



IMPUGNAÇÃO E RESPOSTA

Referência: Processo Sei Nº 01300.005789/2023-78

Assunto: Contratação de solução de segurança de endpoints, servidores de rede, antispam, ambiente de colaboração, mobile, ambiente de containers e gerenciamento de superfície de ataque com atualização contínua, garantia, implantação, suporte técnico e treinamento.

Descrevemos abaixo o pedido de impugnação apresentado tempestivamente por empresa, na qualidade de licitante interessada em participar do Pregão Eletrônico nº 90009/2024, com suas respectiva resposta.

Impugnação 1:

DOS FATOS:

Após extensa análise técnica realizada pela equipe técnica da recorrente no instrumento convocatório publicado pelo CNPq, foi constatado que há exigências no seu termo de referência que extrapolam a razoabilidade pois incluem estas, exigências que se contradizem e limitam a concorrência, impedindo empresas de apresentarem melhor oferta e uma melhor contratação para ao edital, bem como economia ao erário.

Inicialmente é importante salientar que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A presente impugnação pretende afastar do presente procedimento licitatório, exigência feita ao disposto no estatuto que disciplina o instituto das licitações, com intuito inclusive, de evitar que ocorra possíveis restrições de competitividade, obstando a BUSCA DA CONTRATAÇÃO MAIS VANTAJOSA para o referido certame.

Este recurso de impugnação ao edital com relação a diversos itens, que serão apontados e apresentados no recurso, indícios de restrição de competitividade e violação aos princípios da isonomia e competitividade, conforme disposto na Lei nº 14.133/2021.

1. Princípio da Imparcialidade: O direcionamento do edital para uma marca específica coloca em risco o princípio da imparcialidade, que deve nortear todos os processos licitatórios. A administração pública tem a obrigação de manter-se neutra em relação aos fornecedores, garantindo que a escolha seja feita com base em critérios técnicos e econômicos, sem favorecimento de marcas específicas.



2. **Competitividade e Ampliação de Participação:** Ao limitar a participação de outros fornecedores que poderiam oferecer soluções equivalentes, o edital em questão restringe a competitividade. É essencial que o processo licitatório permita a ampla participação de empresas, assegurando uma concorrência justa e transparente. Isso não só aumenta as possibilidades de escolha da melhor solução, como também contribui para o desenvolvimento do mercado e para a inovação tecnológica.

3. **Impacto no Preço e na Eficiência do Gasto Público:** Ao especificar um fornecedor específico, o edital reduz a competição entre os participantes, o que pode resultar em propostas com preços menos vantajosos para a administração pública. A falta de competitividade favorece a manutenção de preços elevados, visto que outros concorrentes que poderiam oferecer soluções com qualidade similar e preços mais competitivos ficam excluídos do processo. A administração pública tem o dever de buscar a melhor relação entre custo e benefício, otimizando os recursos públicos.

4. **Princípio da Isonomia:** O direcionamento do edital para um produto específico, sem justificativa técnica suficientemente robusta, infringe o princípio da isonomia, uma vez que favorece diretamente o fornecedor da marca especificada. A isonomia é um princípio fundamental nas contratações públicas, pois assegura que todos os concorrentes sejam tratados de forma igualitária, o que não ocorre quando um edital favorece um determinado fabricante.

5. **Requisitos Técnicos e Alternativas de Mercado:** Destaca-se que há soluções alternativas no mercado, de diferentes fabricantes, que atendem aos requisitos técnicos pretendidos no edital. Tais soluções poderiam ser consideradas para garantir uma análise mais abrangente das propostas, respeitando os princípios da impessoalidade e da isonomia. A consideração de outras marcas também fortaleceria a competitividade e, conseqüentemente, a busca por melhores condições de aquisição.

Diante do exposto, solicitamos a revisão dos termos do edital, para que sejam removidas as especificações que direcionam a escolha a um único fornecedor e, dessa forma, restabelecida a isonomia, competitividade e a busca pelo melhor preço no processo licitatório. Reforçamos que tais ajustes são essenciais para garantir a transparência e a integridade do processo, assegurando a participação de todos os interessados que possam oferecer soluções adequadas às necessidades da administração pública.

Justificativa de Manutenção do Mesmo Fornecedor para Economia de Suporte Continuado Quanto à justificativa apresentada de que a manutenção do mesmo fornecedor proporcionaria economia no suporte continuado, é importante salientar que, por si só, esse argumento não justifica a limitação de concorrentes no certame. Embora seja válido considerar a continuidade do suporte como um dos fatores na avaliação, essa questão poderia ser resolvida por meio da participação



aberta a todos os interessados, permitindo que a solução atual concorra em igualdade de condições com outras propostas.

A justificativa de continuidade do suporte não deve ser usada para restringir a competição, uma vez que o próprio fornecedor que atualmente oferece o serviço pode participar do processo licitatório e demonstrar seu diferencial no quesito de suporte, vencendo por apresentar a proposta de menor preço e melhor custo-benefício. Assim, todos os potenciais concorrentes teriam a oportunidade de disputar em um processo justo e transparente, sem que houvesse favorecimento ou exclusão de empresas do certame.

O processo licitatório deve prezar pela competitividade e pela busca da melhor solução para a administração pública, garantindo que todos os potenciais fornecedores possam apresentar suas ofertas. Isso não apenas assegura o princípio da isonomia, como também possibilita que a administração obtenha propostas mais vantajosas, tanto do ponto de vista técnico quanto econômico, ao analisar diferentes opções do mercado.

Dessa forma, a justificativa de manutenção do mesmo fornecedor para economizar no suporte continuado não deve ser utilizada como base para direcionar o edital a um único fabricante, visto que a competitividade plena poderia permitir que a administração pública obtivesse uma solução igualmente eficiente, mas a um custo potencialmente menor.

Resposta à Justificativa de Gestão Centralizada do Mesmo Fabricante

Quanto à justificativa de que a escolha do produto da marca Trend Micro se dá pela necessidade de uma gestão centralizada, é importante destacar que essa argumentação, por si só, não justifica a restrição a um único produto ou fabricante. A gestão centralizada de segurança é um fator relevante em qualquer ambiente de TI, mas isso não significa que apenas uma marca específica possa atender a esse requisito. Atualmente, existem diversas soluções no mercado que oferecem funcionalidades semelhantes, incluindo a possibilidade de integração via API com outros sistemas e fabricantes.

Além disso, é amplamente reconhecido que, no ambiente de cibersegurança, contar com mais de um fabricante, utilizando diferentes tecnologias de detecção, pode aumentar significativamente o nível e o poder de proteção. A interação entre tecnologias distintas por meio de APIs e outros métodos de integração não apenas mantém a gestão centralizada e simplificada, mas também potencializa a capacidade de detecção de ameaças, criando uma defesa em camadas mais robusta e eficaz.

Essa prática de defesa em profundidade é altamente recomendada no campo da segurança da informação, pois permite que tecnologias complementares se fortaleçam mutuamente. A detecção de ameaças se torna mais precisa, pois cada fabricante pode detectar tipos diferentes de ataques e vulnerabilidades, ampliando



a proteção do ambiente. Inclusive, essa abordagem é amplamente adotada pelo mercado e reconhecida entre os principais fabricantes de soluções de segurança, que frequentemente desenvolvem produtos que podem ser integrados a outras ferramentas por meio de APIs, visando justamente essa melhoria na proteção e na interoperabilidade entre diferentes soluções.

Portanto, a justificativa de "gestão centralizada do mesmo fabricante" não deve ser usada para restringir a participação de outros fornecedores, pois não há exclusividade tecnológica que justifique tal limitação. Pelo contrário, a abertura para outros fabricantes poderia trazer mais inovação e opções ao processo, mantendo a gestão centralizada através de tecnologias de integração amplamente reconhecidas e utilizadas no mercado, além de elevar o nível de proteção cibernética do ambiente.

Ampliação do Escopo

Cabe ressaltar também que o novo edital introduziu uma solução adicional, a Trend Micro One Email and Collaboration Suite, que não estava presente no escopo do contrato de edital anterior. Essa adição representa claramente uma ampliação de escopo em relação à contratação anterior, o que acabou por ampliar a compra de outros produtos do mesmo fabricante, direcionando novamente a especificação para soluções de um único fornecedor. Essa situação reforça ainda mais o caráter direcionado do processo licitatório, sem que haja uma justificativa técnica plausível para tal alteração.

Assim, a alegação de que a manutenção do mesmo fornecedor se justifica pela continuidade da solução cai por terra, visto que o próprio escopo foi ampliado para incluir novos produtos do mesmo fabricante, e que outros fornecedores poderiam participar com soluções similares, mantendo a continuidade e integração com os sistemas existentes por meio de tecnologias de integração modernas.

Contrato vigente: CT 0118/2018.

(...)

Direcionamento Evidente e Prejuízos à Concorrência

Dessa forma, o edital apresenta um claro direcionamento a um fabricante e fornecedor específico, a Trend Micro, limitando a competição e restringindo a participação de outros fornecedores que poderiam atender de forma equivalente ou até superior às necessidades do órgão público. Essa restrição direta compromete o princípio da isonomia e impede que o processo licitatório ocorra de forma justa e transparente, prejudicando a ampla concorrência e, conseqüentemente, a obtenção de propostas mais vantajosas.

Além disso, ao manter um único fabricante, há o risco de controle dos preços por meio de suas vendas. Fabricantes como a Trend Micro mantêm um sistema de



registro de oportunidades, o que lhes permite controlar quais revendas podem ofertar seus produtos em determinadas situações. Isso pode criar uma situação de desvantagem para a administração pública, pois limita a concorrência entre revendas e, potencialmente, mantém os preços elevados. A ausência de outros fornecedores no certame diminui a pressão competitiva, o que geralmente resulta em preços menos favoráveis para o contratante.

A falta de concorrência que resulta desse direcionamento pode gerar preços mais altos para a administração pública, uma vez que o fornecedor especificado não precisará competir com outras soluções e, assim, tende a apresentar propostas menos vantajosas em termos de custo-benefício. A ampliação de escopo, ao invés de ser utilizada para trazer mais opções e competitividade ao certame, está sendo usada para limitar a participação, o que contraria os princípios da competitividade e da eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Solicitamos, portanto, que seja revista essa especificação no edital, de forma a restabelecer a transparência e a equidade no certame, permitindo que outros fornecedores possam participar de forma justa e em igualdade de condições.

Solicitação Final

Diante do exposto, solicitamos que o edital seja revisado para permitir a participação de outros fabricantes, garantindo uma concorrência justa e transparente. Além disso, sugerimos que o processo seja dividido em lotes distintos, possibilitando a inclusão de diferentes soluções tecnológicas e promovendo uma competição mais ampla. Essa divisão em lotes proporcionará maior oportunidade para a participação de diversos fornecedores, aumentando a competitividade e permitindo que o órgão público selecione as melhores opções em cada lote específico, o que pode resultar em benefícios diretos ao órgão, tanto em termos de custo quanto de qualidade das soluções contratadas. Essa abordagem não só respeita o princípio da isonomia como também assegura a competitividade do certame, resultando em um melhor uso dos recursos públicos.

(...)

Solicitação de Impugnação e Retificação do Edital:

Tal postura dirige o Edital para um único participante e demonstra-se contra os princípios basilares da contratação pública.

Conforme explicitado, os fundamentos técnicos e jurídicos que fundamentam a presente peça têm a musculatura necessária para direcionar esta autoridade à retomada da lisura do processo, com o restabelecimento da isonomia.

Essas alterações são necessárias para garantir a igualdade de condições entre os concorrentes e promover a ampla competitividade, conforme determinado pela Lei nº 14.133/2021.



Aguardamos a devida reconsideração e correção do edital, para garantir que o processo licitatório seja conduzido de forma justa e em estrita conformidade com os princípios da legalidade e da isonomia estabelecidos pela legislação vigente.

Resposta a Impugnação 1:

"O CNPq atualmente utiliza a solução de anti-malware do fabricante Trend Micro, adquiridos em processos licitatórios regulares e em funcionamento há aproximadamente 10 anos, sendo a última contratação em [2018 \(01300003769/2018-03\)](#). Esta solução apresenta um desempenho plenamente satisfatório, passando por atualizações, sem histórico de danos ou prejuízos causados por invasões ou falhas de segurança durante seu tempo de uso.

Considerando requisitos técnicos, financeiros, análise de risco, sempre visando a solução mais vantajosa para o serviço público, pautados nos princípios básicos da transferência, eficiência, economicidade, impessoalidade, moralidade e isonomia, sem prejuízo dos demais princípios que regem o processo licitatório, concluiu-se no Estudo Técnico Preliminar da contratação em seguir com a atual fabricante que já está em operação neste órgão.

A definição da marca se baseia no princípio da padronização do ambiente, da continuidade da solução e unificação da ferramenta de gerenciamento. Desta forma, a equipe de TI responsável pela segurança da informação pode aplicar políticas de segurança integradas e homogêneas, eliminando possíveis prejuízos causados por eventuais incompatibilidades. O princípio da padronização, da continuidade da solução, está alinhado com os princípios da legalidade, finalidade, economicidade, interesse público e vantagem para a Administração Pública Federal (APF), sem prejuízo dos demais princípios que estão presentes na contratação de bens, produtos e serviços para a APF. Por questões estratégicas e de operação, é importante utilizar produtos que apresentem configuração, manutenção e operacionalidade iguais ou similares ao atualmente instalado, tornando o processo de implantação, operação e transmissão de conhecimento menos complexo, mais célere e com menos riscos e impactos negativos ao negócio.

A equipe técnica do CNPq desenvolveu experiência prática em lidar com incidentes e problemas durante o período em que a atual solução se encontra em operação. Dispor desta experiência assegura melhores condições na identificação e resolução dos problemas, controle e fiscalização dos serviços de segurança contratados, podendo resolvê-los com efetividade e acompanhamento e fiscalização dos serviços. A continuidade da solução mostra-se vantajosa por ter demonstrado por todos esses anos que a solução atende aos requisitos de segurança, pois tem sido eficaz e efetiva nas ações de proteção dos endpoints e servidores de forma preventiva e nas correções, soluções e tempo de respostas nos eventuais incidentes.



Seguindo a estratégia de padronização das tecnologias utilizadas no CNPq, decidiu-se atualizar e aumentar o escopo das soluções de proteção de segurança da fabricante Trend Micro para aumentar a visibilidade e detecção contra ataques cibernéticos. Além disso, algumas ferramentas da Trend Micro foram descontinuadas, sendo atualizadas por outras ferramentas com mais recursos e melhorias. O CNPq também levou em consideração o investimento realizado anteriormente e o interesse da curva de aprendizagem (onboarding), a fim de diminuir o tempo de aprendizagem e ganhar no período de adaptação da atualização das ferramentas.

A respeito do serviço de antispam, com a crescente dependência da comunicação eletrônica, as empresas tornaram-se mais vulneráveis a uma inundação constante de mensagens não solicitadas, conhecidas como spam. Esta avalanche de e-mails indesejados pode comprometer a eficiência operacional, desperdiçar tempo valioso dos funcionários e aumentar os riscos de segurança cibernética. A contratação de um software de antispam torna-se uma necessidade crítica para mitigar estes desafios, visto que atualmente o CNPq não dispõe de um contrato ativo deste tipo de solução, sendo não apenas uma medida preventiva, mas também uma parte essencial da estratégia de segurança cibernética e gestão de comunicações. Ao investir em tecnologias robustas, as organizações podem proteger seus ativos digitais e garantir uma operação suave e eficiente, livre das perturbações causadas pelo dilúvio constante de spam.

Destaca-se que uma gestão centralizada das tecnologias permite uma administração mais eficiente e coerente de todos os recursos de segurança, facilitando a implementação de políticas, monitoramento e manutenção de toda a infraestrutura de TI, alinhando-se ao Decreto 10.222/2020 referente à Estratégia Nacional de Segurança Cibernética - E-Ciber. Essa abordagem unificada permite uma resposta mais rápida e eficaz a incidentes de segurança, garantindo uma postura defensiva mais proativa e resiliente.

A contratação de soluções de segurança de diferentes fabricantes pode gerar instabilidade no ambiente, além de demandar longos períodos de ajuste. Isso pode resultar em insegurança, falhas de integração, problemas na implantação e até descontinuidade das soluções sem uma implementação adequada.

A respeito da competitividade, ressalta-se que a existência de múltiplos fornecedores para o mesmo fabricante garante que os participantes da licitação tenham condições semelhantes de acesso à tecnologia e produtos. Isso tende a nivelar a fase de seleção do fornecedor, permitindo que os concorrentes se diferenciem por fatores como preço, qualidade do serviço, suporte técnico e condições comerciais. Assim, a competitividade se mantém baseada em aspectos que vão além do simples fornecimento do produto, incentivando melhorias nos serviços oferecidos. Com diversos fornecedores autorizados ou certificados pelo mesmo fabricante, a qualidade dos produtos e a conformidade com os padrões do fabricante são asseguradas. Dessa forma, os riscos de incompatibilidade, falhas



na implantação ou falta de suporte especializado são minimizados, resultando em maior segurança para o CNPq. Além disso, esse cenário pode gerar uma pressão competitiva saudável entre os fornecedores, que buscarão otimizar suas ofertas, melhorar o atendimento ao cliente e oferecer soluções de valor agregado para conquistar o contrato. Isso pode beneficiar a contratante, que tem a oportunidade de escolher a proposta mais vantajosa. Por fim, o fato de a solução de segurança já ter sido escolhida previamente e estar sendo oferecida por vários fornecedores evita um problema comum em licitações: a dificuldade de padronizar soluções de diferentes fabricantes. Isso assegura que a organização obtenha um produto de qualidade, enquanto aproveita a competitividade entre os fornecedores.

Ademais, a adjudicação por preço global das soluções justifica-se pela simplificação da gestão e fiscalização do contrato, já que a administração lida com um único fornecedor e dispõe de um corpo enxuto de servidores; pela facilitação do controle de prazos e qualidade, pois um único contratado é responsável por todos os itens; pela redução dos custos de contratação devido à possibilidade de descontos maiores, já que a solução é composta por itens diferentes, mas que englobam o mesmo fabricante.

Diante do exposto, **não acatamos o pedido de impugnação proposto pela empresa.**”

Impugnação 2:

(...)

III – O EDITAL E SUAS EXIGÊNCIAS. LIMITAÇÃO A COMPETITIVIDADE. EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA INCOMPATÍVEIS COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE.

A) ITEM 9.8.4.1.4 E ITEM 9.8.1.4.5 DO TERMO DE REFERÊNCIA

Os itens 9.8.4.1.4 e 9.8.1.4.5 tratam do quantitativo que deve conter nos atestados referente aos itens 4 e 5 do grupo único, respectivamente, Solução de segurança para containers Trend Cloud One Container e Solução de segurança para dispositivos mobile Trend Micro Mobile Security.

(...)

O item 10 também do Termo de Referência informa acerca da estimativa do valor de contratação, informando o valor global de R\$ 3.923.904,60 (três milhões novecentos e vinte e três mil e novecentos e quatro reais e sessenta centavos) e os valores por item, sendo o item 4 o total de R\$ 115.539,90 (cento e quinze mil quinhentos e trinta e nove reais e noventa centavos) e o item 5 o total de R\$ 5.825,50 (cinco mil oitocentos e vinte e cinco reais e cinquenta centavos).

(...)



Pois bem, quanto ao item 4, o objeto licitado refere-se a 10 (dez) unidades e o item 9.8.4.1.4 exige atestado de Capacidade Técnica das soluções Trend Micro comprovando o fornecimento de 05(cinco) unidade. Quanto ao item 5, o objeto licitado refere-se a 50 (cinquenta) unidades e o item 9.8.4.1.5 exige atestado de Capacidade Técnica das soluções Trend Micro comprovando o fornecimento de 25 (vinte e cinco) unidades.

Ocorre que o os itens 9.8.4.1.4 e 9.8.4.1.5 apresentam exigência que extrapola as exigências do artigo 67, caput e §1º da Lei nº. 14.133/2021, principalmente ao se considerar que o dispositivo é taxativo e limita a documentação relativa à qualificação técnico-financeira apenas ao que ali está disposto, não sendo admitida interpretação ampliativa. Confira:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

Veja que quanto aos itens 4 e 5 do grupo único, sequer poderia ser exigida atestado, tampouco no quantitativo de 50%, conforme prevê o edital ora impugnado. Isto por que, em uma simples conta aritmética é possível verificar que o valor tal de cada item é inferior a 4% do valor global da contratação.

(...)

Diante tais fatos, verifica-se que a exigência dos itens 9.8.4.1.4 e 9.8.4.1.5 são ilegais uma vez que 4% do valor global do contrato corresponde a R\$ 156.956,18 (cento e cinquenta e seis mil novecentos e cinquenta e seis reais e dezoito centavos) e o valor total dos itens 4 e 5 são de, respectivamente, R\$ 115.539,90 (cento e quinze mil quinhentos e trinta e nove reais e noventa centavos) e R\$ 5.825,50 (cinco mil oitocentos e vinte e cinco reais e cinquenta centavos, portanto inferiores.

A jurisprudência é pacífica no entendimento de que não há possibilidade de o edital exigir qualquer condição de habilitação além daquelas previstas na Lei 14.133/2021.

Ora, consoante inciso XXI do Art. 37 da CF/88, “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia de cumprimento das obrigações”.



Ante o exposto, verificada a ilegalidade dos itens 9.8.4.1.4 e 9.8.4.1.5, necessária a republicação do edital com a retirada dos referidos itens, devendo o edital ser republicado com as devidas correções objetivando garantir os princípios da isonomia, legalidade, competitividade, bem como segurança jurídica ao certame.

B) ITEM 9.8.3 DO TERMO DE REFERÊNCIA

O edital ora impugnado apresenta exigências para qualificação técnica que extrapolam os limites permitidos na legislação de regência, especificadamente no tocante ao artigo 67 da Lei nº. 14.133/2021. Vejamos:

9.8.3. Para comprovação de que a empresa LICITANTE possui capacitação técnica e experiência na execução de serviços correlatos aos do objeto deste Termo de Referência, a empresa deverá, no termos do art. 67 da Lei n.º14.133/2021, juntamente com a documentação de habilitação necessária, comprovar aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, por período não inferior a 24 (vinte e quatro) meses, por meio de Atestado Técnico em nome da LICITANTE, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprove ter a empresa LICITANTE executado ou que esteja executando serviços de características técnicas semelhantes ao objeto desta contratação, nos termos da lei.

Ocorre que, conforme consta do item 1.2 do Edital referente ao objeto, a licitação será realizada em grupo único composto por 09 itens que envolvem fornecimento de produtos e prestação de serviços.

1.2 A licitação será realizada em grupo único, formados por 9 itens, conforme tabela constante no Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem.

(...)

Ocorre que o item 9.8.3 exige atestado de capacidade técnica que comprove “aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, por período não inferior a 24 (vinte e quatro) meses”, no entanto não especifica a quais itens refere-se à exigência de temporalidade de 24 (vinte e quatro) meses.

Explica-se: o artigo 67, §5º da Lei nº. 14.133/2021 determina que apenas poderão ser exigidos atestados ou certidões com critério de temporalidade em casos de licitação que tenham por objeto serviços contínuos. Vejamos:

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.



No entanto, dos 09 (nove) itens constantes do grupo único objeto da presente licitação, verifica-se que em verdade os itens de 01 a 06 tratam de fornecimento de licenças de software, ou seja, de aquisição de produto e não de prestação de serviços, tampouco continuados, razão pela qual o atestado de capacidade técnica deve se limitar a atender às exigências constantes do artigo 67, §1 e § 2º da Lei nº. 14.133, devendo haver comprovação em relação apenas ao quantitativo.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Vejamos o que dispõe o item 1.1 do Anexo I da IN 94/2022 que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal

1.1. O licenciamento de software consiste em qualquer forma de aquisição de direitos de uso de software, quer seja por tempo indeterminado (licença perpétua), quer seja por meio de cessão temporária de direito de uso (locação ou subscrição).

Em sequência, o item 1.2 do mesmo anexo descreve os serviços:

1.2. Serviços agregados são aqueles relacionados ao licenciamento de software, tais como os serviços de atualização de versão, manutenção e suporte técnico.

Ainda nesse sentido, verifica-se que o item 1.2, “a” do Anexo II da IN 94/2022 não considera aquisição de licenças de software como serviços para recursos de TIC, apenas serviços de desenvolvimento, manutenção, sustentação, testes, customização e evolução:

1.2. DESENVOLVIMENTO E SUSTENTAÇÃO DE SISTEMAS

a) São considerados recursos de TIC serviços de desenvolvimento, manutenção preventiva ou corretiva, sustentação, testes, inclusive de segurança, qualidade, engenharia de dados, customização e evolução de software e sistemas computacionais e aplicativos móveis, incluindo elaboração, manutenção e sustentação de painéis e outros produtos de Business Intelligence.



Veja que os itens licitados que se referem a prestação de serviços, nos termos da legislação retromencionada, são aqueles constantes dos itens 7, 8 e 9, no entanto nenhum item trata de serviço continuado, tendo em vista que o item 7 trata de serviço prestado em uma única vez (instalação e configuração da solução), bem como o item 9 que trata de um treinamento das soluções para dois servidores e o item 08, em que pese período pré-determinado, não trata de serviço contínuo.

Ainda no intuito de comprovar o alegado, necessário trazer o conceito de serviço contínuo e constante do artigo 6º, XV da Lei nº. 14.133/2021. Vejamos:

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

Neste ponto, importante ressaltar que o legislador diferencia a prestação de serviços e o fornecimento, mantendo para ambos o conceito de continuidade, quando existe necessidade permanente ou prolongada.

Porém, o artigo 67, §5º da Lei nº. 14.133 é específica apenas a serviços contínuos. Pede vênias para colacionar novamente:

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

Sucessivamente, necessário esclarecer que a qualificação como serviço contínuo refere-se à necessidade de o serviço garantir a manutenção da atividade administrativa, aqui entendida como atividade-fim e não atividade meio. Confira o entendimento jurisprudencial a respeito:

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.” (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.)

Ressalta-se ainda que a simples necessidade permanente de execução, por si só, não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo. O que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público, não sendo este o caso de nenhum dos itens licitados.



Tanto é que o artigo 6º da Lei nº. 14.133/2021 em seu inciso XVII dispõe:

XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto;

Reafirma: trata de contrato não contínuo com prazo determinado.

É imperioso ainda registrar que o item 9.8.3 exige que se demonstre prestação de serviços por período não inferior a 24 (vinte e quatro) meses, ou seja, mesmo prazo de vigência do contrato, conforme item 1.3 do Termo de Referência. Vejamos:

1.3. O prazo de vigência da contratação é de 24 (vinte e quatro) meses, contados da assinatura do contrato, prorrogável para até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei n.º 14.133, de 2021.

Ocorre que já é pacificado que as exigências de capacidade não podem ser idênticas ao do objeto licitado, sob pena de formalismo exacerbado e ofensa ao princípio da competitividade. Veja o que diz o Acórdão n. 1.390/2021-P:

a) exigência de comprovação de experiência mínima de três anos na prestação dos serviços licitados, a despeito do prazo inicial da contratação ser de apenas doze meses (item 9.11.4.5 do edital) , sem prévia e adequada fundamentação - baseada em estudos prévios e na experiência pretérita adquirida neste tipo de contratação - de que seria indispensável para assegurar a prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, acarretando injustificada restrição potencial à competitividade do certame, o que afronta os arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e 2º, caput, do Decreto 10.024/2019, além de contrariar a jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.870/2018, 2.785/2019 e 503/2021, todos do Plenário

Dito isto, atraindo-se por analogia o disposto no artigo 67, §2º da Lei nº. 14.133/2021. Repete-se:

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Assim sendo, considerando que estamos tratando de licitação referente a serviços e a vigência do contrato, in casu, é de 24 (vinte e quatro) meses. Ou seja, ainda que se pudesse exigir o atestado, o que discorda, tendo em vista que não estamos diante de serviços contínuos, a exigência do item 9.8.3 deveria se limitar ao período de 12 (doze) meses, ao se considerar que a lei veda a exigência de



atestados idênticos e nesse caso os 50% previstos seria exatamente 12 meses, ou seja, 50% dos 24 meses.

Ante todo o exposto, é forçoso concluir que a exigência do item 9.8.3 é ilegal, tendo em vista que nenhum item licitado refere-se a serviço contínuo.

C) EXPECIFICAÇÕES TÉCNICAS INADEQUADAS E INSUFICIENTES

Analisando detalhadamente os itens que compõe o objetivo licitado, especificamente aqueles relacionados à subscrições dos produtos Trend Micro, identificamos e validamos com o fabricante que a tabela de produtos foi reformulada recentemente, sendo que alguns produtos possuíam nomes diferentes há pouco tempo, o que conseqüentemente reflete na impossibilidade de comprovação na habilitação técnica/atestado de capacidade, pois o Edital e seus anexos não permitem a comprovação similaridade de produtos, mesmo que do mesmo fabricante.

Esse edital deve ser impugnado considerando que existem especificações técnicas insuficientes, bem como omissões que podem comprometer a apresentação das propostas e atestados técnicos, ferindo o artigo 28 da Lei 14.133/21. Este edital somente poderá ser republicado, quando for permitida a similaridade ou apresentada uma relação dos produtos atuais com os produtos antigos do fabricante, possibilitando a apresentação de atestados compatíveis com as devidas soluções, deixando de exigir que o atestado contenha o nome exato do produto Trend.

V - PEDIDOS.

ILMO. SR. PREGOEIRO,

Diante de tudo o que foi exposto à saciedade nos parágrafos anteriores, a impugnante, requer a Vossa Senhoria:

(1) O devido recebimento e processamento desta impugnação editalícia, posto que legalmente prevista e tempestivamente apresentada requerendo assim:

(2) A suspensão imediata dos trâmites licitatórios até decisão acerca dos temas apontados na presente impugnação;

(2.1) Caso sejam mantidas as cláusulas e condições ora atacadas, sejam os autos remetidos à superior instância administrativa para devido e necessário pronunciamento;

(3) No mérito, sejam acolhidas todas as impugnações aqui lançadas sobre o edital, levando à renovação de todo o procedimento e retificação dos itens impugnados de modo a preservar os princípios da legalidade, isonomia e competitividade, bem como evitar eventual direcionamento do certame.



(4) Após proceder a alteração nos itens impugnados, vez que tratam de itens que afetam diretamente a apresentação ou formulação das propostas, requer a republicação do texto do mesmo modo e prazo anteriores.

Resposta a Impugnação 2:

A respeito do pedido de impugnação da empresa, foram acolhidas as razões apresentadas pela licitante.

Deste modo, haverá republicação do edital com as devidas retificações, no que couber, de modo a preservar os princípios da legalidade, isonomia e competitividade do certame".

Impugnação 3:

RAZÕES E MÉRITO

Em breve síntese, o objetivo desta impugnação é demonstrar a necessidade de se reverem as especificações técnicas do objeto licitado que, em ofensa à legislação de regência, indicam que as soluções licitadas DEVEM ser da fabricante Trend Micro, conforme trazido quando das "especificações das soluções", constantes na tabela do Item 1 do Termo de Referência. Veja-se

(...)

Nesse liame, o Item 2 do Termo de Referência, em conjunto com o Estudo Técnico Preliminar, traz as seguintes justificativas para a indicação de marca das soluções licitadas: (a) necessidade de padronização e continuidade da solução contribuam para manter a uniformidade e eficácia das políticas de segurança, evitando incompatibilidades e otimizando a eficiência operacional do ambiente tecnológico do CNPq; e (b) a experiência prévia da equipe técnica com a solução, o que facilitaria a gestão de incidentes e permitindo respostas rápidas e efetivas em caso de ameaças.

Além disso, motivou-se o direcionamento da contratação com o fato de que que somente a Trend Micro poderia oferecer algumas funcionalidades avançadas, como a plataforma XDR para correlacionamento de ameaças, proteção contra antispam e suporte a dispositivos diversos. Por fim, explicou-se que a escolha se alinharia com aos princípios de economicidade e interesse público, promovendo um custo total de propriedade competitivo para a Administração Pública, conforme indicariam as comparações de soluções realizadas.

No entanto, a indicação de fabricante vai de encontro a linha de raciocínio trazida no sentido de que a contratação da solução Trend Micro estaria alinhada com os princípios da economicidade e interesse público.

Isso porque, o direcionamento da licitação para um único fabricante impede a participação de diversos licitantes que poderiam ofertar soluções perfeitamente adequadas às condições técnicas do edital. Por consequência, isso limita a



concorrência e reduz a variação de preços, já que, ao restringir a escolha a um único fornecedor, todas as participantes terão como referência os mesmos preços mínimos. Essa falta de diversidade prejudica a competitividade e pode comprometer a obtenção de propostas mais econômicas para o certame, violando, assim, princípios constitucionais do procedimento licitatório.

Em realidade, uma vez que a indicação de marca/modelo torna a licitação restritiva e muito mais onerosa, pois impede a participação de outros fabricantes e causa enorme prejuízo ao Erário, ela é medida excepcional e deve ser justificada, conforme previsão do art. 41, I, da Lei 14.133 de 2021, in verbis:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência; - Grifos e destaques nossos.

A respeito, confira-se a jurisprudência do TCU:

Em licitações para aquisição de equipamentos, havendo no mercado diversos modelos que atendam às necessidades da Administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para marca ou modelo específicos e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado. (Acórdão 214/2020-Plenário – Grifos e destaques nossos) – Grifos e destaques nossos.

Imperioso destacar que, perante a Lei 14.133 de 2021, NÃO EXISTE a argumentação de direcionamento da licitação para um único fabricante baseado em simplificação da gestão e fiscalização do(s) contrato(s), muito menos não há de se conseguir com o DIRECIONAMENTO maiores descontos, já que a solução é composta por itens diferentes DO MESMO FABRICANTE. Pelo contrário, no tangente aos valores a serem alcançados NÃO HÁ DISPUTA uma vez que todas as vendas representam o mesmo fabricante, que sozinho, condicionará os valores a serem alcançados.

Na realidade, utilizar o argumento de economicidade através do direcionamento é exatamente o OPOSTO do que preconiza a Lei, com destaque que os argumentos utilizados para escolha do fabricante TRENDMICRO nesse processo (com destaque ao uso de informações inverídicas no que diz respeito ao Estudo



apresentado comparativo entre os demais fabricantes e detalhado na sequência) serão apreciadas pelos órgãos de auditoria e controle.

Da mesma forma, qualquer alegação de uso de determinada tecnologia por anos (como é citado o uso de TRENDMICRO há 10 anos pelo CNPq), por Lei, NÃO PODE SER UTILIZADO como argumentação para direcionamento do Edital!

Demonstrando a aplicabilidade dos dispositivos legais ao caso em tela, tem-se que uma das justificativas para indicação da Trend Micro seria a necessidade de padronização, conforme possibilidade constante na alínea “a”, inc. I, art. 41, acima transcrito.

No entanto, para legalidade de tal justificativa, seria necessário que o Edital viesse acompanhado de um parecer técnico sobre o produto (inc. I, art. 43) e despacho motivado de autoridade superior (inc. II, art. 43), o que não ocorre no caso em tela, de modo que a indicação dos equipamentos da Trend Micro carece de documentos essenciais para sua manutenção. Veja-se:

Art. 43. O processo de padronização deverá conter:

I - parecer técnico sobre o produto, considerados especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia;

II - despacho motivado da autoridade superior, com a adoção do padrão;

III - síntese da justificativa e descrição sucinta do padrão definido, divulgadas em sítio eletrônico oficial.

§ 1º É permitida a padronização com base em processo de outro órgão ou entidade de nível federativo igual ou superior ao do órgão adquirente, devendo o ato que decidir pela adesão a outra padronização ser devidamente motivado, com indicação da necessidade da Administração e dos riscos decorrentes dessa decisão, e divulgado em sítio eletrônico oficial.

§ 2º As contratações de soluções baseadas em software de uso disseminado serão disciplinadas em regulamento que defina processo de gestão estratégica das contratações desse tipo de solução.

Por isso, resta, desde já, afastado o motivo de indicação de marca em razão da padronização, vez que tal justificativa carece de requisitos formais para sua viabilidade e aceitabilidade.

De todo modo, ainda que o argumento de padronização não atenda as exigências legais, é importante destacar que a justificativa de escolha da marca Trend Micro com base na necessidade de uma gestão centralizada não sustenta a restrição imposta pelo instrumento convocatório.

A gestão centralizada de segurança é, de fato, um aspecto relevante em qualquer ambiente de TI; no entanto, isso não significa que apenas uma marca específica seja capaz de atender a esse requisito. Atualmente, existem diversas soluções no



mercado que oferecem funcionalidades semelhantes e permitem integração via API com sistemas e produtos de diferentes fabricantes.

Inclusive, destaca-se que a utilização de soluções de diferentes fabricantes com tecnologias variadas de detecção pode aumentar significativamente o nível de proteção. A integração de tecnologias distintas, não apenas mantém a gestão centralizada, mas também fortalece a capacidade de detecção de ameaças, criando uma defesa em camadas mais robusta e eficaz.

Essa abordagem de defesa em profundidade é amplamente recomendada na segurança da informação, pois permite que tecnologias complementares atuem de forma integrada. A detecção de ameaças se torna mais precisa, uma vez que cada fabricante pode detectar diferentes tipos de ataques e vulnerabilidades, ampliando a proteção do ambiente. Inclusive, tal prática é adotada no mercado e é amplamente reconhecida pelos principais fabricantes, que frequentemente desenvolvem soluções interoperáveis com outras ferramentas via APIs, visando melhorar a proteção e a integração.

Portanto, a justificativa de padronização da gestão centralizada não deveria ser usada para restringir a participação de outros fornecedores, já que não há exclusividade tecnológica que justifique essa limitação. Pelo contrário, abrir o processo a outros fabricantes poderia trazer mais inovação e variedade de opções, mantendo a gestão centralizada por meio de tecnologias de integração amplamente reconhecidas e utilizadas no mercado, além de elevar o nível de proteção cibernética do ambiente.

Portanto, restam afastados e impugnados os argumentos que justificariam a indicação da Trend Micro.

Para além, não se pode deixar de observar que o Edital está acompanhado do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, no qual há as supostas justificativas – já trazidas anteriormente – para indicação da fabricante Trend Micro. Dentre elas, o Item 9.6 trouxe uma “Análise das Soluções Viáveis” para atendimento dos requisitos do Edital. Confira-se:

(...)

Na análise da equipe técnica, somente a Trend Micro poderia atender todas as exigências e necessidades do CNPq, contudo, trata-se, com o devido acatamento, de análise EQUIVOCADA.

Nesse liame, uma solução adequada para atender os princípios do procedimento licitatório, tais como, da ampla concorrência e obtenção da proposta mais vantajosa, seria a separação da solução de antispam em um grupo distinto, ou seja, a contratação seria dividida em grupos.



Com isso – e com a correção da tabela para incluir referências de atendimento de diferentes fabricantes e tecnologias –, tem-se a possibilidade de participação de cinco (5) fabricantes/tecnologias distintas, o que enfraquece argumento de que outros players do mercado não poderiam atender às necessidades da contratante.

No cenário proposto (separação da licitação em grupos), a Impugnante analisou as soluções tecnológicas viáveis e consolidou as funcionalidades de cada uma, visando verificar o grau de atendimento às necessidades de segurança cibernética do CNPq.

Nesse ponto, com a separação da solução de antispam em um grupo específico, torna possível o atendimento por cinco fabricantes: Trend Micro, Symantec (Broadcom), Sophos, Trellix e Kaspersky, ampliando o leque de alternativas para além de um único fornecedor. Dito isso, após a separação em grupos, teríamos a seguinte tabela de fabricantes capazes de atender ao instrumento convocatório:

(...)

Ademais, ressalta-se que há incongruências no ETP em relação os motivos da escolha da Trend Micro como única solução viável. Detalhadamente, o Estudo Técnico Preliminar trouxe os seguintes esclarecimentos:

Ao analisarmos as principais soluções de mercado para proteção de endpoints, classificadas pelo Gartner, destacam-se os seguintes fornecedores:

- Trellix Endpoint Security (ENS);
- Sophos Intercept X Endpoint;
- Symantec Endpoint Security Complete;
- Microsoft Defender for Endpoint;
- SentinelOne Singularity Platform;
- CrowdStrike Falcon.

A análise de cada uma dessas soluções visa verificar se elas atendem plenamente as necessidades de segurança em relação à solução existente da Trend Micro. A seguir, apresenta-se uma descrição detalhada dessa avaliação:

1. Trellix Endpoint Security (ENS): esta solução oferece uma gama de recursos de segurança, incluindo proteção contra ameaças avançadas, malware e firewall, entre outros. Embora seja uma solução de segurança avançada, a Trellix Endpoint Security não atende completamente às necessidades do CNPq, uma vez que não oferece recursos específicos, como antispam e proteção para servidores. Esses recursos são cruciais para atendimento das necessidades de segurança deste Conselho.

2. Sophos Intercept X Endpoint: O Sophos Intercept X Endpoint é uma solução de segurança avançada que se destaca por várias características distintivas. Uma das principais é a sua abordagem baseada em machine learning e inteligência artificial para a detecção proativa de ameaças, o que o torna altamente eficaz na identificação de malware e ataques cibernéticos sofisticados. Além disso, sua capacidade de isolamento e remediação automatizada de ameaças em tempo real



ajuda a reduzir o tempo de resposta a incidentes, minimizando danos potenciais. No entanto, algumas desvantagens podem incluir a possibilidade de falsos positivos, onde ameaças legítimas são erroneamente identificadas, e a necessidade de uma configuração inicial mais complexa para garantir a eficácia máxima da solução.

3. Symantec Endpoint Security Complete: A Symantec Endpoint Security Complete é uma solução de segurança sólida e abrangente, compreendendo recursos como relatórios e análises, firewall, prevenção de intrusões, gestão de vulnerabilidades, suporte a nuvem e outros. No entanto, a solução da Symantec não atende completamente aos requisitos do CNPq, uma vez que não oferece recursos de antispam, que é um aspecto crucial para este Conselho. Embora a Symantec Endpoint Security Complete seja uma solução robusta, estas são áreas específicas em que a Trend Micro já oferece funcionalidades para as necessidades de segurança.

Contudo, ao observar as justificativas, nota-se que a escolha da Trend Micro não se sustenta, conforme explicações abaixo:

1. Em relação a solução Trellix Endpoint Security (ENS), embora apontada como insuficiente por não oferecer antispam e proteção para servidores, a separação do antispam em um grupo específico permitiria que a Trellix atendesse aos requisitos. Ademais, a documentação oficial da Trellix comprova a existência de recursos de proteção para servidores e DLP, ambas as informações disponíveis em: Proteção para servidores e DLP;

2. No que tange Sophos Intercept X Endpoint, a análise destaca possíveis falsos positivos e a necessidade de uma configuração inicial complexa como desvantagens. No entanto, esses pontos são comuns a todas as tecnologias e a configuração inicial é responsabilidade da contratada, tornando tais justificativas frágeis. A documentação da Sophos, inclusive, comprova a disponibilidade de DLP (informações disponíveis em: Sophos DLP);

3. A Symantec Endpoint Security Complete, apontada como insuficiente pela falta de recursos de antispam, tem-se que caso a separação dos grupos seja realizada, realocando o antispam em um grupo específico, permitiria a participação da Symantec. A documentação oficial comprova a presença de recursos como DLP e visibilidade unificada (informações disponíveis em: DLP e Visibilidade Unificada).

Com apenas esses três fabricantes, já se demonstra que a argumentação de exclusividade da Trend Micro para atender às necessidades do CNPq é insuficiente, haja vista que, com a separação em dois grupos, seria muito mais factível o respeito à ampla concorrência e a obtenção de melhores preços.

O que se vê, portanto, é que a análise que fundamentou a escolha da Trend Micro parece baseada em informações que favorecem essa tecnologia de forma injustificável, vez que somente gerará prejuízo aos cofres públicos em prejuízo à ampla concorrência.



A solução mais indicada para o caso seria o refazimento do ETP, realizando-se uma nova pesquisa de mercado, que permita a participação de diversos fabricantes nos segmentos distintos, promovendo uma maior competitividade e economicidade.

Adicionalmente, cabe destacar que o CNPq ampliou a presente contratação para INCLUIR novas soluções que não estavam presentes no escopo do contrato anterior, de modo que A ALEGAÇÃO DE QUE A MANUTENÇÃO DO MESMO FORNECEDOR se justifica pela continuidade da solução NÃO SE SUSTENTA.

Nesse ponto, é importante destacar o fato do CNPQ possuir através do contrato de 2018, 02 (DOIS) itens, a saber, na tabela extraída do Edital com o detalhamento da solução os itens 1 e 2, relativos à proteção de endpoints e servidores respectivamente. Absurdo a argumentação de diante disso, GARANTIDA A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE OUTRAS TECNOLOGIAS/FABRICANTES, nomear a tecnologia TRENDMICRO para outros 05 (CINCO) itens adicionais presentes no processo, a saber os itens 3, 4, 5, 5 e 7. Essa adição caracteriza uma clara ampliação do objeto em relação à contratação anterior, resultando na aquisição de mais produtos do mesmo fabricante e reforça o caráter direcionado do processo licitatório, sem uma justificativa técnica convincente para essa mudança.

(...)

Dessa forma, a justificativa de continuidade para manter o fornecedor perde força, pois o próprio escopo foi expandido para incluir novos produtos do mesmo fabricante, os quais poderiam ser ofertados por outros fornecedores com condições tecnológicas similares, assegurando a continuidade e integração com os sistemas já existentes, por meio de tecnologias modernas de integração.

As informações acima são comprovadas na seguinte página:
http://memoria2.cnpq.br/web/guest/contratos?p_p_id=contratos_WAR_contratoscnpportlet_INSTANCE_I54ShfffBPhT&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&pagina=1&delta=10®istros=777.

Por fim, ressaltamos que os serviços incluídos nos itens 8, 9 e 10 – suporte técnico, treinamento e instalação/configuração – são comuns a todos os fabricantes. Isso invalida o argumento de que o aprendizado prévio e a complexidade de instalação sejam justificativas para a exclusão de outras tecnologias, como a Symantec (Broadcom), Sophos, Trellix e Kaspersky.

A fim de justificar a possibilidade e ausência de prejuízo da separação por grupos, temos que o próprio Estudo Técnico Preliminar faz a referência ao quadrante do Gartner que versa EXCLUSIVAMENTE a Endpoint Protection Platform - EPP.



Da mesma forma, a referência utilizada da Forrester Wave também se relaciona à proteção de endpoints, evidenciando que ambas as avaliações são específicas para proteção de endpoints e não abrangem diretamente o segmento de antispam. Confira-se:

(...)

Da mesma forma, o ETP também cita uma outra referência, o Gartner Review de EPP, todavia vale destacar que existe um Garner Review específico para o segmento de segurança de e-mail (antispam) (disponível em: Gartner Review - Email Security), ou seja, não guardando qualquer correlação com o EPP, evidenciando, assim, que não há impedimento para separação da contratação em grupos. Ilustra-se:

(...)

Uma vez claro que trata-se de soluções com tecnologias/fabricantes distintos entre os segmentos de EPP e Segurança de Email (ANTISPAM) conclui-se, portanto, que a separação da contratação em dois grupos permitiria a participação de mais empresas na licitação e com uma oferta de diversos fabricantes, resultando em uma maior variação de preços e percentuais de descontos, sem gerar qualquer prejuízo às soluções tecnológicas já existentes no CNPq.

Dessa forma, a justificativa de continuidade para manter o fornecedor perde força, pois o próprio escopo foi expandido para incluir novos produtos do mesmo fabricante, os quais poderiam ser ofertados por outros fornecedores com condições tecnológicas similares, assegurando a continuidade e integração com os sistemas já existentes, por meio de tecnologias modernas de integração.

As informações acima são comprovadas na seguinte página:
http://memoria2.cnpq.br/web/guest/contratos?p_p_id=contratos_WAR_contratoscnpqportlet_INSTANCE_I54ShfffBPhT&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&pagina=1&delta=10®istros=777.

Por fim, ressaltamos que os serviços incluídos nos itens 8, 9 e 10 – suporte técnico, treinamento e instalação/configuração – são comuns a todos os fabricantes. Isso invalida o argumento de que o aprendizado prévio e a complexidade de instalação sejam justificativas para a exclusão de outras tecnologias, como a Sophos.

Adentrando nas questões legais, a exigência direcionada, torna a licitação restritiva e muito mais onerosa, o que impede a participação de outros fabricantes e causa enorme prejuízo ao Erário, além de violar as previsões do art. 41, I, da Lei 14.133 de 2021, vez que a indicação ou direcionamento de fabricante, é medida



excepcional que deve ser justificada, conforme explicações legais anteriormente trazidas.

Corroborando tais argumentos, confira-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União a respeito do assunto:

Em licitações para aquisição de equipamentos, havendo no mercado diversos modelos que atendam às necessidades da Administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para marca ou modelo específicos e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado. (Acórdão 214/2020-Plenário – Grifos e destaques nossos). -----

A especificação, no edital, de produto ou bem cuja descrição e características correspondem a modelo exclusivo de determinado fabricante, sem que haja justificativas técnicas, afronta o disposto nos artigos 3º, caput e § 1º, e 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993 c/c o art. 9º da Lei 10.520/2002. (Acórdão 2387/2013-Plenário – Grifos e destaques nossos).

Resta demonstrado, portanto, que o direcionamento do certamente, sem as devidas justificativas, configura vício de origem no presente procedimento licitatório, o que deve, portanto, resultar na nulidade do edital publicado, devendo a Administração retroceder para fase de estudo técnico preliminar com a separação da contratação em grupos.

Frisa-se, ademais, que em casos assim, a jurisprudência do TCU tem sido bastante restritiva com a possibilidade de licitações fechadas como a que ora se impugna sem um estudo comparativo acerca da economicidade. A título de exemplo, veja-se o entendimento:

Enunciado

Na aquisição de soluções de armazenamento (storage) em tecnologia da informação, não é aceitável a justificativa de padronização ou de aproveitamento de equipamento para restringir o fornecimento a um único fabricante, sem que essa decisão esteja amparada em estudo técnico preliminar, fundamentado em ampla pesquisa e comparação efetiva com alternativas possíveis, avaliando-se os custos de cada alternativa, de modo a se viabilizar a efetiva competição entre diversos fabricantes e resguardar o interesse público. (TCU, Acórdão 248/2017-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 15/02/2017. Grifo nosso).

Veja que, no julgado acima, o TCU não se contenta com que seja realizado um estudo meramente para atendimento formal à lei, como feito no caso em tela. Analisando o voto proferido pelo Min. Walton Alencar Rodrigues, percebe-se que só se considera existente um estudo imparcial quando características não



essenciais sejam deixadas de lado, de forma que as alternativas tecnológicas sejam seriamente avaliadas. Confira-se:

Do ponto de vista essencialmente técnico, os responsáveis não buscaram conhecer as soluções de outros fabricantes, em etapa inicial do processo, para, posteriormente, com as informações consolidadas, solicitar, de forma igualitária, a precificação aos principais fabricantes, conferindo tratamento semelhante ao dado aos oito representantes do [fabricante 1], aos quais foi enviado documento com todos os requisitos técnicos detalhados (peça 152) .

Nas pesquisas com o representante da [fabricante 3] e com a [fabricante 2], a AGU adotou como premissa que a solução sugerida contemplasse a integração com o parque tecnológico da instituição.

Foram determinadas a esses fornecedores as seguintes características técnicas como necessárias: integração com o equipamento [...]; utilização dos storages [...] em ambiente de menor impacto; solução baseada na tecnologia NAS, contemplando backup no site remoto com funcionalidades de deduplicação, retenção e outras que fossem pertinentes (peça 257, p. 42) .

Caso a AGU estivesse de fato avaliando a hipótese de substituição completa da solução de armazenamento em uso, ao invés das exigências do parágrafo anterior, teria requerido propostas que contemplassem solução de migração dos dados do storage atual para a nova plataforma, de forma semelhante ao que ocorreu no edital do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (peça 154, p. 39), que também possuía equipamento [fabricante 1] e, nem por isso, impôs a restrição de marca a esse fabricante.

Ademais, os responsáveis não teriam considerado, como fatores técnicos restritivos à escolha da solução, o não suporte ao ambiente NAS, a necessidade de licenciamento por terabyte de dados virtualizado e para replicação de dados e a necessidade de infraestrutura complementar para virtualização de storage (peça 15, p. 5) , pois a virtualização somente é necessária no caso da manutenção dos equipamentos da marca [fabricante 1] no ambiente de produção, funcionando conjuntamente ao equipamento de outro fabricante.

(...)

Pelo exposto, no Estudo Técnico Preliminar, não seria conveniente ou oportuna a preservação do investimento nos equipamentos [...], cujos contratos de suporte técnico e garantia já estavam vencidos ou próximos do vencimento, e os próprios normativos internos da AGU admitem que de forma geral, a contratação a posteriori de serviços de manutenção para ativos fora de garantia, usualmente é mais onerosa para a Administração do que quando o bem é adquirido com garantia para toda sua vida útil. Ademais, o equipamento modelo [...] já havia atingido sua data limite para comercialização em março de 2009, sendo que a possibilidade de continuar utilizando as gavetas de discos, que justificaria a suposta preservação do investimento, não considerou o custo associado à manutenção e substituição desses insumos no custo total de propriedade dessa opção. O custo dos discos é, aliás, tão significativo em relação ao custo total da solução, a ponto de os próprios responsáveis terem afirmado que 89,94% do custo da solução de armazenamento, nos últimos oito anos, ter sido com a aquisição de discos (peça 257, p. 47).



A Sefti, na instrução de peça 285, p.8, apresenta tabela demonstrando o custo de substituição de discos, de 1TB, por fabricante, conforme dados do Pregão CNJ/2014.

Segundo essa pesquisa, o custo dos discos do [fabricante 1] pode ser até o triplo daqueles de outras quatro marcas [...].

Quanto à análise das alternativas à aquisição da solução de armazenamento da AGU, a falha reside na ausência de efetiva avaliação da substituição completa do parque de armazenamento do órgão. Essa restrição limitou os possíveis competidores aos representantes do [fabricante 1], podendo a competitividade do certame desde a especificação da solução eleita, sem previamente avaliar econômica e tecnicamente se era a opção mais adequada e vantajosa.

Portanto, as razões de justificativa, apresentadas pelos responsáveis, não elidiram as falhas do Estudo Técnico Preliminar, o que ocasionou limitação da competição aos fornecedores de equipamentos [fabricante 1], em afronta a Lei 8.666/1993, art. 15º, § 1º.

Em conclusão, nesta licitação, deve-se anular o edital publicado, para que o CNPq retorne à fase do ETP, para assim, definir as melhores (e mais econômicas) marcas que atendam à necessidade desse Conselho, bem como a separação das soluções em grupos para viabilizar a maior concorrência, sob pena de violação dos princípios administrativos da economicidade, isonomia, igualdade, impessoalidade, economia, moralidade e eficiência.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, pugna-se por que sejam realizadas as modificações pertinentes no Edital de Licitação, atendendo-se às prescrições do art. 164, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021.

Resposta a Impugnação 3:

A respeito do pedido de impugnação da empresa, foram acolhidas as razões apresentadas pela licitante.

Deste modo, haverá republicação do edital com as devidas retificações, no que couber, de modo a preservar os princípios da legalidade, isonomia e competitividade do certame.