

## RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO N.º 3

### 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 que "... sejam sanadas as irregularidades apontadas através de uma nova pesquisa de preços adequada aos ditames da IN 04/2014..."

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

#### **A AUSÊNCIA DE ESTUDO SOBRE A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE SOFTWARE LIVRE E A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 04 MP/SLTI**

*Alega que não foi observado pela Administração o inciso II e a alínea "c" do Artigo 12 da Instrução Normativa SLTI nº 4/2014:*

*"Art. 12 O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:*

*II – avaliação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:*

*[...]*

**c) A capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público;"**

*(...)*

*"6. Repita-se: não foi analisada a possibilidade de utilização de SOFTWARE LIVRE, uma vez que existem soluções UTM e NGFW baseadas em Software Livre disponíveis no mercado, utilizados e recomendados pela Administração Pública devido ao baixo custo aquisição de licenças (zero), implantação e suporte.*

*7. A título exemplificativo, citam-se alguns órgãos que utilizam soluções do tipo UTM ou soluções do tipo NGFW, baseadas em Software Livre:*

*MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (penitenciárias), utiliza PFSENSE;*

*EMATER-DF – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal, utiliza PFSENSE;*

*INMET – Instituto Nacional de Meteorologia, utiliza IPTABLES;*

*MINC – Ministério da Cultura, utiliza PFSENSE;*

*CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, utiliza PFSENSE;*

FUNAI – Fundação Nacional do Índio, utiliza PFSENSE;  
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, utiliza PFSENSE;  
MINISTÉRIO DAS CIDADES, utiliza IPTABLES;  
SESC-DF – Serviço Social do Comércio do DF, utiliza PFSENSE;

8. O Tribunal de Contas da União, órgão responsável pelo controle externo dos atos deste Ministério tem posicionamento firme no sentido de que o órgão deve demonstrar a inviabilidade de uma alternativa de mercado. Pede-se vênia para colacionar trecho do Acórdão 280/2010 – TCU Plenário:

2.5. Observa, adicionalmente, que embora a integração dos itens 1 (Fornecimento de Licenças de uso definitivo para a Gestão do Suporte, Garantia da Entrega dos Serviços de TI) e 2 (Fornecimento de Licenças de uso definitivo para Gerenciamento dos Processos Organizacionais) dos produtos da solução de TI pretendida seja necessária para o funcionamento conforme especificado, não foram identificados, no Edital e seus anexos, detalhes técnicos de como esta integração entre as duas camadas será realizada, uma vez que o gestor optou por deixar esta escolha sob responsabilidade do fornecedor. Registra, assim, que este fato configura-se como limitador para a avaliação da viabilidade técnica da troca de informações entre sistemas desenvolvidos em separado, o que ocorreria no caso do parcelamento.

2.6. Assim, pondera que esta avaliação somente é possível com a identificação das soluções disponíveis no mercado, atividade que deve ser realizada na fase de planejamento da contratação, conforme estipula o art. 10, inciso IV, da Instrução Normativa n. 04/2008 – SLTI/MPOG, abaixo transcrito. Ressalte-se que a obediência à fase de planejamento prescrita na norma supracitada será considerada em pormenores no item 5 desta instrução.

‘Art. 10. A Análise de Viabilidade da Contratação, observado o disposto nos arts. 11 e 12 desta instrução normativa, compreende as seguintes tarefas:

(...)

IV - identificação por parte da Área de Tecnologia da Informação, com participação do Requisitante do Serviço, das diferentes soluções que atendam às necessidades, considerando:

a) disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública Federal;

b) soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro (<http://www.softwarepublico.gov.br>);

**c) capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público;**

[...]”

9. Desta forma, o Edital deve ser revisto nesse ponto específico, visto que há uma falha no estudo técnico preliminar, uma vez que um estudo da utilização, ou não, de Software Livre “se aplica” ao projeto, NÃO foi realizado, e conforme IN 04 é obrigatório para qualquer aquisição desta natureza.

10. Assim, de modo a privilegiar-se o princípio da transparência na contratação, deve constar de um estudo mais aprofundado a razão pela qual ferramentas baseadas em Software Livre não estão sendo consideradas, deixando claro para todos os órgãos co-partícipes desta futura ATA de Registro de Preços quais são

*as diferenças técnicas entre Soluções baseadas em Software Livre x Soluções Proprietárias disponíveis no mercado.”*

**A AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DETALHADA DOS PRODUTOS OFERTADOS PELAS EMPRESAS CUJO ORÇAMENTO BALISOU O PREÇO DA CONTRATAÇÃO**

*“11. Mais um equívoco da equipe técnica, data máxima vênua, macula o prosseguimento do presente certame nos termos expostos no Edital. Das 5 empresas que foram consultadas, 4 não apresentaram sequer o nome do fabricante e o modelo do produto que se utilizaram para formar o preço ofertado.*

*12. A Pesquisa de Preços utilizada para estabelecer o preço de referência do Edital 05/2017 do MPOG não considerou as recomendações expostas no Acórdão 127/2007 do Tribunal de Contas da União que estabelece “o procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o mínimo de três propostas e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor, em conformidade com o solicitado, bem assim haja vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado.*

*13. A simples leitura da pesquisa de preços realizada pelos técnicos deste Ministério é suficiente para concluir que apenas uma das cinco empresas que enviaram propostas comerciais - Check Point do Brazil-, descreveu em sua proposta a **marca e modelo** dos bens ofertados.*

*14. A Requerente foi a única empresa consultada que se preocupou em realizar testes de conformidade (Anexo E da proposta) para a indicação e precificação da solução adequada.*

*15. Nenhuma das outras quatro empresas (NCT, VERT, VANTAGE IT, PROMON LOGICALIS) realizaram o completo detalhamento, descrevendo em suas propostas a marca e modelo dos bens ofertados, em suas propostas comerciais. Simplesmente fizeram um “copiar e colar” da descrição genérica, enviada pelo MPOG como modelo de proposta, em suas propostas comerciais.*

*16. A falta das especificações técnicas, aliado à não realização do teste de conformidade pelas empresas consultadas justifica a inexecuibilidade do preço ofertado.*

*17. A diferença de 50% entre a proposta da Requerente e a das demais empresas consultadas deveria servir de alerta para os técnicos deste Ministério. Especialmente em uma Ata de Registro de Preços com o número elevado de participantes.*

*18. Mais uma vez os técnicos deste Ministério deixaram de observar a já citada IN 04/2014 que determina a indicação da marca e do modelo na proposta do licitante.*

*“Art. 18– A definição das responsabilidades da contratante, da contratada e do órgão gerenciador do registro de preços, quando aplicável, deverá observar:*

*I – a definição das obrigações da contratante contendo, pelo menos, a obrigação de:*

*h) realizar, no momento da licitação e sempre que possível, diligências e/ou Prova de Conceito com o licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, para fins de comprovação de atendimento das especificações técnicas, exigindo, no caso de fornecimento de bens, **a descrição em sua proposta da marca e modelo dos bens ofertados.**”*

19. A irregularidade apontada é tão evidente que já foi objeto de pedido de esclarecimento nos seguintes termos:

*“ESCLARECIMENTO: O item 9.1 do edital informa que “O Pregoeiro verificará as propostas apresentadas, desclassificando desde logo aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos neste Edital, contendo vícios insanáveis ou não apresentem as especificações técnicas exigidas no Termo de Referência. “. Favor esclarecer a que especificações técnicas este item se refere e como deverão ser apresentadas no momento de cadastramento da proposta no Comprasnet.*

*RESPOSTA MPOG: “Dispõe o Edital: “7.3. A licitante deverá enviar sua proposta inicial mediante preenchimento, no sistema eletrônico, dos seguintes campos: (...) 7.3.5. Descrição do objeto. (...) 9.1. O Pregoeiro verificará as propostas apresentadas, desclassificando desde logo aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos neste Edital, contendo vícios insanáveis ou não apresentem as especificações técnicas exigidas no Termo de Referência.” (Grifei) A licitante ao efetuar o cadastramento de sua proposta preenche, além dos campos valor, marca, fabricante, modelo/versão, o campo Descrição Detalhada do Objeto Ofertado. Para preenchimento deste campo (Descrição Detalhada do Objeto Ofertado) o sistema Comprasnet disponibiliza 5000 caracteres, haja vista a necessidade de limitação para tais informações. O Pregoeiro ao operar o Pregão tem acesso apenas a esta descrição apresentada pela licitante. Assim, a cabe a licitante descrever o objeto ofertado de tal forma que possibilite ao Pregoeiro concluir que o objeto ofertado inicialmente, sem prejuízo das realizações dos testes de conformidade, guarda consonância com o objeto descrito no instrumento convocatório. Ademais, ao efetuar o cadastramento de sua proposta, firma, entre outras, as seguinte declaração: “Declaro que estou ciente e concordo com as condições contidas no edital e seus anexos, bem como de que cumpro plenamente os requisitos de habilitação definidos no edital.” Desta forma, repisa-se, que cabe a licitante, utilizando os 5000 caracteres disponíveis, descrever o objeto ofertado de forma a evidenciar que este está compatível com o objeto da licitação. Caso persista dúvidas quanto ao cadastramento de propostas e outras referentes à participação em pregões eletrônicos, sugere-se que recorra ao manual disponibilizado pelo próprio Comprasnet aos fornecedores.”*

### **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 a manifestação da Equipe Técnica:

*“Em resposta às considerações realizadas pela empresa no item 2 da impugnação, ressalta-se que foi instituído um Grupo de Trabalho, por intermédio da Portaria STI/MP nº 3, de 21 janeiro de 2016, que realizou a análise de risco, o estudo técnico-preliminar, bem como os demais artefatos exigidos pela Instrução Normativa SLTI nº 04, de 11 de setembro de 2014. Todas as decisões tomadas no âmbito do processo foram justificadas por intermédio*

*de Notas Técnicas constantes no Processo SEI nº 04300.204177/2015-44, que se refere ao Pregão Eletrônico 05/2017. O Grupo de trabalho também definiu as especificações técnicas e confeccionou o Termo de Referência, em um processo transparente e que contou com consultas e audiências públicas. Ressalta-se, também, que houve a formalização de um Grupo de Trabalho para a elaboração de tais especificações técnicas, composto por técnicos com conhecimentos específicos sobre o objeto deste pregão, proveniente de diferentes órgãos públicos. Conforme consta na Nota Técnica nº 13162/2016-MP, de 21 de setembro de 2016:*

*“3. Com a constituição do Grupo de Trabalho destinado a apoiar tecnicamente o presente processo de contratação conjunta de solução de segurança de redes para os órgãos do SISP, formalizado por intermédio da Portaria STI/MP nº 3, de 21 janeiro de 2016 (SEI-MP 1298003), bem como o envio do [Documento de Oficialização da Demanda (DOD)] à Central de Compras da Secretaria de Gestão desta Pasta (CENTRAL/SEGES/MP), por meio da Nota Técnica nº 8368/2016-MP (SEI-MP 1965811), com posterior indicação dos integrantes administrativos para compor a Equipe de Planejamento da Contratação, consoante Memorando nº 11375/2016-MP, de 14 de setembro de 2016 (SEI-MP 2448689), ressaltam-se a seguir os principais pontos de caráter técnico, apresentados no Termo de Referência, a fim de dar prosseguimento à contratação ora proposta.*

*4. Foram realizadas reuniões de janeiro a junho de 2016 por membros do Grupo de Trabalho, juntamente com outros servidores deste Ministério, dotados de conhecimentos necessários à definição das especificações técnicas e das demais condições da contratação. Nessas reuniões foram debatidos os resultados dos questionários de refinamento técnico da demanda (item 5.1.2 do Estudo Técnico Preliminar), respondidos por diversos órgãos da APF, acerca de suas necessidades de contratação de solução de segurança de redes e redigiu-se o Relatório de Inteligência Interna e Externa (SEI-MP 2482919), artefato que mapeia as condições técnicas internas (estudos de órgãos da APF) e as condições externas (soluções que o mercado propõe para atender à demanda técnica), e que serviu de apoio para a elaboração da Análise de Riscos (SEI-MP 2459746) e do Estudo Técnico Preliminar (SEI-MP 2460883). Esse trabalho culminou na elaboração do Termo de Referência (SEI-MP 2463274).*

*5. Em 21 de junho de 2016 foi realizada a Consulta Pública nº 2, evento que deu publicidade ao Termo de Referência para reunir sugestões e dúvidas dos interessados. Ao final da Consulta Pública, foi aberto um período para que as empresas pudessem apresentar suas contribuições por meio do endereço de correio eletrônico institucional: [central.atendimento@planejamento.gov.br](mailto:central.atendimento@planejamento.gov.br). As contribuições foram recebidas no período de 21 a 28 de junho de 2016, perfazendo um total de 236 (duzentos e trinta e seis) apontamentos. A seguir, a equipe técnica analisou e discutiu todas as contribuições e terminou por acatar aquelas que se mostraram tecnicamente viáveis e alinhadas*

*com o perfil da demanda identificado pelo grupo. Posteriormente, a equipe técnica postou as respostas às contribuições oriundas da referida consulta pública no sítio eletrônico <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/consultas-publicas>, a qual encontra-se acostada a este Processo (SEI-MP 2466285). Por fim, a equipe técnica se reuniu outras vezes para consolidar as contribuições e elaborar a versão definitiva do Termo de Referência, apresentado por esta Nota Técnica.*

*6. O Termo de Referência é resultado de diversos debates realizados pela equipe técnica, além da contribuição das empresas fornecedoras da solução objeto da contratação ora proposta. O documento apresenta a descrição detalhada dos bens e serviços necessários ao presente certame e suas respectivas especificações técnicas, bem como demais aspectos técnicos indispensáveis à contratação, visando atender à demanda dos órgãos e entidades públicas por soluções de segurança para as suas redes e resguardar a Administração Pública quanto à qualidade dos bens e serviços a serem fornecidos. Nesse sentido, foram definidos padrões de especificações técnicas compatíveis com os objetivos pretendidos para a presente contratação e com os padrões de mercado.”*

*Ademais, tendo em vista que o valor estimado para o Pregão Eletrônico em epígrafe ultrapassou R\$ 150.000.000,00, foi necessária a realização de audiência pública, conforme disposição expressa do art. 39 da Lei nº 8.666, de 1993. Essa audiência pública consubstanciou-se em nova oportunidade para que o setor privado apresentasse suas dúvidas e contribuições sobre as especificações técnicas constantes no Termo de Referência. Houve abertura de prazo adicional para que as empresas enviassem suas contribuições e todas elas foram respondidas em documento de acesso público. As sugestões de empresas privadas e órgãos públicos enviadas em função da audiência pública inclusive resultaram em alterações realizadas pela equipe técnica no Termo de Referência. Conforme consta na Nota Técnica nº 4678/2017-MP, de 1 de junho de 2017:*

*“3. Com a finalização da audiência pública, cujas Apresentação (SEI-MP 3259461); Lista de Presença (SEI-MP 3259501); e Ata de Reunião (SEI-MP 3261266) encontram-se acostadas a este Processo, e conseqüente acolhimento e análise de sugestões do setor privado e de outros órgãos públicos, foram realizadas alterações no Termo de Referência. Tais contribuições e suas respostas encontram-se descritas em detalhes no documento anexo intitulado "Respostas às Contribuições da Audiência Pública nº 001/2017" (SEI-MP 3703063). Por oportuno, sugere-se à CENTRAL que seja dada publicidade a esse documento como resposta às contribuições advindas da audiência pública, em momento ligeiramente anterior à publicação do Edital referente à multicitada contratação.”*

*A audiência pública recebeu mais de 400 sugestões do setor privado. A equipe técnica avaliou a todas as sugestões e posicionamentos das empresas realizadas de forma tempestiva e inclusive realizou alterações no Termo de*

*Referência, acatando uma série de recomendações que não se mostravam conflitantes com os objetivos dos órgãos participantes do certame em questão. Dessa forma, a equipe técnica de fato ouviu o setor privado e acatou uma série de demandas presentes no Termo de Referência, mas realizou tais modificações desde que não comprometessem 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 e não compromettesse suas demandas técnicas.*

***Sobre os itens 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, destaca-se que a equipe técnica realizou um levantamento por meio de uma pesquisa sobre os recursos atuais de segurança, incluindo os referentes a softwares livres. Não obstante, tal pesquisa demonstrou que alguns órgãos de fato utilizam soluções desse tipo, mas elas não se mostram robustas o suficiente para utilização como solução corporativa de segurança rede. Muitas também exigem a aquisição de hardware específico e há, ainda, o problema da falta de suporte técnico ao longo da operação da solução. Deve-se ter em mente que o Pregão Eletrônico 05/2017 destina-se à aquisição de uma solução de segurança robusta e integrada de hardware e software de forma modular, para ser utilizada por diversos órgãos e entidades públicas participantes do certame.***

*Na verdade, observa-se que as soluções de softwares livres de firewall constituem, como o próprio nome indica, softwares e não appliances (hardware específico e dedicado) para o fim específico de segurança da informação, como exigido no edital do presente certame. Optou-se por appliances no Pregão Eletrônico 5/2017 de forma a suportar as características das redes dos órgãos participantes, de modo a preservar a troca de informações governamentais críticas, haja vista que se a solução adquirida vier a falhar, várias redes governamentais ficarão expostas, inoperantes ou lentas. Isso iria de encontro aos princípios básicos da segurança da informação, a saber: Confidencialidade, Integridade e Disponibilidade. Cumpre destacar, ainda, que a qualidade das assinaturas de detecção de ameaças (serviço de atualização regular) compõe uma grande fragilidade das soluções em softwares livres, constituindo razão adicional para a sua não adoção como parte da solução para o certame ora em comento.*

*O grupo técnico lembra que o fato de que a possibilidade de utilização de software livre não estar explicitamente registrada por escrito no documento de Estudo Técnico Preliminar (ETP) não significa que não fora avaliada no planejamento da contratação (vide página 7 do ETP e 'Item 4 – Análise das alternativas Existente' do documento), mas apenas que esta estratégia não foi elencada como uma das quatro outras alternativas avaliadas (aquisição de solução do tipo NextGeneration Firewall, aquisição da solução UTM Firewall, contratação como serviço em nuvem por um período e aquisição de solução separada por funcionalidade) que melhor atendessem os requisitos exigidos nesta contratação (vide 'Item 3 - Levantamento das Alternativas' nas páginas de 3 a 7 do ETP). Simplesmente, pelos argumentos apresentados a seguir, a solução baseada em software livre não se mostrou conveniente e oportuna ao tempo da análise.*

*A adoção de software livre tem como principal motivação a ideia de que existe economia de recursos financeiros, devido à implantação de solução para qual não é necessária a aquisição de licenças. Entretanto, existem outros custos inerentes a esse tipo de solução, dos quais citam-se: necessidade de intensa intervenção humana (especialistas); ausência de interfaces amigáveis para consulta e geração de relatórios gerenciais; limitação nas funcionalidades de execução de tarefas; limitação na quantidade/qualidade de assinaturas e mecanismos de detecção de ameaças e, entre outras, suporte técnico baseado em comunidades e fóruns, o que introduz riscos de descontinuidade relacionados e intempestividade no suporte fornecido pelo desenvolvedor da solução, principalmente no que diz respeito à atualização e à correção de erros e vulnerabilidades identificadas.*

*Haveria, em tal contexto, evidente aumento de complexidade de ambiente e aumento de dependência de pessoal especializado para operar a solução, aumentando os riscos de segurança das informações. Ou seja, custos e riscos operacionais são adicionados à solução, gerando impactos que reduzem a sua eficácia. Ressalta-se que a possibilidade de descontinuidade da solução põe em risco a continuidade dos processos de negócios, o que pode impossibilitar o alcance das metas institucionais do órgão. Esses argumentos desmistificam a alegação levantada pela impugnante no sentido de que o baixo custo é um resultado direto da implantação de uma solução baseada em software livre.*

*É certo que, nos últimos anos, as ferramentas baseadas em software livre têm evoluído e cada vez mais são desenvolvidas soluções de qualidade. No entanto, os softwares livres desenvolvidos para atender à necessidade desta contratação ainda não chegaram ao nível de maturidade das ferramentas proprietárias desenvolvidas e comercializadas pelas principais empresas de segurança da informação do mercado.*

**Com relação específica ao item 7**, vale assinalar que as informações apresentadas pelo impugnante estão incompletas. No caso dos órgãos listados, tais como CAPES, Ministério da Justiça, Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Ministério da Cultura, há também a utilização de soluções proprietárias, conforme será descrito mais a frente. Ademais, ressalta-se que nos órgãos em que a solução baseada em software livre estava implantada e operacional, foi identificada baixa satisfação na adoção dessa estratégia, uma vez que geralmente é adotada como estratégia de solução inicial ou “tampão” nos casos de impossibilidade de implantação de solução mais adequada. Frisasse, como exemplo, a própria ANTT, citada pela impugnante, que recentemente executou o Pregão Eletrônico por Sistema de Registro de Preços nº 10/2017 para aquisição de solução de segurança de redes similar ao objeto da presente contratação. Ressalta-se, ainda, que a empresa vencedora do certame é representante da própria Check Point, ora impugnante. Fica constatado que a ANTT, da mesma forma que vários outros órgãos da Administração Pública, demanda soluções que possam atender em sua completude os requisitos de segurança de redes e, conseqüentemente, da informação.

*A impugnante também citou vários órgãos como “utilizadores” de softwares livres, alegando que trata-se de soluções análogas à demanda objeto desta contratação. Ocorre que a aquisição de soluções de segurança de redes desenvolvidas por fabricantes líderes de mercado não exclui a utilização de*

*software livre, como, por exemplo, o IPTABLES. O conceito de “segurança em camadas” pode ser levado à interpretação do ponto de vista das camadas dos modelos TCP/IP, como do modelo OSI, ou quando se está falando de segurança em pontos diversos da rede, mesmo que dentro de uma mesma camada nos modelos citados. A implantação de uma solução mais robusta na borda das redes da Administração Pública não implica, necessariamente, em dizer que não haverá soluções ou firewalls do tipo IPTABLES ou outras soluções livres implantadas em cada aplicação, ou mesmo PFsense, em subcamadas de redes, ainda mais quando estamos tratando de aplicações críticas.*

*Outro exemplo citado pela requerente reflete parte dessa realidade, que é o Ministério da Justiça. Observa-se que fora colocada entre parênteses as localidades onde estão instalados o PFsense (Penitenciárias), ou seja, nas localidades descentralizadas. Em contato com o próprio Ministério da Justiça, foi confirmado que em sua sede, que demanda soluções mais robustas, utiliza-se firewall do fabricante Check Point – empresa ora requerente. Portanto, a utilização de firewalls PFsense nas unidades descentralizadas se apresenta, como já citado, estratégia de implementação de soluções que não atendem em sua completude aos requisitos demandados, mas que, por se tratarem de unidades que apresentam um menor grau de criticidade em relação à sede, utiliza-se soluções baseadas em software livre. Por fim, destaca-se que, no caso do IPTABLES, os órgãos públicos citados que o utilizam o fazem dentro de seus servidores, enquanto que no caso do PFsense, a utilização é sempre de forma complementar, como uma rede wireless ou por problemas de licenciamentos vencidos.*

**Com relação aos itens 11, 12 e 13**, o grupo técnico enfatiza, conforme já informado, que a pesquisa de preços realizada no processo referente ao Pregão Eletrônico nº 05/2017 segue os comandos legais e atende às orientações de melhores práticas indicadas pelo TCU. Por oportuno, destaca-se que, apesar de ser de extrema relevância a consideração das decisões proferidas pelo TCU por intermédio de seus Acórdãos, é indispensável que se sopesem tais decisões face às situações específicas que as ensejaram. Isso porque as decisões do TCU, via de regra, possuem aplicabilidade ao caso concreto, vinculando apenas as partes que figuram no processo. Dessa forma, não há suporte legal para impor um detalhamento minucioso para todas as propostas de preços que sirvam de suporte para pesquisa de preços. Na verdade, ainda que se destaque a recomendação constante no Acórdão nº 127/2007 do TCU, observa-se que essa recomendação não possui caráter normativo, mas apenas vincula as partes que especificamente participaram do processo. Conforme a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU, as decisões do TCU só adquirem força normativa em casos especificamente previstos em Lei, não constituindo, portanto, regra, e sim exceção:

*“Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:*

*(...)*

*XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.*

(...)

§ 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejudicamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.”

Ainda com relação a esse ponto, vale lembrar que, ao realizar a proposta, presume-se que o fornecedor tem capacidade de atendimento das especificações técnicas. Além disso, observa-se que a Instrução Normativa SLTI nº 5, de 27 de junho de 2014, que “dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral”, não traz qualquer obrigatoriedade de apresentação de detalhamento minucioso da proposta de preço apresentada pelas empresas. Cabe aqui a simples aplicação do princípio da razoabilidade. As propostas estão legíveis, trazem as informações relevantes e preços correspondentes aos praticados pelo mercado, sem quaisquer indícios de inconsistências, razão pela qual não há motivos para questionar as informações ali contidas. Trata-se de documentos emitidos de acordo com as imposições legais, que foram analisados pela equipe técnica quanto à correta adequação aos parâmetros de mercado e nos quais incide a presunção de que o fornecedor está apresentando cotações de equipamentos que atendem às especificações técnicas.

Por fim, não se pode olvidar que serão realizados testes de conformidade, após a conclusão do certame, que comprovarão a capacidade da solução fornecida pela empresa vencedora de atender às necessidades dos órgãos públicos participantes do pregão em apreço.

**No que tange aos itens 14, 15, 16, 17, 18 e 19 da impugnação**, valem também as justificativas acima apresentadas no que se refere à não obrigatoriedade de detalhamento minucioso dos itens no momento da proposta de preço das empresas. Nesse sentido, é importante ressaltar que a impugnante não apresenta provas concretas de que os equipamentos referentes às soluções cotadas pelas demais empresas são incapazes de atender às necessidades dos órgãos participantes do certame. Sem a apresentação de provas concretas, os argumentos elencados pela impugnante, na verdade, agem em seu desfavor, uma vez que é a impugnante que apresenta um preço 50% maior do que o das demais empresas, o que leva a concluir que é exatamente o seu preço que está destoante do mercado.

Acrescente-se, ainda, que não há de se falar em testes de conformidade no momento da apresentação de propostas comerciais para a definição do valor de referência. Tais testes serão realizados em momento oportuno, após a realização do pregão e definição da classificação das empresas licitantes. Ainda assim, cumpre destacar que a equipe técnica responsável pela elaboração das especificações técnicas e termo de referência para a presente contratação se beneficiou de uma contratação análoga que estava sendo pelo Prodasen, e portanto possui conhecimento prático, atual e relevante para a análise das propostas apresentadas pelas empresas no âmbito da presente contratação. Assim, a equipe técnica pode inclusive acompanhar os testes de conformidade realizados pelo Prodasen, constatando que o vencedor da licitação em questão, tinha condições de oferecer a solução almejada pela Administração Pública, no preço cotado.

*Com relação específica ao item 18, no qual se encontra transcrito o art. 18, inciso I, alínea “h” da Instrução Normativa SLTI nº 04, de 11 de setembro de 2014, observa-se que, por disposição expressa, a necessidade de descrição da marca e modelo dos bens ofertados diz respeito à **proposta comercial a ser apresentada no momento do Pregão**. Por essa razão, o art. 18 não diz respeito à apresentação de cotações de preço pelas empresas em momento anterior à própria publicação do Edital, quando a equipe técnica ainda está coletando insumos para a definição do valor de referência. Nesse sentido, cumpre enfatizar que o pedido de esclarecimento transcrito pela impugnante no **item 19** faz expressa menção ao pregoeiro, demonstrando que a questão tratada se refere a momento após a publicação do edital, e não a um estágio anterior e preparatório.”*

#### **4. MANIFESTAÇÃO DA PREGOEIRA**

**4.1.** Esclarece a Pregoeira que a referência feita pela Impugnante no parágrafo 19: “A irregularidade apontada é tão evidente que já foi objeto de pedido de esclarecimento nos seguintes termos: “ESCLARECIMENTO: O item 9.1 do edital informa que “O Pregoeiro verificará as propostas apresentadas, desclassificando desde logo aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos neste Edital, contendo vícios insanáveis ou não apresentem as especificações técnicas exigidas no Termo de Referência. “. Favor esclarecer a que especificações técnicas este item se refere e como deverão ser apresentadas no momento de cadastramento da proposta no Comprasnet. RESPOSTA MPOG: “Dispõe o Edital: “7.3. A licitante deverá enviar sua proposta inicial mediante preenchimento, no sistema eletrônico, dos seguintes campos: (...) 7.3.5. Descrição do objeto. (...) 9.1. O Pregoeiro verificará as propostas apresentadas, desclassificando desde logo aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos neste Edital, contendo vícios insanáveis ou não apresentem as especificações técnicas exigidas no Termo de Referência.” (Grifei) A licitante ao efetuar o cadastramento de sua proposta preenche, além dos campos valor, marca, fabricante, modelo/versão, o campo Descrição Detalhada do Objeto Ofertado. Para preenchimento deste campo (Descrição Detalhada do Objeto Ofertado) o sistema Comprasnet disponibiliza 5000 caracteres, haja vista a necessidade de limitação para tais informações. O Pregoeiro ao operar o Pregão tem acesso apenas a esta descrição apresentada pela licitante. Assim, a cabe a licitante descrever o objeto ofertado de tal forma que possibilite ao Pregoeiro concluir que o objeto ofertado inicialmente, sem prejuízo das realizações dos testes de conformidade, guarda consonância com o objeto descrito no instrumento convocatório. Ademais, ao efetuar o cadastramento de sua proposta, firma, entre outras, a seguinte declaração: “Declaro que estou ciente e concordo com as condições contidas no edital e seus anexos, bem como de que cumpro plenamente os requisitos de habilitação definidos no edital.” Desta forma, repisa-se, que cabe a licitante, utilizando os 5000 caracteres disponíveis, descrever o objeto ofertado de forma a evidenciar que este está compatível com o objeto da licitação. Caso persista dúvidas quanto ao cadastramento de propostas e outras referentes à participação em pregões eletrônicos, sugere-se que recorra ao manual disponibilizado pelo próprio Comprasnet aos fornecedores” não guarda correlação com o tema tratado, vez que se trata de exigência editalícia que diz respeito ao cadastramento da proposta da licitante.

**4.2.** Reputando a manifestação da Equipe Técnica, que esta Pregoeira adota, em sua íntegra, como fundamento para decidir, resta comprovado que não assistiu 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