



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO N.º 1

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do instrumento interposto

Trata-se de impugnação apresentada empresa AGILE SISTEMAS SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 03.569.817/0001-73, sediada na rua São Joaquim n.º 788, em São Leopoldo/RS, 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 e ainda item 4.1 do Edital do Pregão Eletrônico n.º 5/2017, 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.

Edital – Pregão Eletrônico n.º 5/2017 – UASG: 201057

(...)

*4.1. Qualquer pessoa poderá **impugnar** o ato convocatório do Pregão, desde que o faça na forma eletrônica, até às **18:00 horas do dia 30/08/2017**, exclusivamente para e-mail: central.licitacao@planejamento.gov.br, cuja confirmação de recebimento pelo Pregoeiro deverá ser aferida pelo interessado.*

1.2.1. Dessa forma, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

2. DO PEDIDO E DAS ALEGAÇÕES

2.1. A Impugnante “**REQUER a imediata suspensão do processo de forma a possibilitar a revisão do Edital**” sob o argumento, em síntese, de que “*o edital em tela, de forma muito grosseira restringe a competitividade da licitação, impedindo a participação de grande parte das empresas atuantes no ramo licitado, ao exigir características bastante específicas sem a possibilidade de tecnologias alternativas que atendem a mesma finalidade(...)*”

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

(...)

a) Da divisão dos itens incompatível com o mercado

2.4 Conforme se depreende do teor do edital, a divisão de itens de licenciamento das funcionalidades adicionais para os firewalls, na forma que se encontra, restringe e/ou dificulta a participação dos principais fabricantes do mercado.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

2.5 Ou seja, as licenças são usualmente fornecidas de forma agrupada, sendo inviável o fornecimento de tais itens a preços adequados.

2.6 À título exemplificativo, a Cisco, Palo Alto e Checkpoint possuem licenciamento de reconhecimento de aplicações (APP, itens 5,12,19,26 e 33) incluso no equipamento sem a necessidade de licenças adicionais. Todavia, o edital dividiu os produtos da seguinte forma:

item 2,9,16,23,30 (IPS/IDS),

item 3,10,17,24,31 (AV, AM),

item 4,11,18,25,32 (URL),

item 5,12,19,26,33 (APP)

2.7 As licenças de funcionalidades de IPS/IDS, AV e AM também são fornecidas em pacotes agrupadas e não comercializadas individualmente. Neste formato, a formação dos itens ficaria com itens em duplicidade e com valores dobrados.

*2.8 Para a manutenção da divisão dos itens desta forma, requer da Administração Pública **a motivação técnica que justifique um acréscimo tão grande no orçamento, ou, o que beira ao absurdo, a justificativa pela opção por uma única marca que trabalha dessa forma.***

b) Não aceitabilidade de equipamentos em modo End of Support

2.9 Nos termos do item 2.1.3. do edital, não serão aceitos equipamentos em modo End of Support durante a vigência da garantia ou que entre em modo End of Life pelo período de 2 anos após a assinatura do contrato.

2.10 No entanto, as grandes marcas do mercado não atuam dessa forma. Pelo contrário, os grandes fabricantes de mercado de TI fazem seus anúncios de End of Life a qualquer momento, sem aviso prévio por ser confidencial e compor segredo industrial inerente ao mercado. Somente quando o anúncio ocorre a divulgação acontece.

c) Restrições de licenciamentos nas funcionalidades VPN

2.12 Nos termos do item 2.1.49. do edital, “as funcionalidades de VPN não podem possuir qualquer restrição de licenciamento, inclusive em relação ao número de clientes, aos softwares instalados nos clientes, IPs e máquinas, limitado apenas à capacidade de throughput do equipamento para VPN.”

2.13 Ocorre que este item restringe a participação dos principais fabricantes de mercado, Cisco, Palo Alto e Checkpoint, uma vez que utilizam licenciamento para habilitar todas funcionalidades de VPN.”

3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

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

3.2. Passa-se a transcrever a manifestação da Equipe Técnica:

a) Restrição à competição.

Inicialmente, cumpre enfatizar que não há de se falar em restrição de competição, uma vez que, desde o início do referido processo licitatório, 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. Ressalta-se, também, que houve a constituição 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



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

[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. 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:



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

“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 consequente 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.”

E ainda, cabe destacar que, nas diversas oportunidades elencadas acima, a empresa impugnante não manifestou qualquer dúvida ou contribuição sobre a modelagem da contratação e as especificações técnicas dispostas no edital em epígrafe.

b) Divisão de Itens incompatível com o mercado.

No que tange à alegação de divisão de itens em lotes de forma incompatível com o mercado, destaca-se que a separação em lotes na presente contratação foi fruto de uma modelagem amplamente discutida com o mercado e que contou com a participação de várias empresas, sem que qualquer uma delas tenham se manifestado no sentido de inviabilidade do modelo de contratação do chassi/equipamento e módulos sob demanda. 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 separa 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. Na verdade, outros pontos que justificam a divisão dos itens em lotes nesta licitação foram delineados nos itens abaixo transcritos da Nota Técnica nº 13162/2016-MP:

10. Outro ponto que merece destaque é a decisão pelo arranjo dos itens em grupos ou lotes. Na verdade, sabe-se que é prática amplamente disseminada no mercado a produção pelos fabricantes de componentes e softwares de forma separada e somente para atender aos seus equipamentos, criando, nesse sentido, relação de exclusividade entre os equipamentos e seus softwares, o que determina condições de interoperabilidade. Diante desse cenário de múltiplas possibilidades de configuração dos equipamentos e softwares, aliado à necessidade de agregar flexibilidade no momento da montagem da solução e, principalmente, pela imposição dos fabricantes de que os seus componentes e softwares operem exclusivamente com seus equipamentos, não é possível a contratação dos itens de forma separada. O agrupamento dos itens em lotes ou grupos é, portanto, necessário ao perfeito provimento de equipamentos, softwares e componentes para pleno funcionamento da solução de segurança. Do contrário, haveria risco real da não interoperabilidade entre os equipamentos, componentes e softwares, decorrente das diferenças dos equipamentos de fabricantes diversos.

11. Além de garantir interoperabilidade, a licitação por lote proporcionará maior padronização dos equipamentos do parque tecnológico da APF, o que trará impactos positivos no que tange à operação e manutenção dos equipamentos, uma vez que os produtos de mesma categoria ou função serão adquiridos de um mesmo fabricante.

12. A reunião dos itens em lote justifica-se, ainda, pela possibilidade de responsabilização de um único fornecedor no momento da integração e funcionamento da solução, uma vez que, na hipótese de uma contratação separada, poderia se tornar difícil a identificação do responsável pela ocorrência de uma eventual falha na solução de segurança adquirida, pois cada fornecedor poderia alegar que a falha



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

decorre de equipamento, software, ou componente fornecido pelo outro. A fim de obstar possíveis argumentos de transferência de responsabilidade, a Administração teria que se suprir com equipe técnica especializada capaz de fazer testes e identificar qual equipamento deu causa a cada ocorrência de falha, o que seria oneroso e demandaria nova contratação para a prestação de serviços terceirizados. Tal situação pode ser evitada com a reunião dos itens em lote, garantindo a contratação de um único fornecedor para prestar a solução e anulando possibilidades de transferência de responsabilidade entre fornecedores.

13. Ressalta-se ainda que esses riscos indesejáveis teriam que ser suportados, no mínimo, durante todo o período da garantia dos equipamentos, de 60 (sessenta) meses. A reunião em lote transforma a garantia de funcionamento dos equipamentos em garantia de funcionamento da "solução", minimizando tais riscos.

14. A previsão de item relativo ao treinamento, a ser fornecido pela empresa vencedora do certame, constitui razão adicional para a reunião dos itens em lote. Isso porque o treinamento é essencial para viabilizar a configuração e operacionalização da solução de segurança de rede. Trata-se de transferência de conhecimentos específicos em nível adequado para possibilitar o uso correto das funcionalidades dos equipamentos adquiridos pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Portanto, não se configura como treinamento de ordem genérica, mas sim de capacitação para atender às necessidades técnicas específicas dos órgãos adquirentes em relação à solução de segurança de rede do fabricante vencedor da contratação.

15. Pela impossibilidade de se definir de antemão as marcas e os produtos que serão vencedores do certame, é necessário que também o treinamento sobre configuração e operação esteja incluído no lote. Caso o treinamento fosse definido como item isolado, poderia ocorrer a incompatibilidade entre o treinamento a ser ofertado e a solução adquirida, de tecnologia de construção e uso de domínio de outro fornecedor. A inclusão do treinamento como item do lote é, portanto, fundamental para que os órgãos conheçam a forma e o modo de operação dos equipamentos adquiridos.

16. No que tange ao aspecto jurídico, a possibilidade de agrupamento dos itens em grupos ou lotes, desde que comprove ser "técnica e economicamente viável", encontra amparo no art. 8º do Decreto nº 7.892, de 2013, que regulamenta o SRP.

17. É certo que o processo licitatório deve procurar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública e proporcionar elevado nível de competitividade e igualdade de tratamento entre os participantes do certame, de forma a garantir a consecução dos princípios constitucionais da eficiência e isonomia, consoante art. 37 da Constituição Federal de 1988. Entretanto, vale destacar que a proposta mais vantajosa para a Administração Pública deve considerar aspectos técnicos e não apenas valores absolutos. É o que afirma Marçal Justen Filho:

"Menor preço não envolve apenas uma consideração a valores absolutos. O melhor preço configura-se em função da avaliação dos valores globais que a Administração desembolsará para fruição do objeto licitado. Não há defeito em se examinar questões técnicas para definir melhor preço. Assim, o exame do rendimento e a apuração das qualidades propostas, enquanto meio de definir o melhor preço, não desnaturam a licitação. Trata-se de apurar o menor preço real – aquele que acarretará o menor desembolso (custo) para a Administração" (Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª ed. São Paulo, Dialética, 2012, p. 712)."

18. Conforme retromencionado, a contratação proposta possui peculiaridades de caráter técnico que impõem a junção dos itens em grupos ou lotes. A realização de procedimento licitatório por itens



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

isolados impediria o alcance dos objetivos da APF, uma vez que traria problemas críticos de interoperabilidade.

19. O Acórdão nº 2407/2006 TCU-Plenário admite a possibilidade de existência de limitações de ordem técnica para o parcelamento de contratações:

"Acórdão nº 2407/2006 TCU-Plenário:

(...)

59. Como é sabido, a regra do fracionamento da contratação deve ser aplicada nas hipóteses em que isso for possível e representar vantagem para a Administração. Essa medida visa a ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte das aquisições ampliaria o universo de possíveis interessados na disputa.

60. Essa regra, contudo, **poderá ser mitigada em face de limites de ordem técnica, ou seja, o fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado.**" (grifo nosso)

20. Quanto à consideração da viabilidade técnica para a decisão da divisão ou não do objeto em itens, traz-se o entendimento da Corte de Contas da União:

"Acórdão nº 2272/2009 TCU-Plenário

Observe, nas licitações para contratação de serviços de tecnologia da informação, as orientações contidas no item 9.1. do Acórdão nº 2.471/2008-Plenário. Em particular inclua a justificativa para o parcelamento ou não do objeto, **levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala, conforme a Súmula TCU nº 247 e a Lei nº 8.666/1993, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º.**" (grifo nosso).

21. Dessa forma, entende-se não haver óbice jurídico à reunião dos itens em grupos ou lotes, desde que haja justificativas técnicas suficientes, conforme apresentadas acima.

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 por lote à 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 partícipe. 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. Corroborando esse entendimento a informação de que, na fase de cotação/pesquisa para a formação dos preços do processo, 5 empresas representantes de 5 diferentes fabricantes diferentes (Checkpoint, Huawei, Dell, Fortinet e Cisco) responderam a solicitação do Ministério com a cotação de preços no formato de atendimento por lote proposto no edital em comento. O que, ao ver da equipe técnica, desconstituiu a alegação do item 2.6 da impugnação da



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

empresa interessada, uma vez que 2 (Cisco e Checkpoint) das 3 empresas teoricamente discordantes da modelagem da contratação apresentaram proposta ao chamado do MP.

c) Não aceitação de equipamentos End of Support

A título de informação, vale esclarecer que “End of Life” é o mesmo que “End of Sale”, “End of Order” ou qualquer outro termo indicador de que o equipamento foi descontinuado pela fabricante, mas que ainda possui suporte até a data de “End of Support” definitiva. Assim, “End of life”, “End of Sale” ou “End of Order” são termos que se referem ao produto que está fora de linha, ou seja, quando a fabricante interrompe a sua comercialização e o produto entra em ciclo de obsolescência.

Inicialmente, cumpre destacar que a exigência acima indicada visa resguardar os interesses da Administração Pública, no sentido de evitar a aquisição de equipamentos que tenham o seu ciclo de vida descontinuado em um curto prazo ou para os quais não mais haja suporte técnico e atualizações antes do fim do período de garantia. Além disso, essa exigência visa atender a recomendações de cunho normativo. Os itens 2.1.3 e 2.1.4 do documento intitulado “Orientações para elaboração/Ajuste de especificações Técnicas de Ativos de TI – versão 3” (disponível no portal: <https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/Orientacoes%20Gerais.pdf>), que se encontra vinculado à Portaria MP/STI nº 20, de 14 de junho de 2016 e portanto possui força normativa, possuem a seguinte redação:

“2.1.3. Recomenda-se, portanto, que as aquisições dos ativos de TI sempre ocorram para bens posicionados na fase 3 – Menor Preço ou **alternativamente na fase 2 – Seleção do ciclo de vida**, não devendo jamais ocorrer para ativos posicionados na fase 4 – Substituição e somente em caso de necessidade muito bem justificada pelo gestor venham a ocorrer na fase 1 – Lançamento do ciclo.

2.1.4. Dada a velocidade de atualização tecnológica, serão considerados como tendo ultrapassado a fase 1 – Lançamento, do ciclo de vida, os ativos de TI lançados há mais de 6 meses para smartphones e tablets e **há mais de 12 meses para os demais**. Comparativos de preços e desempenho, quantidade de ofertas disponíveis no mercado, prazos de entrega e facilidade de manutenção devem ser usados na determinação da fase do ciclo de vida em que se encontra determinado ativo.” (grifo nosso)

Como complemento dos itens acima descritos, cumpre acrescentar uma definição do que se consubstanciam as 2 e 3:

“Fase 2: Seleção. Fase imediatamente posterior à de Lançamento, na qual os ativos de TI têm menor custo se comparados à fase anterior, alta capacidade de customização e níveis crescentes de padronização e de suporte de mercado. A estratégia de aquisição dos ativos de TI deve contemplar, via de regra, os bens que estejam compreendidos na fase Menor Custo ou alternativamente nesta fase, levando-se em consideração as necessidades de desempenho e/ou capacidade, a vida útil prevista para o equipamento, entre outros.

Fase 3: Menor Custo. Fase imediatamente posterior à Seleção, neste momento os ativos de TI estão altamente comoditizados, atingindo seu menor custo de comercialização, tanto para aquisição como para manutenção, possuem alta capacidade de customização, alta padronização e adequado suporte de mercado. A estratégia de aquisição dos ativos de TI deve contemplar, preferencialmente, os bens que estejam compreendidos nesta fase de melhor relação custo / capacidade ou alternativamente na fase Seleção, levando-se em consideração as necessidades de desempenho e/ou capacidade, a vida útil prevista para o equipamento, entre outros.”

O item 2.4.5.1 do documento acima referenciado traz, ainda, consideração acerca do ciclo de vida de produtos de segurança, que constitui objeto da presente aquisição:



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

“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.”

Ademais, a exigência posta na portaria 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 online 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.

Na verdade, ao realizar a análise de risco no momento da elaboração da solução a ser contratada, tanto no que se refere aos requisitos técnicos imediatos necessários, quanto à ameaça crítica à continuidade do negócio dos diversos órgãos públicos participantes da aquisição (cujas atividades se apoiam, sem exceção, nos sistemas de TI em rede), a equipe técnica da contratação centrou-se em definir meios capazes de garantir que a transição contratual seja minimamente viável, ao fim dos 60 meses da garantia.

Destaca-se que a Administração enfrenta atualmente um momento de restrição orçamentária que poderá se propagar por alguns anos, razão pela qual é previsível um cenário no qual não será possível a realização, de forma tempestiva, de uma aquisição conjunta de novos equipamentos para substituir futuramente o parque ora em processo de aquisição. Nesse possível cenário futuro de restrição orçamentária, caso não seja garantida neste processo a aquisição de equipamentos que possuam vida útil e garantia de suporte estendível além dos 60 meses originalmente requisitados, será impossível realizar uma eventual necessária renovação de suporte ou licenciamento do equipamento, já que a fabricante terá encerrado, em definitivo, o seu suporte.

Na visão da equipe técnica, baseada em sua experiência em outras licitações na área de TIC, na análise de riscos acima descrita e no melhor interesse e conveniência da Administração Pública, o risco de “End of life” e “End of support” em prazos inferiores aos estipulados no item 2.1.3 do Termo de Referência qualifica-se como risco inadmissível para a Administração Pública.

Dessa forma, a equipe técnica buscou garantir uma janela de ciclo de vida de 5 anos (conforme preconiza o item 2.4.5.1 do documento acima referenciado) de forma a viabilizar, para a Administração Pública, margem minimamente suficiente de segurança operacional em transição contratual futura, buscando garantir a entrega de equipamentos que ainda se encontrarão em linha ativa de produção por parte do fabricante.

Após análise das políticas de ciclo de vida dos produtos de segurança dos principais fabricantes de firewalls multifuncionais do mercado (tais como Checkpoint, Palo Alto, Fortinet, Sonicwall etc.), todos estipulam um período de garantia máximo de 60 meses de suporte após o produto entrar em “End of life”. Assim, caso não seja garantida agora a entrega de equipamentos cujos modelos ainda estão ativos por parte dos fabricantes, é possível – e, conforme análise da equipe técnica, bastante provável – que



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

equipamentos prestes a serem retirados de comercialização sejam ofertados nesta aquisição (já que estarão na Fase 3 do documento supra). Dessa forma, logo após a aquisição, saindo o equipamento de linha, a Administração terá adquirido, por um preço elevado, um equipamento já obsoleto que oferecerá, desde a sua aquisição, potenciais riscos de operação, severos riscos de continuidade, e graves riscos de transição em uma contratação futura, findo o prazo da garantia de 60 meses.

De forma a mitigar esses riscos críticos, com base no item 2.1.3 e 2.1.4 da orientação normativa acima, a equipe técnica procurou enfatizar que os itens a serem ofertados pelos licitantes devem estar posicionados na Fase 2, ou seja, equipamentos que já estão há, pelo menos, cerca de 12 meses no mercado (e portanto, fora da fase de lançamento com preços elevados), ainda em produção ativa no ato da assinatura do contrato e que ainda continuarão em produção por um prazo mínimo adicional de dois anos.

Esse prazo de dois anos é exatamente a janela crítica de segurança que a administração pública ainda terá para operar os equipamentos adquiridos em situações críticas no futuro, dado que não estarão fora de suporte pelos fabricantes. Ademais, esse prazo mínimo mostra-se bastante razoável, diante do cenário de desafio administrativo para a preparação de nova aquisição de solução similar, ou mesmo eventual renovação futura de suporte.

Por oportuno, é necessário assinalar que a presente licitação constitui um investimento mais crítico e basilar à segurança de longo prazo das redes da Administração Pública, cuja manutenção da segurança é fundamental para o funcionamento dos órgãos públicos e para a soberania nacional. No entendimento da equipe técnica, não existem quaisquer restrições à competitividade ou à economicidade, concorrência e segurança jurídica do certame. Os maiores fabricantes presentes no mercado e com capacidade de participar desta licitação possuem várias opções de equipamentos que atendem à exigência de ciclo de vida. Tal exigência é, na verdade, um fator de equilíbrio e paridade entre as soluções que serão ofertadas. Há a possibilidade latente de que alguns licitantes ofertem equipamentos mais baratos que ainda se encontram em seus estoques antigos, mas já em vias de obsolescência e que certamente trarão diversos problemas e riscos futuros à Administração Pública. Ademais, para uma aquisição desse porte, parece razoável considerar que o próprio fabricante, ainda que seja uma empresa estrangeira, irá interagir ativamente com os parceiros locais, garantindo a viabilidade de sua participação em tal processo licitatório e, inclusive, fornecendo comunicações oficiais quanto ao ciclo de vida dos equipamentos (documentos de "Road Map", ou seja, com informações de datas de "End Of Life", "End of Sale" etc), de modo a garantir que seu parceiro possa cumprir os requisitos constantes no edital.

Por fim, destaca-se que o ciclo de produção de equipamentos firewall disponíveis no mercado apresenta uma média de 5 anos, razão pela qual não parece difícil que um fabricante e seu parceiro não tenham conhecimento do ciclo de vida esperado para seus produtos.

Quanto aos possíveis riscos de necessidade de troca de equipamentos em virtude de quaisquer eventualidades que resultem em um "End of Life" precoce, entende-se que tal risco deve ser assumido e suportado pelo próprio licitante, em função da "teoria do risco do empreendimento", mediante a qual o aferimento do lucro por parte do empresário o obriga também por responder pelos riscos de sua atividade. Esse também é o entendimento jurisprudencial exarado na decisão abaixo transcrita:

"O risco da atividade empresarial é do empresário e deve este responder pelos atos praticados quando em dissonância com a realidade. Se os lucros são seus, também devem ser os prejuízos advindos da atividade empresarial – teoria do risco do empreendimento." (TJ-RJ - APL: 932657020088190002 RJ 0093265-70.2008.8.19.0002, Relator: DES. ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, Data de Julgamento: 29/09/2009, QUINTA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 09/10/2009)



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

Restrição de licenciamento nas funcionalidades VPN.

Novamente, a argumentação da empresa não se sustenta. Isso porque o que se busca para esse item é garantir acesso seguro externo a solução de segurança da rede do órgão ou entidade, sem limitação do número de usuários ou cobrança de valores adicionais, além dos previsto na solução inicialmente. Assim, deve-se lembrar que existe uma relação intrínseca entre o número de usuários da rede protegida, o porte do equipamento utilizado para a proteção e a quantidade de habilitações de acessos VPN, a qual permite, perfeitamente, a empresa interessada estimar a quantidade de acessos VPN e seus respectivos custos para cada equipamento dos lotes de seu interesse. Logo, as empresa podem individualizar esses custos e colocar tais valores em suas propostas comerciais a fim de atender o presente certame. Basta, para tanto, adaptar seu modelo de negócio às exigências expostas no edital de pregão nº 5/2017. Tal fato tanto se mostrou viável, conforme já amplamente exposto no item da agregação da solução em lotes, que o Ministério recebeu, conforme já informado, a cotação na pesquisa de preço de 5 fabricantes distintos (Checkpoint, Huawei, Dell, Fortinet e Cisco), dentre os quais as propostas de 2 fabricantes (Cisco e Checkpoint) que, suspostamente, segundo a alegação da empresa interessada (item 2.13 da impugnação em tela), não atenderiam a tal exigência técnica. Assim, não há que se falar em exigências com características tão específicas ou restrição à competição por parte do Ministério, muito menos ainda, na hipótese desarrazoada da empresa Agile, de direcionamento do Edital em comento. Isso porque, ao apresentar proposta para compor o preço de referência, os referidos fabricantes concordaram com o conteúdo das exigências técnicas das especificações, bem como com a organização do certame em lotes compostos de itens que representam funcionalidades específicas a serem utilizadas sob demanda dos órgãos ou entidades.

Cabo UTP Cat 6 CMR e características das câmeras.

Deve-se informar que não constam nas especificações técnicas da presente contratação quaisquer exigências do referido cabo UTP ou características das câmeras. Em função da inexistência de tal exigência nas especificações técnicas, não há de se falar em características técnicas restritivas sem qualquer amparo técnico ou restrição à competição. Provavelmente, a licitante deve ter confundido o presente edital com outro certame ou aproveitado o documento de impugnação de outro processo de contratação para apresentar a este Ministério, sem o devido cuidado requerido.

4. MANIFESTAÇÃO DA PREGOEIRA

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

4.1.1. Acresce-se, apenas, relativamente às exigências acerca de *End of Life* e *End of Support* que, diferentemente à argumentação da Impugnante, trata-se, sim, de prática usual de mercado, conforme se observa, por exemplo de informações que estão disponibilizadas na *internet* sobre finalização de produção e finalização de suporte de produtos de fabricantes interessados na presente licitação, dentre outras, as empresas Checkpoint (<https://www.checkpoint.com>) e Paloalto (<https://www.paloaltonetworks.com>).

5. CONCLUSÃO



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

5.1. Pelo exposto **JULGA-SE IMPROCEDENTE** a Impugnação apresentada, haja vista as justificativas técnicas.

5.2. Contudo, considerando a quantidade de órgãos participantes, que poderá resultar em até cento e vinte contratos de fornecimentos, vez que o Pregão é pelo Sistema de Registro de Preços, observa-se a necessidade de aprimorar o texto do item 2.1.3 do Anexo B do Termo de Referência, parte integrante do Edital, vez que o mesmo faz referência a apenas um contrato de fornecimento.

5.2.1. Tal circunstância implicará adiamento da licitação pelo mesmo prazo de publicidade inicialmente estabelecido para este certame.

GILNARA PINTO PEREIRA
Pregoeira