

Proad nº 20135/2021

Proad principal nº 13514/2021

Trata-se de processo administrativo licitatório para contratação de serviço de emissão de Certificados Digitais eCPF, padrão AC-JUS ICP-Brasil, com validade de 03 (três) anos, visitas para sua emissão e fornecimento de mídias criptográficas para armazenamento.

Realizado o Pregão Eletrônico nº 026/2021, a empresa **AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL EIRELI** foi habilitada e declarada vencedora do certame **em relação ao item 3**, consoante Ata de Abertura e Julgamento (doc. 44 do Proad principal, nº 13514/2021).

Os autos foram encaminhados a esta Diretoria pelo Núcleo de Licitação, para julgamento do recurso administrativo interposto pela licitante **RIO MADEIRA CERTIFICADORA DIGITAL EIRELI** (doc. 42 do Proad nº 13514/2021), inconformada com a habilitação da empresa AR RP Certificação Digital Eireli no certame em comento.

A Recorrida apresentou contrarrazões (doc. 2, Proad nº 20135/2021).

A área técnica se manifestou no documento nº 6 do Proad nº 20135/2021.

O Pregoeiro manteve sua decisão e encaminhou os autos para apreciação pela autoridade superior (doc. 7, págs. 1/6, Proad nº 20135/2021).

Antes de adentrar no mérito do recurso e das contrarrazões, cumpre destacar que estes merecem ser conhecidos, pois tempestivos, em conformidade com os parágrafos 1º e 2º do art. 44 do Decreto nº 10.024/2020.

Observa-se ainda o atendimento dos demais pressupostos recursais: sucumbência, legitimidade, interesse e motivação, que encontram-se demonstrados, estando assim os méritos das razões e das contrarrazões recursais aptos a serem analisados.

1. DO RECURSO

A Recorrente pretende a reforma do julgamento do Pregoeiro, que declarou a empresa AR RP Certificação Digital Eireli habilitada, aduzindo que:

Na presente licitação, a empresa AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL EIRELI logrou-se vencedora, e, portanto, após análise da comissão de habilitação, foi considerada habilitada. Ocorre que, diante do **atestado de qualificação técnica apresentado fica claro que quem emitiu se trata justamente da certificadora que irá emitir o próprio certificado** ou seja, qualquer órgão que licita e exige qualificação técnica busca por meio desta exigência avaliar a

capacidade do licitante (prestador de serviço) de atender o consumidor final, posição na qual o órgão se encontra. E neste atestado quem atesta é o próprio Agente Certificador que será beneficiado na venda sendo óbvio o seu interesse em que a empresa AR RP vença, fato este que pode ser confirmado em simples diligência na cadeia hierárquica da ICP BRASIL e poderão verificar que em sua proposta a empresa oferta a marca do certificado AC SOLUTI a mesma empresa que emite o certificado. (grifamos)

Alega que também tinha e apresentava atestado parecido, até que este ano a Justiça Federal de Santa Catarina a inabilitou, e mesmo após recurso o órgão optou por manter a sua inabilitação.

Requer que o setor jurídico adentre no mérito da questão, solicitando diligência do atestado para verificar que a marca é a mesma da empresa que emite o certificado, o que tornaria, em sua concepção, o referido atestado sem validade. Assim, pleiteia a inabilitação da Recorrida.

2. DAS CONTRARRAZÕES

Em sede de contrarrazões a Recorrida, AR RP Certificação Digital Eireli, afirma, em suma, que a certificação digital carrega em si peculiaridades no seu modelo de mercado, podendo a aferição da capacidade técnica satisfatória se dar pela Autoridade Certificadora que vincula, uma vez que, sendo esta a titular responsável à emissão do certificado digital, controla o atendimento a legalidade, regularidade e bom atendimento. Explica:

Quando falamos em certificados digitais x capacidade técnica do licitante, temos a eminente necessidade de demonstração da sua forma de emissão e modelo de comercialização atual no mercado, sob pena de incorrer em julgamento equivocado dos seus termos.

Destarte, o modelo adotado no Brasil para infraestrutura de chaves públicas é chamado de certificação com raiz única, em que existe uma Autoridade Certificadora Raiz (AC-Raiz), a qual também é competente para credenciar os demais participantes da cadeia, competindo-lhe supervisionar e auditar os processos, atualmente sendo figurada pelo Instituto Nacional de Tecnologia de Informação (ITI), pelo qual encontra-se no topo da hierarquia da cadeia de certificação, sendo a primeira autoridade.

Já os entes da ICP-Brasil, dos quais são usados como bases as solicitações de aquisições pela via pública (licitações), são autores que irão compor a cadeia hierárquica de confiança, sendo eles:

- a. AC-Raiz (acima demonstrada);
- b. Autoridade Certificadora (onde a empresa vencedora se encontra);
- c. Autoridade de Registro (onde a empresa emissora do atestado figura);
- d. Autoridade Certificadora do Tempo (da qual não incide ao caso por não conter arguição de carimbo de tempo na venda alçada);
- e. Prestador de serviço de suporte e prestador de serviço biométrico:

Encontrando-se estas ligadas entre si na realização da atividade de emissão do certificado digital, vejamos à seguir:

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

b. As Autoridades Certificadoras – AC's se subordinam à AC-Raiz, tendo com funções possui a função de emitir, distribuir, renovar, revogar e gerenciar os certificados digitais;

c. As Autoridades de Registro – AR's, possuem responsabilidade em realizar a interfase entre o usuário e a Autoridade Certificadora. A AR se vincula a AC e possui como principal objetivo ser a intermediária presencial entre a AC e o interessado pelo certificado digital. Por isso, ela recebe, valida e encaminha as solicitações de emissão ou revogação dos certificados digitais, além de identificar seus solicitantes de forma presencial;

Portanto, teremos que **as empresas enquadradas como AR's, terão sua capacidade técnica aferida quando da comprovação da efetiva emissão/entrega do objeto à terceiros (SIC), pois, uma vez sendo vinculada as AC's, estas poderão aferir a sua capacidade de venda e emissão, haja vista não ser a própria AC a responsável pela emissão/interface dos certificados aos clientes, e sim as AR's.**

Melhor dizendo, **uma vez sendo as Autoridades de Registro as titulares pela interface para emissão de certificados digitais entre as Autoridades Certificadoras e os clientes finais, possuirão estas inclusive capacidade de venda direta e entrega aos seus compradores quando da comercialização do produto, é o que fora declarado.**

Nesta feita, é claríssimo à luz solar a exteriorização do modelo mercadológico de vendas ligados ao objeto do certame, onde uma Autoridade Certificadora afere a quantidade de produtos fornecidos pela Autoridade de Registro, como responsável pela interface entre estas (ACs) e os titulares do objeto, vejamos os termos ali apontados:

(...)

Isto posto, poderão estas contar com seus próprios compradores – comercializando e entregando à estes (SIC) o produto como elo de ligação entre o cliente final e a AC - que dependerá desta para a efetiva entrega do objeto (quando este for por ela comercializado) – tendo por consequência estas o desenvolver de sua atividade comercial no decurso de suas atividades. Tanto é verdade o fato acima apontado que incide entre estas contrato de prestação de serviços referente a entrega do objeto aqui licitado, que fora perfeitamente afixado a título de esclarecimento dos atos aqui realizados.

Ora nobre julgador, se a certificação digital carrega em si peculiaridades ao seu modelo de mercado, é conseqüente ponderar que a sua aferição em satisfatória poderá se dá pela Autoridade Certificadora que vincula, uma vez sendo esta a titular responsável à emissão do certificado digital – controle de atendimento a legalidade, regularidade e bom atendimento, e, aquela a entrega do mesmo.

3. DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA

Instada a se manifestar, a Setic assim se posicionou (doc. 6):

Conforme solicitado, segue transcrito abaixo parecer opinativo do fiscal técnico da equipe de planejamento e contratação, Elton Dhiego Dias Fernandes, quanto à apresentação de atestado de capacidade técnica para o item 3 "Dispositivo do tipo token USB (mídia criptográfica) para armazenamento do certificado digital A3":

"No edital diz no tem 13.8.5.1 que "13.8.5.1 Deverá a licitante apresentar, no mínimo, 1 (um) atestado de Capacidade Técnica, expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, **comprovando que executou ou está executando, serviço de emissão de certificados digitais e visitas** para validação documental para no mínimo 1.000 (hum mil) certificados digitais no território Brasileiro . " .

No entendimento da SETIC, **a exigência de atestado que comprova prestação de serviço de emissão de certificado serve apenas para os itens do grupo 1 que trata-se, especificamente, da emissão de certificado digital para o TRT da 5ª Região.**

Quanto às exigências relacionadas ao item 3, token USB (mídia criptográfica) para armazenamento do certificado digital A3, o objeto ofertado deve seguir as especificações técnicas do item 4.3.3. do termo de referência."

Além disso, entendemos que, **como o item 3 refere-se ao fornecimento de equipamentos (Mídias Criptográficas para armazenamento dos certificados digitais), a Soluti não será beneficiada com o fornecimento do objeto pela AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL EIRELI.** No próprio argumento do recurso, fica claro que o benefício seria configurado na emissão do certificado da Soluti pela AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL EIRELI, o que não é o caso deste item. (grifamos)

Ou seja, a área técnica argumenta que, para o item 3, para o qual a Recorrida foi declarada vencedora, não havia a obrigatoriedade de apresentação de atestado de capacidade técnica. Aduz, ainda, que a Soluti não será beneficiada com o fornecimento do objeto pela Recorrida, pois o item 3 não se refere a emissão de certificado digital e sim ao fornecimento de mídias criptográficas para armazenamento do certificado digital.

4. DA DECISÃO DO PREGOEIRO

O entendimento da área técnica ratifica as observações feitas pelo Sr. Pregoeiro, que manteve sua decisão, salientando que:

(...)

Conforme o parecer da SETIC, antes mesmo de se tratar da validade do atestado de capacidade técnica apresentado pela atual empresa arrematante do item 3, é importante destacar que o edital só exigiu a apresentação de atestado relativamente à **emissão dos certificados** e às **visitas para sua emissão**, ou seja, objetos do grupo 1.

Assim dispõe o subitem 13.8.5.1 do Edital:

*"Deverá a licitante apresentar, no mínimo, 1 (um) **atestado de Capacidade Técnica**, expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, **comprovando que executou ou está executando, serviço de emissão de certificados digitais e visitas para validação documental para no mínimo 1.000 (hum mil) certificados digitais no território Brasileiro**". (grifo adicionado)*

Como se percebe, a referida qualificação técnica exigida no instrumento convocatório não abarcou o **fornecimento de mídia criptográfica** (token) ou sequer estipulou a quantidade destes produtos cujo fornecimento deveria ser comprovado pelos licitantes. É tanto que houve justificativa no Termo de Referência (subitem 2.9.2) para separação dos itens, nos seguintes termos:

“A adjudicação dos dois itens do Grupo 1 será realizada para um único fornecedor que oferecer o menor preço global; a adjudicação do item 3 poderá ser realizada para fornecedor diverso do fornecedor vencedor dos itens 1 e 2, se aquele oferecer o menor preço. Em relação aos itens do Grupo 1, esse entendimento se deve ao fato dos serviços agrupados estarem intrinsecamente relacionados. Não há, portanto, como um fornecedor realizar visita para emissão de certificado de outro fornecedor. Em se tratando das mídias criptográficas, a adjudicação poderá ser realizada para fornecedor diverso, sem nenhum prejuízo ao Tribunal, visto que são utilizadas para armazenamento do certificado digital, não possuindo relação intrínseca com o mesmo”. (grifo adicionado)

Assim, por não possuir relação intrínseca com o certificado digital, mas servir apenas para o seu armazenamento, não há razão para se exigir dos licitantes que fossem participar do item 3 o mesmo atestado de capacidade técnica relativo aos itens 1 e 2, reunidos em grupo.

Entendemos, então, que a licitante AR PR apresentou, por mera liberalidade, um atestado de capacidade técnica fornecido pela SOLUTI, Autoridade Certificadora que declara no referido documento que a licitante forneceu, dentre outros produtos e serviços, mídias criptográficas.

Ressalte-se que no parecer técnico relativo à análise da documentação das empresas arrematantes (doc. 40), foi analisado apenas o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa CERTISIGN, arrematante do grupo 1. Já no que se refere ao item 3 (token), foram verificadas as especificações técnicas exigidas no Termo de Referência (anexo I do Edital), dispensando-se, ainda, a apresentação de amostra, tendo em vista que o modelo do produto ofertado já foi utilizado no TRT5. Ou seja, era o que bastava, conforme as disposições do próprio edital, para a aprovação relativa ao item 3.

Ante o exposto, mantenho a decisão recorrida pelos seus próprios fundamentos, e encaminho os autos à autoridade competente para julgamento do recurso interposto pela licitante RIO MADEIRA CERTIFICADORA DIGITAL EIRELI. (grifos no original)

5. DA ANÁLISE DO RECURSO

Analisando os argumentos aventados no recurso pela empresa Rio Madeira Certificadora Digital EIRELI, em cotejo com os termos do instrumento convocatório, as contrarrazões da Recorrida, a manifestação da área técnica e os elementos que fundamentaram a decisão do Pregoeiro, **verifica-se que alegações da Recorrente não devem prosperar.**

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e os licitantes a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital. Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório:

*“é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração **não pode descumprir as normas e condições do***

*edital, ao qual se acha estritamente vinculada". (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416)".
(grifamos)*

Sem embargo, o subitem 13.8.5.1 do Edital é bastante claro ao especificar que o atestado de capacidade técnica deve comprovar que a licitante executou ou está executando **serviço de emissão de certificados digitais e visitas para validação documental, que correspondem aos itens 1 e 2 do Grupo 1**. Tanto é que a Setic, ao analisar a qualificação técnica das licitantes (doc. 40 do Proad 13514/2021), somente tratou dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa Certisign Certificadora Digital S/A., vencedora dos itens 1 e 2. Em relação ao item 3, nada falou sobre o atestado apresentado, limitando-se a informar que, no que diz respeito à marca e ao modelo do token ofertado, estaria de acordo com as especificações técnicas previstas no termo de referência, e dispensando a apresentação de amostra, considerando que o modelo já foi utilizado neste Tribunal.

Exigir neste momento apresentação de atestado de capacidade técnica que contemple o fornecimento do dispositivo do tipo token USB (mídia criptográfica) para armazenamento do certificado digital A3 (item 3), seria extrapolar os termos do edital, que não previu essa exigência.

O setor técnico esclareceu, na análise do recurso, que as exigências relacionadas ao item 3 estariam no item 4.3.3 do termo de referência, e que, como o item se refere ao fornecimento de equipamentos, a Soluti não seria beneficiada com o fornecimento do objeto pela AR RP Certificação Digital Eireli.

Nesse mesmo sentido entendeu o Sr. Pregoeiro ao manter sua decisão, ao argumentar que a qualificação técnica exigida no instrumento convocatório através do atestado de capacidade técnica não abarcou o fornecimento de mídia criptográfica e sequer estipulou a quantidade destes produtos, concluindo que a licitante AR RP Certificação Digital Eireli apresentou o atestado por mera liberalidade.

Assim, embora pleiteado pela Recorrente, desnecessário encaminhamento ao setor jurídico para que adentre no mérito da questão da validade do atestado apresentado, ou mesmo a promoção de diligência para verificar que a marca do atestado é a mesma da empresa que o emitiu, tendo em vista que o atestado exigido refere-se aos itens 1 e 2 do edital, e o recurso apresentado é contra a habilitação da empresa AR RP Certificação Digital Eireli, declarada vencedora do item 3.

Ante o exposto e, dando cumprimento à última parte do art. 109, §4º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 13, IV, do Decreto 10.024/2019, faço o presente processo concluso para julgamento, opinando pelo não provimento do recurso administrativo da licitante Rio Madeira Certificadora Digital Eireli.

Em 01.12.2021

Karina Muniz Machado

Diretora da Coord. Técnica da Diretoria-Geral

Cumprindo o que determina o inciso IV, art. 13, do Decreto nº 10.024/2019;

Apreciados os elementos dos autos: razões da Recorrente; contrarrazões da Recorrida; análise técnica da Secretaria de Tecnologia e Logística – Setic; e a conclusão do Pregoeiro, de manutenção da decisão recorrida, resta-nos acertada a condução processual até o presente momento.

*Assim, conheço do recurso interposto pela licitante **RIO MADEIRA CERTIFICADORA DIGITAL EIRELI** e, no mérito, lhe nego provimento, mantendo a decisão do Sr. Pregoeiro, que habilitou a empresa **AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL EIRELI**, vencedora do item 3.*

*Cumprindo-se o que determina o inciso V, do art. 13, Decreto nº 10.024/2019, **ADJUDICO o item 3 do Pregão Eletrônico nº 026/2021 para a empresa AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL EIRELI.***

Ao Núcleo de Licitação da Coordenadoria de Material e Logística para notificar as empresas licitantes sobre o conteúdo desta decisão e para dar andamento ao processo licitatório.

Em 01.12.2021

Orociil Pedreira Santos Júnior

Diretor-Geral