-de-obra para este contrato, somente a prestação de serviço de emissão de certificados e fornecimento de tokens criptográficos.”

5 DA SUBSTITUIÇÃO DAS MÍDIAS NO CURSO DO PROCESSO

5.1 A empresa impugnante questiona em resumo que o edital disponibilizado não traria em seu bojo a possibilidade quanto à troca de mídias criptográficas no curso do atendimento do instrumento dele derivado, seja o contrato ou a ata de registro de preços.

5.2 Quanto a isso, obteve-se a seguinte resposta da Seção de Redes e Infraestrutura do TRE/RN:

“O item do token criptográfico foi especificado de forma genérica onde existem N modelos disponíveis no mercado que atendem os requisitos mínimos. Caso o modelo ofertado venha a ser descontinuado dentro do período de vigência da ata de registro de preços (12 meses), o licitante deverá informar ao Regional e propor a substituição por um modelo equivalente ou superior.”

6 DO REAJUSTE

6.1 A empresa impugnante lança um outro questionamento:

“Outro ponto que nos chama a atenção no edital disposto é o que aduz o item:

6.3.4. Reajustes nos preços:

6.3.4.1. Não se aplica’, do qual vai em completo desencontro ao que dispõe o artigo 40, inciso XI da Lei N° 8.666/93.

Isto posto, quão grande é a imperiosidade de se realizar o reajuste avençado que a própria Lei de Licitações e Contratos com a Administração Pública – Lei N° 8.666/93, reconhece como critério indispensável a ser lecionado em via contratual, conforme se apontara alhures”.

6.2 Resposta da Seção de Editais e Contratos, do TRE-RN:

“Quanto a obrigatoriedade de critério de reajuste, não é necessário alongar-se para demonstrar o equívoco da Impugnante, posto que as Atas de Registro de Preços no regime da Lei 8.666/1993 possuem duração de 12 (doze) meses e a legislação em vigor considera que ‘é nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano’ nos termos do § 1º do art. 2º da Lei 10.192/2001.

Assim, embora a sistemática do Sistema de Registro de Preços (SRP) nos termos do art. 17 do Decreto nº 7.892/2013 permita a revisão dos preços, isso depende da comprovação da ocorrência de fatos supervenientes que elevem o custo do bem ouerviço registrado, garantindo-se, assim, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da ata de registro de preços, desde que devidamente comprovada e justificada.

Desse modo, conforme o Edital, não se aplica reajuste às contratações realizadas por meio de registro de preços na sistemática das normas que regem a contratação em tela.” (sic)

7 DO PREÇO INEXEQUÍVEL

7.1 A empresa impugnante questiona:

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.

Desta forma, trazendo para o caso concreto, onde tem-se o montante cobrado para os itens, baseados tão somente em atas de registro de preços – ARP das quais já não mais correspondem a realidade de mercado atual é no mínimo temerário a sua manutenção, além de haver fortes indícios de inexequibilidade deste, mesmo antes da disputa de preços, pois vinculam obrigações a Contratada sem contraprestação igualitária de pagamento, tornando-a inexequível.

7.2 Resposta da Seção de Análise Técnica de Contratações, do TRE-RN.

Com relação ao item da peça impugnatória que trata da inexequibilidade quanto ao valor estimado, informo que a pesquisa de preços foi executada com base na Instrução Normativa nº 73/2020 - SEGES/ME. Quanto ao valor referente aos tokens, foram pesquisados na Internet por meio de marcas/modelos indicados pelo setor técnico.

DO PRAZO DE ENTREGA

7.3 A empresa impugnante questiona ainda:

“Como é cediço, então, o objetivo da licitação é possibilitar a participação do maior número de licitantes de todo território nacional como forma de fomentar a competitividade, na busca da proposta mais vantajosa para a Administração. Dessa forma, o edital deve estabelecer um prazo razoável para a entrega das mercadorias licitadas como forma de ser respeitado o Princípio da Livre Concorrência, e a proposta mais vantajosa ao feito, e quando da sua carência deixará os licitantes sob eminente inviabilidade de propositura de seus preços.

Portanto ao volver-se para o caso concreto, temos que a carência destas informações tornam por no mínimo inviável a incidência de apresentação de proposta pelos licitantes por impossibilidade de formação dos custos que compõem o seu preço, motivo o qual impugna-se”.

7.4 Resposta da Seção de Redes e Infraestrutura do TRE-RN:

“O prazo de entrega foi estipulado em 10 (dez) dias úteis, tempo suficiente tanto para entrega dos certificados digitais (online ou presencial) bem como para as mídias criptográficas”.

8 DAS EMISSÕES ONLINE

8.1 A empresa impugnante questiona em resumo que:

“Outro fator que corrobora a inexequibilidade acima asseverada, quanto a formação de preços, o incidente de que é fator determinante a sua exequibilidade o coeficiente de produtividade ser compatível com a execução do objeto do contrato.

Nesta senda, é importante destacar, que atualmente contamos com a figura das emissões de forma online ao fato, o que trás a Administração a possibilidade de receber proposta mais vantajosa ao certame, – isto é a sua entrega apenas de maneira presencial e não mais remota, acarretará em aumento de valores para a sua contemplação -, desconstruindo-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 somente presenciais neste caso, trazendo flexibilização e maior vantajosidade ao feito”. (sic)

8.2 Resposta da Seção de Redes e Infraestrutura do TRE-RN:

“O edital em nenhum momento veda a emissão dos certificados de forma online, portanto, poderá o licitante propôr de forma presencial ou online”.

9 DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

9.1 A empresa impugnante questiona em resumo o inciso 8.3.1.1.2 do termo de referência que estabelece:

“8.3.1.1.2. A licitante deverá apresentar Atestado de Capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente identificado, em seu nome, comprovando a boa execução do serviço de emissão de no mínimo:

8.3.1.1.2.1. 200 Certificados e-CPF A3 (item 1 da deste termo de referência);

8.3.1.1.2.2. 2 Certificados e-CNPJ A1 (item 3 deste termo de referência);

8.3.1.1.2.3. 2 Certificados e-CNPJ A3 (item 4 deste termo de referência); e

8.3.1.1.2.4. 2 Certificados SSL wildcard (item 5 deste termo de referência). (...)”.

Nem poderia ser diferente, uma vez que os atestados de qualificação técnico-operacional visam a comprovar, segundo Marçal Justen Filho, que “a empresa, como unidade jurídica e econômica, participara anteriormente de contrato **cujo objeto era similar** ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública.”

Outrossim é o texto da Lei nº 8.666/93, ao reconhecer que na etapa de habilitação, entre outros aspectos, a Administração deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o objetivo de aferir se dispõem de conhecimento, experiência e aparelhamentos técnico e humano suficientes para satisfazer o contrato a ser celebrado, o que fora prontamente atendido, é o que dispõe o seu artigo 30, §3º: “§ 3o Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.”

9.2 Resposta através do Parecer 713/2013 da AJDG:

“7. Dadas as informações prestadas e observando os termos da legislação aplicável, esta Assessoria Jurídica entende não ser cabível a restrição do atestado de capacidade técnica ao exato tipo de certificado objeto do respectivo item licitado, uma vez que os diversos tipos de certificados, objeto da licitação, revelam prescindir do mesmo tipo de aptidão em termos de características, de modo que apenas o quantitativo

de certificados, genericamente considerados, se revela suficiente à comprovação da capacidade do licitante interessado para a realização dos diversos itens, sugerindo-se que seja alterado o Termo de Referência, anexo I do edital para que:

a) o subitem 8.3.1.1.2. passe a apresentar a seguinte redação: 8.3.1.1.2. A licitante deverá apresentar Atestado de Capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente identificado, em seu nome, comprovando a boa execução do serviço de emissão de no mínimo: 8.3.1.1.2.1. 200 Certificados (para o item 1 da deste termo de referência); 8.3.1.1.2.2. 2 Certificados (para o item 3 deste termo de referência); 8.3.1.1.2.3. 2 Certificados (para o item 4 deste termo de referência); e 8.3.1.1.2.4. 2 Certificados (para o item 5 deste termo de referência).

8. Cumpre pontuar que o Decreto nº 10.024/2019 dispõe no art. 22 quanto aos procedimentos necessários quando da realização de modificações no edital, como é o caso dos autos, nos seguintes termos: Modificação do edital Art. 22. Modificações no edital serão divulgadas pelo mesmo instrumento de publicação utilizado para divulgação do texto original e o prazo inicialmente estabelecido será reaberto, exceto se, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas, resguardado o tratamento isonômico aos licitantes.

9. Diante do exposto, respondida a consulta formulada, mas observando-se restar pendente julgamento do Pregoeiro em relação a este e demais itens impugnados, os quais podem, inclusive, vir a ensejar outras modificações no edital, esta Assessoria Jurídica sugere a devolução dos autos à SECLI para providências cabíveis, **evidenciando entendimento desta Assessoria pela necessidade de modificação do edital em relação ao item 8.3.1.1.2, objeto da consulta, com a consequente republicação do edital do certame.**” (grifo nosso)

10 DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

10.1 A empresa impugnante questiona em resumo que:

“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:

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:

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”.

10.2 Resposta da SEÇÃO DE EDITAIS E CONTRATOS do TRE-RN:

“A Impugnante alega, em suma, a existência de obscuridade no Edital e ofensa aos princípios da Administração Pública o que ocasionariam restrição à competitividade. Requer, por fim, a reforma do Edital.

Conforme demonstrado anteriormente, não há obscuridade alguma no Edital, todos os pontos questionados pela Impugnante foram esclarecidos, inexistindo defeitos no instrumento convocatório capazes de justificar sua nulidade ou reforma. Também não vislumbramos ofensa aos Princípios que regem a Administração Pública, as Licitações ou o Pregão”.

11 Ao final, o impugnante requer, em apertada síntese, a reforma do edital do aludido certame.

12 Desta forma, sendo necessária a modificação do edital, conforme o parecer da Assessoria Jurídica anexo, resta portanto suspender o pregão para modificação do termo de referência/edital e posteriormente divulgá-lo pela mesma forma em que se deu o texto original, com reabertura do prazo inicialmente estabelecido.

13 Considerando o disposto na Portaria nº 106/2020-DG, que designou os servidores para comporem a equipe única de pregão do TRE-RN, e com base no inciso II, do Art. 17, do Decreto 10.024/2019 decido conhecer da impugnação apresentada pela **SOLUTI - SOLUÇÕES DE NEGÓCIOS INTELIGENTES S/A** para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, nos termos sugeridos no parecer da Assessoria Jurídica deste Tribunal.

Natal/RN, 24 de maio de 2023.

Ana Paula Araújo Tavares

Seção de Licitações



PARECER Nº 713/2023-AJDG

Referência: Processo Administrativo Eletrônico nº 12402/2022

Assunto: Consulta. Impugnação. Entendimento pela existência de exigência desnecessária em relação aos atestados de capacidade técnica. Necessária alteração do edital. Republicação. Sugestão de submissão à Presidência visando à exclusão da Portaria GP nº 78.

1. Trata-se de **Pregão Eletrônico nº 28/2023-TRE/RN** que tem como objeto o registro de preços para aquisições de certificados digitais e tokens.
2. Publicado o edital em 10/05/2023 (fl. 545), a empresa **SOLUTI - SOLUÇÕES DE NEGÓCIOS INTELIGENTES S/A.** interpôs impugnação (fls. 550-568), em razão da qual foi suspenso o certame para análise até 26/05/2023(fl. 569).
3. Por meio das Informações prestadas pela Seção de Editais e Contratos (fls. 571-577) e Seção de Redes e Infraestrutura (fls. 578-579) foram prestados os esclarecimentos devidos em relação aos pontos objeto da impugnação, vindo os autos a esta Assessoria Jurídica, por encaminhamento do Senhor Pregoeiro (fl. 580), com fundamento no parágrafo único, art. 17, do Decreto nº 10.024/2019, para manifestação especificamente em relação “à impugnação relacionada à exigência do ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA”, “em vista da potencialidade de impactar na continuidade ou não do certame”.
4. Em relação ao disposto no edital do certame quanto aos atestados de capacidade técnica, a licitante impugnante alega (fl. 564) ser irregular a exigência de atestados de capacidade técnica de execução de objeto idêntico àquele licitado, considerando que o art. 30, inciso II, da Lei no 8.666/1993, estabelece que a comprovação de aptidão para desempenho de atividade deve ser pertinente e compatível, em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação.
5. Quanto à exigência dos quantitativos solicitados, a SEDIC (fl. 577) pontua, com fundamento no Acórdão 1251/2022 - Segunda Câmara - TCU, ser “proporcional e coerente a exigência de 20% do total a ser contratado, conforme se verifica nos subitens 8.3.1.1.2.1 a 8.3.1.1.2.4, inexistindo desencontro entre as normas em vigor e, por isso, desconhecemos irregularidade ou ilegalidade nesse quesito.”
6. Por sua vez, a fim de verificar a exigência de comprovação de experiência apenas suficiente à comprovação de capacidade para a execução de objeto pertinente e compatível, a unidade técnica demandante (fl. 579) noticia que, “em uma busca realizada no mercado, foi identificado que as empresas que comercializam certificados digitais emitem tanto eCPF como eCNPJ e SSL. Desta maneira, meu entendimento é de que a exigência dos atestados de capacidade técnica pode ser elaborada de forma mais genérica, não restrita ao tipo do certificado.”

7. Dadas as informações prestadas e observando os termos da legislação aplicável, esta Assessoria Jurídica entende não ser cabível a restrição do atestado de capacidade técnica ao exato tipo de certificado objeto do respectivo item licitado, uma vez que os diversos tipos de certificados, objeto da licitação, revelam prescindir do mesmo tipo de aptidão em termos de características, de modo que apenas o quantitativo de certificados, genericamente considerados, se revela suficiente à comprovação da capacidade do licitante interessado para a realização dos diversos itens, **sugerindo-se que seja alterado o Termo de Referência, anexo I do edital para que:**

a) o subitem 8.3.1.1.2. passe a apresentar a seguinte redação:

8.3.1.1.2. A licitante deverá apresentar Atestado de Capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente identificado, em seu nome, comprovando a boa execução do serviço de emissão de no mínimo:

8.3.1.1.2.1. 200 Certificados (para o item 1 da deste termo de referência);

8.3.1.1.2.2. 2 Certificados (para o item 3 deste termo de referência);

8.3.1.1.2.3. 2 Certificados (para o item 4 deste termo de referência); e

8.3.1.1.2.4. 2 Certificados (para o item 5 deste termo de referência).”

8. Cumpre pontuar que o Decreto nº 10.024/2019 dispõe no art. 22 quanto aos procedimentos necessários quando da realização de modificações no edital, como é o caso dos autos, nos seguintes termos:

Modificação do edital

Art. 22. Modificações no edital serão divulgadas pelo mesmo instrumento de publicação utilizado para divulgação do texto original e o prazo inicialmente estabelecido será reaberto, exceto se, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas, resguardado o tratamento isonômico aos licitantes.

9. Diante do exposto, respondida a consulta formulada, mas observando-se restar pendente julgamento do Pregoeiro em relação a este e demais itens impugnados, os quais podem, inclusive, vir a ensejar outras modificações no edital, esta Assessoria Jurídica sugere a devolução dos autos à SECLI para providências cabíveis, evidenciando entendimento desta Assessoria pela necessidade de modificação do edital em relação ao item 8.3.1.1.2, objeto da consulta, com a consequente republicação do edital do certame.

10. Oportunamente, tendo em vista tratar-se de licitação cuja documentação encontra-se elaborada sob a égide da Lei nº 8.666/1993 e verificando-se o tempo necessário à republicação do edital e, consequentemente, de nova IRP, importa observar a impossibilidade de cumprimento do prazo constante da Portaria GP nº 78, na qual restou estabelecido que “as licitações a serem realizadas sob a égide da Lei nº 8.666/1993 deverão ter seus editais publicados até 30/05/2023”.

11. Neste contexto, considerando o disposto na Medida Provisória nº 1.167/2023, a qual prorroga até 30 de dezembro de 2023 a validade das Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, esta Assessoria Jurídica sugere que seja submetida à Presidência deste Tribunal a possibilidade de excluir o presente processo da regra prevista na aludida portaria, de modo a permitir a publicação do novo edital do certame até o dia 30 de junho de 2023, sem prejuízo da publicação da IRP e da manutenção de toda a documentação produzida.

É o parecer.

Natal/RN, 23 de maio de 2023.

Raquel de Freitas Andrade Potier
Analista Judiciário – AJDG

De acordo.

À consideração superior.

Arnaud Diniz Flor Alves
Assessor Jurídico da Diretoria-Geral