

**CARÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE -
SES**

Pregão Eletrônico N.º: 65/2025;
Objeto: Certificado digital;
Processo N.º: 202500005000064

AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL LTDA, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica sob o N.º 21.308.480/0001-22, com sede e domicílio na cidade de Ribeirão Preto – SP, por intermédio da sua representante legal **Sra. NIKELY GOMES FIGUEIREDO**, brasileira, casada, portadora do documento de Registro Geral N.º 7950320, expedido pela SSP-TO e do CPF N.º 033.159.391-28 com endereço na cidade de Goiânia/GO, vem, apresentar

RAZÕES DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Em face da decisão que sugeriu sua desclassificação, conforme razões a seguir expostas e com fundamento no artigo 165, I da Lei n.º 14.133/2021, cumulado com o item 9.3 do instrumento convocatório nos termos a seguir expostos:

Atenciosamente,



Nikely Gomes Figueiredo
Procuradora

21.308.480/0001-22

AR RP CERTIFICACAO DIGITAL LTDA
AV CENTRAL, nº 1133 – QD.1-A Lt. 12 -
JD NOVA ESPERANCA CEP 74.465-100
GOIÂNIA/GO

**A Sua Senhoria o(a) Ilustríssimo(a) Senhor(a) Pregoeiro(a),
e a Sua Excelência o(a) Senhor(a) Autoridade Superior Competente,**

I. Da Tempestividade do Recurso

O presente recurso administrativo é tempestivo, eis que foi interposto dentro do prazo estipulado no edital e em conformidade com o art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que assegura aos licitantes o prazo mínimo de três dias úteis para apresentação das razões recursais, contado da intimação ou da divulgação oficial da decisão recorrida.

No caso em tela, a publicação da decisão que classificou provisoriamente as licitantes ocorreu na data de 25 de abril de 2025, ensejando a contagem do prazo recursal nos moldes da legislação vigente. Assim, protocoliza-se a presente manifestação de forma tempestiva, garantindo-se o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, princípios insculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal e reiteradamente reafirmados na nova Lei de Licitações.

II. Breve Relato dos Fatos

O Pregão Eletrônico n.º 65/2025 foi instaurado para contratação de serviços de emissão de certificados digitais no âmbito da ICP-Brasil. Após a fase de lances e análise documental, a empresa **AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL LTDA** foi classificada em posição de destaque.

Todavia, no parecer técnico exarado posteriormente, aventou-se a suposta inabilitação da Recorrente sob o fundamento de que seria uma Autoridade de Registro (AR) e não uma Autoridade Certificadora (AC), o que, segundo a equipe técnica, impossibilitaria sua habilitação no certame.

Ocorre que tal conclusão ignora a arquitetura jurídica e técnica da ICP-Brasil, as normas reguladoras expedidas pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), bem como a ausência de exigência editalícia nesse sentido. Além disso, despreza a robusta documentação acostada aos autos, a qual comprova, de maneira inequívoca, a capacidade técnica e a experiência operacional da Recorrente.

III. Da Estrutura da ICP-Brasil: Natureza e Funções das Entidades

A Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) foi instituída pela **Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001**, com o objetivo de garantir a autenticidade, integridade e validade jurídica de documentos em forma eletrônica.

Nos termos do **art. 6º da Medida Provisória n.º 2.200-2/2001**:

Art. 6º

"Compete à AC Raiz gerar, expedir, distribuir, revogar e gerenciar os certificados das autoridades certificadoras de nível imediatamente subsequente ao seu na cadeia de certificação. **Compete às autoridades certificadoras de nível subsequente a expedição dos certificados para seus clientes, podendo utilizar-se de autoridades de registro.**"

Conforme regulamentado pelo **Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)** — órgão supervisor da ICP-Brasil —, por meio dos **Documentos de Políticas e Práticas (DOC-ICP-03 e DOC-ICP-05)**, a estrutura da cadeia de certificação é organizada da seguinte forma:

1. **AC Raiz (ITI):** é a Autoridade Certificadora central, responsável por credenciar e supervisionar todas as demais entidades da cadeia;
2. **Autoridades Certificadoras (ACs):** emitem certificados digitais diretamente ou por intermédio das ARs;
3. **Autoridades de Registro (ARs):** são unidades operacionais responsáveis pela identificação e validação presencial ou remota dos solicitantes de certificados digitais, operando em nome e sob responsabilidade de uma AC vinculada.

O **DOC-ICP-03, versão 5.7, aprovado pela Resolução CG ICP-Brasil n.º 174/2023**, estabelece, no item 3.1.1:

Item 3.1.1 - Autoridade de Registro (AR)

"A AR é responsável por atividades de atendimento aos titulares de certificados digitais, realizando os processos de identificação, autenticação, registro e coleta de informações e documentos necessários para a solicitação de certificados digitais. Atua vinculada a uma Autoridade Certificadora da ICP-Brasil, sob suas diretrizes e responsabilidade."

Já o **DOC-ICP-05, versão 7.1, aprovado pela Resolução CG ICP-Brasil n.º 169/2023**, reforça:

Item 5.1.1 - Funções da AR

"A AR é a entidade que realiza a interface entre o titular do certificado e a AC. É de responsabilidade da AR a verificação da identidade e a autenticação dos titulares conforme as práticas estabelecidas pela AC. **O certificado digital, uma vez validado pela AR, é emitido e assinado digitalmente pela AC, sendo a AC a única responsável final pela emissão.**"

Portanto, está claro que:

- A **AR não emite** certificados de forma autônoma, mas sim atua sob a chancela da AC;
- A **atividade da AR é indispensável** no fluxo de certificação, estando normativamente autorizada a operar a validação dos usuários;
- A **atuação da AR é complementar e vinculada diretamente a uma AC**, sem que se exija que ela seja uma AC para operacionalizar os serviços previstos.

Fontes oficiais para consulta pela Comissão de Licitação:

Medida Provisória nº 2.200-2/2001:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2200-2.htm

DOC-ICP-03 (Política de Credenciamento de Entidades da ICP-Brasil):

<https://www.gov.br/iti/pt-br/arquivos/icp-brasil/documentos-de-referencia/doc-icp-03-politica-de-credenciamento-de-entidades-1.pdf>

DOC-ICP-05 (Requisitos de Segurança para ARs):

<https://www.gov.br/iti/pt-br/arquivos/icp-brasil/documentos-de-referencia/doc-icp-05-requisitos-de-seguranca-para-ars.pdf>

IV. Da Ausência de Exigência de Credenciamento como AC no Edital e do Dever de Vinculação

Ao examinar minuciosamente o **Edital do Pregão Eletrônico nº 65/2025** e seu respectivo **Termo de Referência**, constata-se que **não há, em nenhum de seus dispositivos, a exigência de que a licitante fosse, obrigatoriamente, uma Autoridade Certificadora (AC).**

O instrumento convocatório limitou-se a exigir que os serviços ofertados estivessem **em conformidade com os padrões da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil)** e que os certificados digitais emitidos fossem reconhecidos dentro dessa cadeia de confiança. Em nenhum momento houve previsão de restrição da participação apenas às ACs.

De acordo com o art. 5º da **Lei nº 14.133/2021**, a Administração Pública está vinculada aos princípios da legalidade, do julgamento objetivo e, em especial, à **vinculação ao instrumento convocatório**, princípio basilar do regime licitatório brasileiro.

A jurisprudência, em consonância com a doutrina clássica, consagra que o edital constitui a "lei interna da licitação", estabelecendo, de forma vinculante, as regras do certame.

Ensina Marçal Justen Filho:

"O edital é a lei interna da licitação, obrigando tanto a Administração quanto os licitantes. A violação de suas disposições implica em nulidade do procedimento ou do contrato dele decorrente."

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 20. ed., 2023. p. 373)

Assim, não é dado ao julgador administrativo criar requisitos não previstos expressamente no edital ou interpretar o edital de forma a restringir a competitividade ou desclassificar propostas legítimas.

Ademais, no âmbito técnico, como já demonstrado no tópico anterior, a **Autoridade de Registro (AR)** é **parte integrante e indispensável da cadeia de certificação da ICP-Brasil**, atuando sob a égide de uma AC, responsável final pela emissão dos certificados.

Neste caso específico, a **AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL LTDA**, devidamente credenciada perante o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), apresentou em sua proposta como **marca ofertada a AC SOLUTI, à qual está formalmente vinculada**. A utilização da marca da AC patrocinadora é prática autorizada e esperada no mercado de certificação digital, pois evidencia que a emissão dos certificados ocorrerá **dentro da cadeia de confiança da AC**.

O credenciamento da **AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL** perante a ICP-Brasil foi **devidamente comprovado** nos autos, inclusive com a apresentação da publicação oficial no **Diário Oficial da União (DOU)**, documento que atesta sua regularidade e reconhecimento institucional.

Portanto, não há qualquer irregularidade na habilitação da Recorrente, a qual:

- ✓ Cumpriu rigorosamente todas as exigências editalícias;
- ✓ Enquadra-se tecnicamente na cadeia da ICP-Brasil;
- ✓ E demonstrou de forma inequívoca estar apta a executar o objeto contratual ofertado.

Em síntese: A tentativa de inabilitação da Recorrente com base em requisito não previsto no edital, viola diretamente:

- ✓ O princípio da legalidade (art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021);
- ✓ O princípio do julgamento objetivo (art. 5º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021);
- ✓ E o princípio da vinculação ao edital (art. 5º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021).

Por conseguinte, impõe-se o reconhecimento da plena habilitação da AR RP

CERTIFICAÇÃO DIGITAL LTDA, assegurando a observância da legislação e dos princípios que regem o certame.

V. Da Demonstração de Capacidade Técnica e Experiência Superior

Outro aspecto que evidencia a plena aptidão da AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL LTDA para execução do objeto licitado é a ampla e robusta documentação de capacidade técnica apresentada no certame.

A Recorrente trouxe aos autos diversos atestados de capacidade técnica, emitidos por órgãos públicos de grande representatividade e complexidade operacional, como:

Tribunal Superior Eleitoral (TSE);

Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJ-PA);

Receita Federal do Brasil (RFB);

Outros órgãos públicos municipais e estaduais.

Os atestados comprovam não apenas a emissão de certificados digitais, mas o atendimento a **quantitativos expressivos, diversidade de tipos de certificados (PF e PJ), emissões com tokens e suporte técnico especializado**, demonstrando domínio técnico de todas as fases da cadeia de certificação digital.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 67, § 2º, inciso I, prevê expressamente que:

Art. 67. §2º, I:

"A comprovação da capacidade técnico-operacional poderá ser feita mediante apresentação de atestados emitidos por terceiros, públicos ou privados, que demonstrem a execução anterior de serviços de características semelhantes ao objeto da licitação."

Assim, tendo a Recorrente apresentado farta documentação comprobatória, preenchendo todos os requisitos de capacidade técnica definidos no edital e na legislação aplicável, **não subsiste qualquer fundamento jurídico para a sua inabilitação.**

Doutrina aplicável:

Ensina Marinela Fernanda, em sua obra sobre licitações:

"A comprovação da capacidade técnica não exige identidade absoluta entre os objetos executados anteriormente e o objeto da licitação, bastando a demonstração de similaridade pertinente e suficiente para assegurar a aptidão do licitante."
(MARINELA, Fernanda. Licitações e Contratos Administrativos. 3. ed., 2023, p. 278)

A exigência de capacidade técnico-operacional tem como finalidade proteger a Administração de riscos de inexecução contratual, jamais para restringir indevidamente a participação de licitantes qualificados, como é o caso da AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL LTDA.

Além disso, destaca-se que todos os serviços prestados pela Recorrente foram realizados **em estrita observância à regulamentação da ICP-Brasil**, estando integrados a ACs credenciadas e dentro dos padrões de certificação estabelecidos pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação.

Portanto, é patente que a Recorrente possui expertise comprovada, experiência prática consolidada e capacidade técnica superior para cumprir integralmente o objeto licitado.

VI. Dos Princípios Constitucionais e da Nova Lei de Licitações

O procedimento licitatório, como ato administrativo formal e vinculado, deve observar estritamente os princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a Administração Pública, sob pena de nulidade dos atos praticados.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, caput, impõe os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como nortes da atuação estatal. De igual forma, a Lei nº 14.133/2021, que rege as licitações e contratos administrativos, estabelece, em seu art. 5º, um rol de princípios específicos aplicáveis aos certames públicos, dentre os quais se destacam:

- Legalidade;
- Isonomia;
- Vinculação ao instrumento convocatório;
- Julgamento objetivo;
- Seleção da proposta mais vantajosa.

No caso concreto, a tentativa de inabilitação da AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL LTDA, sob argumento não previsto expressamente no edital, viola frontalmente o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** (art. 5º, inciso III, da Lei 14.133/2021), que exige que a Administração julgue as propostas e habilitações estritamente conforme as regras e condições previamente estabelecidas no edital.

Segundo ensinamento do Professor Marçal Justen Filho:

"A vinculação da Administração ao edital visa assegurar a igualdade entre os licitantes e a imparcialidade do julgamento. Romper essa vinculação equivale a

introduzir discricionariedade arbitrária, incompatível com a essência da licitação." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 1. ed., 2021. p. 428)

De igual modo, a exigência de credenciamento como AC, não prevista no edital, além de afrontar a vinculação, também atenta contra o **princípio da isonomia** (art. 5º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021), pois cria desigualdade de condições entre os licitantes, sem amparo em norma previamente fixada.

Por fim, a tentativa de restringir a habilitação da Recorrente compromete o **princípio da seleção da proposta mais vantajosa** (art. 5º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021), visto que desconsidera uma proposta tecnicamente viável, vantajosa e economicamente adequada, em favor de interpretações excessivamente restritivas e não previstas no edital.

Jurisprudência aplicável:

O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou reiteradamente sobre a obrigatoriedade de respeito às regras do edital:

"O edital é a lei da licitação. A Administração e os licitantes a ele se submetem, não podendo criar exigências não previstas nem desconsiderar requisitos estipulados." (TCU, Acórdão nº 1.214/2022 – Plenário)

"A seleção da proposta mais vantajosa não pode ser sacrificada por exigências que não guardem pertinência com a execução do objeto." (TCU, Acórdão nº 2.216/2020 – Plenário)

Portanto, a decisão administrativa que inabilite a Recorrente contrariando os princípios basilares da licitação pública será manifestamente nula, ensejando risco não apenas à legalidade do certame, mas também à efetividade da contratação pretendida.

VII. Dos Pedidos

Diante de todo o exposto, considerando:

- A perfeita **tempestividade** da interposição do presente recurso;
- A clara demonstração de que a **estrutura da ICP-Brasil legitima** a atuação de Autoridades de Registro (ARs) vinculadas às ACs na emissão de certificados digitais;
- A inequívoca **ausência de exigência editalícia** de credenciamento como Autoridade Certificadora (AC);
- A robusta **demonstração de capacidade técnica e experiência prática** apresentada pela Recorrente;

- E o imperativo respeito aos princípios da **legalidade, da isonomia, da vinculação ao edital e da seleção da proposta mais vantajosa** previstos na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021;

Requer a Vossa Senhoria:

1. **O conhecimento e provimento integral** do presente recurso administrativo;
2. A **reconsideração da decisão que indicou a desclassificação** da empresa AR RP CERTIFICAÇÃO DIGITAL LTDA, reconhecendo sua plena habilitação para a execução do objeto licitado;
3. A **homologação da proposta da Recorrente**, com consequente manutenção de sua classificação no certame, conforme as condições previamente estabelecidas no edital;
4. A **observância irrestrita** aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da legalidade, da isonomia, do julgamento objetivo e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública;
5. Por fim, requer, caso não reconsiderada a decisão no juízo de retratação, que o presente recurso seja processado e submetido à apreciação da **Autoridade Superior**, para que seja assegurada a regularidade do certame.

Termos em que,

Pede e espera deferimento.

Goiânia, 29 de abril de 2025.

Atenciosamente,



Nikely Gomes Figueiredo
Procuradora

21.308.480/0001-22

AR RP CERTIFICACAO DIGITAL LTDA
AV CENTRAL, nº 1133 – QD.1-A Lt. 12 -
JD NOVA ESPERANCA CEP 74.465-100
GOIÂNIA/GO