

Brasília, 2 de outubro de 2017.

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO N.º 2

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do instrumento interposto

Trata-se de impugnação apresentada contra termos do Edital de Pregão Eletrônico nº 5/2017 - UASG 201057, que tem por objeto o **REGISTRO DE PREÇOS**, para eventual aquisição, de soluções de segurança de redes compostas de *firewall* corporativo e multifuncional para prover segurança e proteção da rede de computadores, contemplando gerência unificada com garantia de funcionamento pelo período de 60 (sessenta) meses, incluindo todos os *softwares* e suas licenças de uso, gerenciamento centralizado, serviços de implantação, garantia de atualização contínua e suporte técnico durante o período de garantia com repasse de conhecimento da solução a fim de atender às necessidades dos contratantes.

1.2. Da tempestividade

De acordo com o disposto no artigo 28 do Decreto n.º 5.450, de 2005, que regulamenta o Pregão na sua forma eletrônica, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório, desde que o faça em até dois dias úteis da data fixada para a abertura da sessão pública.

Decreto n.º 5.450, de 2005

(...)

Art. 18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica.

1.2.1. Dessa forma, tem-se que a impugnação é tempestiva, vez que a mesma foi apresentada em 22/9/2017, pelo que se passa à análise de suas alegações.

2. DO PEDIDO E DAS ALEGAÇÕES

2.1. A Impugnante solicita a “revisão dos termos do Edital, para que seja considerado o licenciamento baseado nas ofertas existentes no mercado (pacotes/bundles) e que sejam criados itens específicos para os serviços em cada um dos lotes, de forma a permitir a correta precificação e garantir a ampla participação, competitividade e maior vantajosidade econômica para a Administração.”

2.2. Para a defesa da reformulação das condições estabelecidas no instrumento convocatório, a Impugnante ataca os seguintes pontos:

(...)

“2. Essa D. Comissão realizou consultas públicas para a elaboração do orçamento do certame, porém, o valor orçado para o certame é discrepante com o preço de mercado para os produtos/serviços que se pretende contratar.

3. De modo a se privilegiar o princípio da eficiência, ajustes técnicos e comerciais solicitados pelas empresas, líderes do segmento em questão, devem ser analisados com mais critério e flexibilidade conforme recomendações já sugeridas pelas empresas. Tais mudanças são necessárias a fim de garantir que os licitantes ofertem suas soluções da forma mais econômica possível.

4. Ignorar as sugestões ventiladas pelas empresas mais eficientes do mercado poderá gerar distorções nos custos das composições dos preços bem como na realização dos serviços que se visa contratar.

5. Uma vez que soluções personalizáveis e adaptativas, baseadas em Software Livre, não poderão ser ofertadas, não é razoável que o modelo de licenciamento e gerenciamento solicitados sejam incompatíveis com os ofertados pelo mercado de firewalls. Veja-se que as 3 (três) empresas líderes do quadrante mágico do Gartner: Palo Alto Networks, Check Point e Fortinet, não ofertam suas licenças por funcionalidades separadamente (IPS/IDS; antivírus e anti-malware; tratamento de conteúdo web; controle de aplicações e análise profunda), mas por pacotes, chamados de “bundles”, que contemplam mais de uma funcionalidade, conforme se verifica nas seguintes referências públicas (encontradas nos sites dos fabricantes):

a) PALO ALTO NETWORKS:

• Threat Prevention: <https://www.paloaltonetworks.com/products/secure-thenetwork/subscriptions/threat-prevention>

1. App-ID (application control); 2. User-ID; 3. IPS; 4. Anti-Virus and Anti-Spyware.

• Next Generation Firewall: <https://www.paloaltonetworks.com/products/secure-thenetwork/next-generation-firewall>

1. App-ID (application control); 2. User-ID.

b) CHECK POINT:

• NGTP – Next Generation Threat Prevention: <https://www.checkpoint.com/products/next-generationthreat-prevention/>

1. Antivirus; 2. Anti-Bot; 3. IPS; 4. App Control; 5. URL Filtering; 6. Identity Awareness.

• NGTX – Next Generation Threat Extraction: <https://www.checkpoint.com/products/next-generationthreat-prevention/>

1. Zero-day protection; 2. Antivirus; 3. Anti-Bot; 4. IPS; 5. App Control; 6. URL Filtering; 7. Identity Awareness.

c) FORTINET:

• Enterprise Bundle: <https://www.fortinet.com/products/securitysubscriptions.html>

1. Application Control and IPS; 2. Web Filtering; 3. FortiSandbox Cloud; 4. Antivirus; 5. Mobile Security; 6. IP Reputation & Antibotnet; 7. Antispam.

• UTM Bundle: <https://www.fortinet.com/products/securitysubscriptions.html>

1. Application Control and IPS; 2. Web Filtering; 3. Antivirus; 4. Antispam;

6. Como se não bastasse isso, a complexidade do presente certame, que contempla o fornecimento de equipamentos em vários locais da Federação, sem qualquer garantia de contratação, torna ainda mais frágil o Edital nos termos propostos por essa D. comissão.

7. É notório que um projeto como o desenhado no Edital ora impugnado exige uma logística extremamente complexa e custosa para realizar a entrega com sucesso.

8. O instrumento convocatório não contempla itens específicos para cada um destes serviços, de forma que gera uma série de riscos e inconformidades na contratação, tanto para a Administração, quanto para a futura empresa contratada. Tais riscos e inconformidades fazem também com que as empresas mais experientes e profissionais não consigam exercer os seus melhores lances, pois geram situações em que não se consegue mensurar o risco nem o seu custo diretamente, de forma que reduz a ampla participação e a competitividade no certame.

9. O fato de não existir a separação dos itens de serviços, nem a garantia / cronograma de contratação dos itens, faz com que as empresas corram um risco muito alto, pois pode ocorrer que a Administração realize adesões pontuais de alguns produtos específicos que, por si só, não contemplem todo o custo do fornecimento e operação do objeto pretendido, podendo causar o fracasso dos projetos e prejuízo para a Administração.

10. Ademais, apesar da previsão Editalícia de instalação in loco para todos os lotes, bem como a existência de órgãos coparticipes situados em cidades e estados diferentes espalhados por todo o território nacional, não existem itens específicos para as instalações, adicionais de deslocamento, etc. Tal forma adotada faz com que todos os serviços de instalação sejam, obrigatoriamente, embutidos nos itens referentes aos produtos, de forma que, mesmo os órgãos que estejam situados em cidades onde a empresa possua operação local, irão pagar pelo custo adicional relativo à viagens e demais complexidades de projetos realizados em localidades remotas. Acreditamos que isto comprova claramente que esta não é a forma mais vantajosa de contratar para a Administração.

11. Fora isso, nos termos do Edital, após os procedimentos de instalação, o instrumento convocatório solicita que as empresas contratadas estejam disponíveis pelo período de 15 dias ÚTEIS para que, em caso de acionamento, sejam capazes de, em até 02 (duas) horas, retornar o ambiente para a configuração anterior à instalação, sujeitas às penalidades previstas em caso de não cumprimento do prazo estabelecido.

12. Repita-se, não existem itens específicos de serviços para instalação ou para este acompanhamento pós-instalação, de forma que só é possível prever estes requisitos dentro dos itens de produtos, equipamentos e softwares, que não possuem garantia de adesão. A precificação deste tipo de situação beira o impossível, pois não há como prever a probabilidade de um acionamento ser solicitado ou não, fazendo com que as empresas e a Administração Pública sejam novamente prejudicadas.

13. Por fim, o Edital ainda solicita 60 (sessenta) meses de suporte técnico e garantia de funcionamento sem sequer dedicar um item específico para isso. São 05 (cinco) anos de serviços críticos que necessitam ser executados mensalmente, de forma que geram um impacto considerável no custo final de um projeto desta escala.

14. A recomendação do Tribunal de Contas da União é no sentido de se evitar o pagamento antecipado de serviços que serão prestados no futuro, no entanto, da forma que se encontra, a Administração irá pagar todos os serviços (de forma embutida nos produtos) no início do contrato, muito antes de serem prestados. Isto só fica pior, pois se analisarmos os valores estimados em Edital para esta contratação, fica claro que não foi previsto nenhum custo de serviços.

15. Os serviços de suporte técnico deveriam ser previstos em item dedicado em cada lote para serem realizados e faturados mensalmente, conforme tamanho do respectivo lote e inclusive com a possibilidade de reajustes a cada 12 (doze) meses, de forma a garantir o equilíbrio e vantajosidade do contrato.”

3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

3.1. Considerando que as exigências/condições estabelecidas no instrumento convocatório estão dispostas no Termo de Referência, a Pregoeira, a despeito de seus conhecimentos, submeteu o assunto à Equipe Técnica para análise e manifestação.

3.2. Passa-se a transcrever, na sua íntegra, a manifestação da Equipe Técnica:

“No que tange ao item 2 da impugnação, o grupo técnico enfatiza que a pesquisa de preço que compõe o processo referente ao Pregão Eletrônico nº 05/2017 foi elaborada com base em 5 propostas comerciais de empresas atuantes no mercado, além de 3 conjuntos de preços oriundos de certames análogos realizados recentemente por outros órgãos da Administração Pública. Por oportuno, destaca-se que o referido documento que trata da pesquisa de preços segue os comandos legais e as melhores práticas recomendadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e nele encontram-se descritas em detalhes a

metodologia aplicada para a obtenção dos valores de referência para a contratação. No referido documento, utilizou-se um método estatístico baseado em critérios como o uso de no mínimo 3 preços válidos por item, o cálculo de um menor valor global médio recalculado a partir dos preços médios cotados e pesquisados e a utilização do maior número de amostras válidas por item. Dessa forma, obtiveram-se valores coerentes e consistentes para a definição do preço de referência balizador da contratação em tela.

Foram realizadas, ainda, consultas e audiências públicas visando ao aprimoramento das especificações técnicas, a fim de aproximá-las à realidade do mercado. Foi dada ampla publicidade no que tange à elaboração das especificações técnicas presentes no Termo de Referência, que contou com a participação ativa de diversas empresas privadas, bem como vários órgãos da Administração Pública. Aliás, isso não poderia ocorrer de outra forma, pois trata-se de uma contratação conjunta visando à aquisição de equipamentos para inúmeros órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), razão pela qual as especificações técnicas deve atender, ao mesmo tempo, às necessidades de diferentes órgãos e entidades da Administração Pública.

E ainda, entende-se que com todos esses procedimentos descritos as empresas tiveram oportunidades suficientes para formar um bom conhecimento sobre a solução a ser contratada. Dessa forma, não há que se falar em preços fora da prática de mercado, uma vez que o espectro estudado abrangeu várias empresas e em várias situações de preço. Como forma de corroborar esse entendimento, destaca-se que quase nenhuma empresa participante do certame questionou os preços de referência apresentados no processo.

Com relação aos itens 3 e 4 da impugnação, é relevante assinalar que foram realizadas consultas e audiências públicas para obter sugestões tanto do setor privado, quanto de demais órgãos públicos interessados em participar do certame. O grupo técnico enfatiza que analisou todos os questionamentos e sugestões apresentados pelos participantes das consultas e audiências públicas, e inclusive acatou uma série de recomendações, implementando alterações nas especificações técnicas do Termo de Referência que foi utilizado no pregão no 5/2017. Na verdade, encontra-se acostado ao processo da presente contratação um documento no qual a equipe técnica responde e faz considerações a todos as sugestões apresentadas pelo setor privado e pelos órgãos públicos interessados.

A equipe técnica também se esforçou para reavaliar as exigências técnicas constantes no Termo de Referência, de modo a ampliar a competitividade e em atenção ao princípio constitucional da isonomia, que incide sobre as licitações. Não obstante, é importante enfatizar que um processo público de compra visa ao alcance dos objetivos dos órgãos participantes e não faz sentido realizar uma contratação se o objeto não atender às necessidades do ente contratante, ou seja, existe um balanço a ser alcançado entre a ampliação da competitividade e o atendimento ao interesse público posto pela Administração nas suas necessidades. Vale lembrar que o princípio da primazia do interesse público sobre o privado também rege o processo licitatório, razão pela qual não se pode sacrificar, de forma alguma, requisitos das especificações técnicas considerados indispensáveis e que garantam a qualidade da solução para o seu pleno funcionamento a fim de atender os órgãos contratantes na medida correta. Dessa forma, a equipe técnica de fato ouviu o setor privado e adequou uma série de demandas presentes no Termo de Referência, mas realizou tais adequações na medida que não compromettesse a demanda técnica dos órgãos participantes. Em outras palavras, procurou-se garantir a participação da maior quantidade de fabricantes possível, desde que isso não implicasse na renúncia de itens considerados críticos pelos órgãos participantes (indicados na pesquisa inicial realizada e acostada ao processo) e pelo grupo técnico.

No que se refere ao item 5, destaca-se que o modelo de licenciamento foi fruto da organização da contratação pelo grupo técnico de trabalho, buscando adaptá-lo a necessidade da administração. Em outras palavras, o que se buscou foi evitar uma contratação de funcionalidades não requeridas pela Administração, gerando um custo desnecessário aos órgãos e entidades. Tal modelo de contratação por "pacote fechado" de funcionalidades é prejudicial para a Administração, porque impõe custos desnecessários ou redundantes, quando a Administração não requer o serviço ou já possuiu tal funcionalidade em outras soluções. Destaca-se que o modelo proposto foi fruto de uma ampla discussão com o mercado e que contou com a participação de várias empresas, sem que um número significativo delas tenham se manifestado no sentido da inviabilidade do modelo de contratação do chassi/equipamento e módulos de serviços em itens separados. Além disso, optou-se por essa modelagem de forma a atender plenamente às necessidades dos órgãos que participaram das pesquisas realizadas por este Ministério de modo a obter insumos para a realização da presente contratação conjunta. Não existe inviabilidade de fornecimento dos equipamentos e seus respectivos módulos de maneira separada ou individualiza. A questão envolve unicamente a adaptação dos modelos de negócios

das empresas ao modelo de organização da presente licitação, o qual se mostrou plenamente factível e viável em função da resposta positiva dos fabricantes ao chamado para cotação feito pelo MP. Além de todas essas questões apresentadas, há também a vantagem econômica da separação em módulos, uma vez que, dessa forma, cada órgão poderá adquirir apenas aquilo que é de sua real necessidade, impedindo-se o fornecimento de partes da solução que não sejam do desejo de órgãos específicos participantes desta licitação. Assim, não procede a alegação da empresa impugnante de que há incompatibilidade do modelo de contratação em partes de funcionalidades separadas proposto na presente licitação. Por fim, ainda deve-se indicar que a pesquisa inicial junto aos órgãos do SISP indicou uma variedade grande de necessidades em relação à contratação em tela. Tais necessidades só conseguiram ser atendidas num formato de contratação em que fosse possível construir um agrupamento em lote composto de itens que pudessem ser escolhidos conforme demandas individualizadas de cada órgão ou entidade participe. Nessa mesma linha, cabe destacar que a esmagadora maioria dos representantes das empresas interessadas, durante todo o processo de amadurecimento da modelagem e especificações, jamais se posicionaram peremptoriamente no sentido de rechaçar a modelagem de contratação proposta no edital do pregão no 5/2017. Corrobora esse entendimento a informação de que, na fase de cotação/pesquisa para a formação dos preços do processo, 4 empresas representantes de 4 diferentes fabricantes diferentes (Checkpoint, Huawei, Dell e Cisco) responderam a solicitação do Ministério com a cotação de preços no formato de atendimento por lote proposto no edital em comento.

Em atenção aos itens 6, 7, 8 e 9 da impugnação, destaca-se que são inúmeros os benefícios advindos de processos de compras conjuntas realizadas pela Administração Pública, sobretudo no que tange à diminuição de custos em função da economia de escala, além dos ganhos advindos da promoção de maior padronização e economia processual. Além disso, órgãos de menor porte podem se beneficiar do conhecimento técnico da equipe indicada pelo Órgão Gerenciador para definir as especificações técnicas, podendo alocar seus limitados recursos humanos em outras atividades.

Entende o grupo técnico que é perfeitamente possível, que as empresas participantes do certame consigam realizar, com os elementos informados no edital em comento, a análise de risco, incluindo questões de entrega da solução em diferentes unidades da Federação, fornecimento de garantia, prestação de serviços etc. Essas questões podem ser calculadas e refletidas no preço final de cada item apresentado pelo licitante no momento da realização do certame. Um exemplo dos elementos disponíveis no edital que permitem que as empresas consigam estimar com precisão os custos envolvidos é 'Anexo C – Pauta de Distribuição' do 'Anexo I - Termo de Referência' do Pregão no 5/2017, o qual apresenta, por unidade da Federação, a distribuição dos atendimentos da solução ao longo do território nacional. Além disso, deve-se indicar ainda que no referido Anexo C também consta a informação de qual órgão ou entidade, com a indicação de qual unidade física no Brasil, irá contratar ou não a solução objeto do certame em análise. Outro exemplo de detalhamento, está exposto nas 'Tabela 1 – Níveis de Serviço' e 'Tabela 2 – Classificação de Incidentes', as quais apresentam a classificação dos tipos de incidentes para a prestação do serviço de suporte e também uma divisão geográfica, com prazos diferenciados, conforme as localidades a serem atendidas, considerando, assim, a logística de atendimento necessária para a prestação dos serviços. Logo, não procede a afirmação da requerente de que na presente contratação existe uma "série de riscos e inconformidades" que "reduz a ampla participação e a competitividade no certame".

E ainda, sobre a possibilidade de adesão pontual dos itens da futura Ata de Registro de Preços, deve-se destacar que, novamente, as empresas interessadas possuem, com os insumos fornecidos pelo edital em apreço, plenas condições de cotar os custos individuais por item e refleti-los nos seus respectivos preços ofertados. Enfatizando-se ainda que a contratação, na forma como foi organizada, leva o órgão gerenciador, os participantes e os órgãos que por ventura solicitarem adesão a contratarem, obrigatoriamente, um conjunto de hardware e funcionalidades específicas (softwares) para empregarem numa solução sustentável – conforme item 1.1.2 do 'Anexo B – Especificações Técnicas' do Termo de Referência.

Por fim, cabe ressaltar que alegação da ausência de garantia da contratação de itens e da falta da existência no Edital de um possível cronograma compromissado de aquisição não se sustenta, uma vez que tais características são inerentes ao Sistema de Registro de Preços, regulamentado pelo decreto federal no 7.892/2013. Portanto, não se revestindo, assim, em exigência peculiar da presente contratação, conforme sugerido pela interessada. Outrossim, sobre esses tópicos, enfatiza-se que foram endereçadas mais de 400 sugestões durante as consultas e audiências públicas realizadas, sendo que nenhuma das contribuições versou sobre a questão ora apresentada pela empresa NTSEC em sede de impugnação.

Em atenção ao item 10, observa-se que essa é uma característica inerente de quaisquer contratações centralizadas, não sendo, portanto, uma característica peculiar da presente contratação. Isso porque a decisão pela realização de uma compra pública de forma centralizada é resultado de uma análise prévia de custo-benefício, realizada pela Administração. Logicamente, existem algumas desvantagens de utilização do modelo de compra centralizada, mas que, no presente caso, são suplantadas pelos benefícios já mencionados. Ainda que exista o risco de que determinado órgão arque com despesas de viagens que deveriam ser pagas por outro órgão e encontram-se refletidos no preço final da empresa, cumpre destacar que todos os órgãos irão se beneficiar da redução do valor total da contratação conjunta e centralizada em função da economia de escala, da maior padronização das soluções de segurança, da economia processual, e da racionalização da alocação de seus recursos humanos, que seriam necessários para conduzir, de forma individualizada, uma contratação de natureza similar. Assim, diante desses argumentos, não se tem como afirmar isoladamente, conforme disposto pela empresa requerente, que “esta não é a forma mais vantajosa de contratar para a Administração”, uma vez que a afirmação disposta não considerou aspectos globais e pontuais relevantes para a contratação, conforme os já mencionados aqui e também expostos na instrução processual.

No que tange ao item 11, deve-se indicar que a exigência estabelecida no item 8.3.5 do Termo de Referência, suporte imediatamente posterior à instalação da solução, ocorrerá apenas uma única vez pontualmente. Além disso, numa leitura mais detalhada do edital, verifica-se que tal exigência pode ser atendida por meio de representantes qualificados nas localidades ou regiões atendidas, seguindo o disposto no item 11.1.14 do mesmo termo de referência. Assim, o atendimento ocorrerá preferencialmente de maneira remota, exigindo-se o atendimento presencial para os casos de não solução da situação problema encontrada, mesmo assim de forma escalonada, conforme o porte da localidade a ser atendida e a criticidade da situação. Em situações extremas, de completa pane da nova solução, exige-se o fallback da solução antiga do órgão, conforme situação mapeada no item 8.3.4 do termo de referência, o qual trata do plano de retorno e contingenciamento elaborado previamente pela contratada, a fim de antever e atender essas possíveis situações. De forma análoga ao que já foi exposto nos argumentos anteriores, entende-se que esses custos podem ser levantados e incorporados à proposta comercial final da empresa licitante. Finalmente, cumpre ressaltar que essa preocupação trazida pela empresa impugnante também não foi ventilada por nenhuma empresa participante das audiências e consultas públicas realizadas.

No que diz respeito ao item 12, sobre a previsão de itens específicos de serviços de instalação ou para acompanhamento pós-instalação e a impossibilidade de estimar o preço para eles, deve-se indicar, novamente, que para a instalação é perfeitamente factível, com as informações disponíveis no edital de pregão no 5/2017, realizar o levantamento dos custos envolvidos na prestação de tal serviço, considerando-se informações como o porte da solução ofertada, a localidade a ser atendida e toda a logística necessária para tanto. Não existe, portanto, a necessidade de se cotar separadamente o serviço de instalação, uma vez que não se vislumbra a aquisição de itens dos lotes sem o uso do serviço de instalação e de maneira desassociada dos hardwares previstos nos primeiros itens de cada lote. Tal exigência está prevista no item 1.1.2 do ‘Anexo B – Especificações Técnicas’ do Termo de Referência. Em relação ao acompanhamento ou suporte pós instalação, deve-se reforçar que o que se busca é um acompanhamento com maior atenção por parte do fornecedor nos primeiros dias após a implantação da solução, momento em que costumam ocorrer as maiores dificuldades. Entretanto, a prestação do serviço pode ser perfeitamente gerenciada e estimada pela empresa, conforme os históricos de suas instalações para a solução de acordo com o porte da mesma, o tipo de atendimento inicial pós instalação nas primeiras horas, o tipo de atendimento subsequentes com o passar dos dias e a disponibilidade local ou regional de seus especialistas. Na maior parte do tempo, o que se espera é um suporte remoto, aos moldes do que já foi listado, ou seja, chamados pontuais para realizar ajustes e ou tratar situações cujo o contorno exige conhecimento técnico mais especializado, até se realizar a emissão do Termo de Recebimento Definitivo da solução. Assim, não há que se falar em impossibilidade de precificação dos serviços, muito menos em criação de itens separados para compor o lote das soluções almejadas em função dos argumentos expostos.

Em relação aos itens 13, 14 e 15, os quais apresentam conteúdo de mesma natureza, ou seja, previsão de serviços de suporte e garantia de funcionamento em itens apartados, cabe informar que os estudos prévios conduzidos pelo grupo técnico apontaram para uma contratação com suporte técnico e garantia de funcionamento de 60 meses para a solução e forma unificada na solução. O que se busca com isso é a atualização constante dos módulos da solução, o suporte técnico especializado e a correção de bugs e vulnerabilidades. Sabe-se da experiência da operação de soluções similares que, uma vez implantadas e estabilizadas, os acionamentos dos serviços em questão passam a ser pontuais e não de forma contínua e regular, conforme apresentado, de maneira errônea, pela impugnante em suas razões. Logo, a realidade mostra que não é cabível a interpretação dos serviços de garantia e suporte técnico na forma

de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra para a sua realização. Assim, não se está a exigir na presente contratação, conforme se depreende das razões apresentadas pela empresa impugnante no item 13, uma “terceirização” dos serviços mencionados com mão de obra com dedicação exclusiva para a prestação dos mesmos.

Além disso, o grupo técnico seguiu o preconizado no item 2.4.5.1 das “Orientações para elaboração/Ajuste de especificações Técnicas de Ativos de TI – versão 3” (disponível no portal: <https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-earquivos/Orientacoes%20Gerais.pdf>). Em transcrição literal da orientação: “Para aquisição de servidores de rede, aplicação, equipamentos de backup, armazenamento, segurança, entre outros, deve-se considerar o **tempo de vida útil mínimo de 5 (cinco) anos para fins de posicionamento da tecnologia e de garantia de funcionamento.**” (grifo nosso).

Ademais, a exigência posta na orientação em questão está devidamente refletida no edital do pregão no 5/2017. Logo, a exigência de que a solução de segurança de redes, objeto da presente licitação, deva possuir suporte do fabricante durante todo o prazo de vigência da garantia tem como principal objetivo garantir a disponibilidade, integridade, autenticidade e confidencialidade das informações produzidas e custodiadas pelos órgãos da Administração Pública que serão protegidas por tal solução. Aceitar que uma solução de segurança de redes não possua tal requisito é ser conivente com um número considerável e crescente de riscos, uma vez que as soluções devem constantemente ter os seus erros (bugs) corrigidos por meio de atualizações. Restaria, nesse caso, não só o risco de vazamento de informações restritas, mas também o de perda da integridade e também o risco de indisponibilidade, uma vez que erros podem ocasionar parada total da solução. Estaria, ainda, em cheque, a continuidade de diversos serviços públicos, o que iria de encontro a prioridades de políticas públicas atuais, cuja tendência é no sentido de fornecer cada vez mais serviços on-line e digitais aos cidadãos, como preconiza a Estratégia de Governança Digital do Governo Federal e o Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que institui a Política de Governança Digital.

Outro ponto sobre os serviços de suporte e garantia de funcionamento, abordados nos itens 14 e 15 da requerente, é que a natureza dos mesmos não permite a caracterização de pagamento antecipado de serviços, na forma proposta no edital. Isso porque tais serviços estão imbricados ou associados de forma indissolúvel ao conjunto hardware e software da solução, numa estrutura de custos compartilhada das empresas fornecedoras e dos próprios fabricantes da solução (documentações, orientações, patches de correção, servidores/computadores dispostos ao redor do mundo para as atualizações programadas via Internet da solução, especialistas de suporte em diversos níveis, tudo formatado e padronizado para funcionar e atender uma cadeia mundial de clientes) e que não permite a separação deles da aquisição da solução, sem que ocorram riscos reais de contratar tais serviços por preços mais elevados, em função do foco de interesse comercial de maior lucratividade dos principais atores participantes da cadeia do mercado em análise – empresa fornecedora (foco na venda de serviços suporte técnico de 1o e 2o níveis) e fabricante (foco na venda do conjunto da solução – hardwares, softwares e atualizações). Além disso, no caso em questão, o que está sendo contratada é uma solução a ser utilizada pelo órgão por diversos anos e que não pode correr o risco de não contar com disponibilidade orçamentária para o custeio ao longo de sua vida útil, em função de sua criticidade para as instituições. Razões pelas quais o conjunto da referida solução (hardware, software e serviços) deve ser pago num momento inicial e manter-se em operação, por um número estipulado de anos, conforme as necessidades da Administração. Novamente, coube ao grupo técnico e Administração avaliar a conveniência e a oportunidade dos diversos formatos e cenários a fim de atender, da melhor forma, aos interesses dos órgãos e entidades previstos na presente contratação.”

4. MANIFESTAÇÃO DA PREGOEIRA

4.1. Importante ressaltar que o objeto da presente licitação é o **REGISTRO DE PREÇOS**, para a eventual aquisição, de soluções de segurança de redes compostas de *firewall* corporativo e multifuncional para prover segurança e proteção da rede de computadores, contemplando gerência unificada com garantia de funcionamento pelo período de 60 (sessenta) meses, incluindo todos os *softwares* e suas licenças de uso, gerenciamento centralizado, serviços de implantação, garantia de atualização contínua e suporte técnico durante o período de garantia com repasse de conhecimento da solução a fim de atender às necessidades dos contratantes, conforme especificações e quantidades estabelecidas no Termo de Referência e seus Anexos.

4.2. A opção da aquisição pelo **Sistema de Registro de Preços**, sem dúvida alguma, é uma opção economicamente viável à Administração e a mesma se dá em razão de diversos fatores, dentre os quais: a) quando não for possível definir previamente a quantidade exata da demanda; e b) quando for conveniente a mais de um órgão da Administração.

4.3. Ao elaborar sua proposta o licitante deve considerar todos os custos diretos e indiretos que vão compor o preço do objeto, conforme exigências determinadas no instrumento convocatório, inclusive quanto ao frete, incidência de impostos, e demais despesas que são peculiares à cada licitante, inclusive os riscos da operação. Assim, os valores dos custos para a composição dos preços variam de acordo com o objeto da licitação, de acordo com a estrutura tributária do licitante e ainda sofrem influência da legislação aplicada à espécie.

4.4. A Administração não pode fazer ingerência sobre os preços dos licitantes, devendo os mesmos cotarem os valores de acordo com as normas que lhes são incidentes e as possibilidades de cada um, à vista de sua própria estrutura tributária e capacidade de execução do objeto.

4.5. O ônus da apresentação da proposta e da formação do preço suficiente para a cobertura de todos os valores necessários para a execução do objeto cabe exclusivamente aos licitantes.

4.6. Portanto, os licitantes devem cotar todos os custos com os encargos, tributos, fretes, etc. considerando a natureza jurídica e especificidade de cada qual.

4.7. Não há padronização de custos nem de natureza jurídica ou de obrigações legais para todos os licitantes. Cada qual possui especificações próprias que podem influenciar na elaboração de suas propostas.

4.8. Os licitantes deverão apresentar seus preços em consonância com seus custos, com as normas vigentes e demais práticas de mercado, atendendo à legislação fiscal e tributária correspondente a sua atividade, elaborando suas propostas com base nos custos, insumos e tributos incidentes, de acordo com a opção feita pela empresa.

4.9. Assim, em relação aos argumentos trazidos pela Impugnante de que "(...) a complexidade do presente certame (...) torna mais frágil o Edital (...)", de que "(...) O instrumento convocatório não contempla itens específicos para cada um destes serviços, de forma que gera uma série de riscos e inconformidade na contratação, tanto para a Administração, quanto para a futura empresa contratada. Tais riscos e inconformidades (...) geram situações em que não se consegue mensurar o risco nem o seu custo diretamente, de forma que reduz a ampla participação e a competitividade no certame" e ainda de que "(...) isto comprova claramente que esta não é a forma mais vantajosa de contratar para a Administração" não merecem prosperar pois além são vagos, sem qualquer fundamento e comprovação objetiva além do que a forma de contratação e as condições são estabelecidas pela Administração considerando os princípios que devem permear os atos administrativos.

4.10. Reputando a manifestação da Equipe Técnica, que esta Pregoeira adota também como fundamento para decidir, resta comprovado que não assiste razão à Impugnante na medida em todos os pontos impugnados estão exaustiva e fundamentalmente justificados.

5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto **JULGA-SE IMPROCEDENTE** a Impugnação apresentada, razão pela qual não há que se fazer qualquer revisão no Edital.

GILNARA PINTO PEREIRA

Pregoeira