

Assunto:

ENC: [CAPES] PE-162023- Impugnação

Prezado licitante, boa noite.

O pedido de impugnação foi enviado à área técnica/demandante para que se manifestasse diante do caráter técnico.

A área se manifestou da seguinte forma:

Primeiramente, cabe esclarecer que o licenciamento da Solução na modalidade perpetua, como já especificado no Termo de Referência “[...] *As licenças a que se refere o item anterior deverão ter **caráter perpétuo**, não precisando de renovação, de modo que, após o tempo de contrato, a solução permaneça indefinidamente plenamente funcional, devendo sua atualização (subscrição) ser garantida pelo prazo do contrato*”, se deve ao fato da Capes continuar com a solução operacional mesmo após o término do vencimento do contrato garantindo minimamente a continuidade do negócio mesmo sem um contrato vigente, e até novo processo licitatório de extensão de garantia ou troca da solução.

Para isso, pesquisas foram realizadas e documentadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) no intuito de identificar soluções similares e compatíveis com os requisitos buscados pela Capes. Foram identificados 5 (cinco) principais players de mercado que possuíam condições de fornecer soluções que pudessem atender a necessidade da Capes.

A impugnante alega que o modelo de equipamento FortiADC-2200F utilizado na pesquisa de mercado não atende as especificações do Edital na sua plenitude, no entanto, esse modelo foi utilizado apenas como referência para a pesquisa. Destacamos que na pesquisa de preços o equipamento FortiADC-2200F não fez parte da média de preços calculada, uma vez que o fornecedor de tal produto não logrou êxito em nenhum dos Pregões encontrados na pesquisa. Ademais foi solicitada proposta comercial a duas revendas Fortinet, indicadas pelo fabricante da solução deste equipamento, que não responderam à solicitação.

Conforme Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, é preciso salientar que a pesquisa de preços deve considerar “contratações **similares** feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas a fim de aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

Ademais, nada impede que o fornecedor deste equipamento possua soluções diversas as pesquisadas que atendam aos requisitos técnicos do Edital. Destacamos que a pesquisa de mercado realizada abrangeu apenas os principais players de mercado e não é exaustiva, podendo haver outros fabricantes com soluções que podem atender aos requisitos do Edital.

Desta forma, a alegação da impugnante de que existe flagrante restrição do certame não procede, visto que existem outras soluções no mercado que atendem aos requisitos do Edital identificadas pela pesquisa de preços realizada.

Por fim, o entendimento é de que as alegações da impugnante não procedem pelo exposto acima.

O Pregoeiro, com o apoio da área técnica demandante, conhece do pedido para em seu mérito julgá-lo improcedente.

Atenciosamente,

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES

Pregão Eletrônico n. 16/2023

2 síntese e mérito

Em breve síntese, trata-se de impugnação que visa a apontar a impossibilidade de atendimento integral do edital com soluções únicas e *on premises*, o que gera, por consequência, exigências restritivas sob o ponto de vista técnico. Assim, no entender da Impugnante, alguns pontos do Edital devem ser modificados para que a licitação efetivamente logre o seu objetivo de identificar a proposta mais vantajosa.

É o que se passa a demonstrar

De antemão, (re)lembre-se que o objeto da presente licitação é a “escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de Solução de Segurança de Balanceador de Cargas com funcionalidades de WAF (*Web Application Firewall*), incluindo garantia e suporte técnico de 60 (sessenta) meses, bem como a prestação de serviços agregados de instalação, migração, configuração, transferência de conhecimento e apoio técnico especializado pós-implantação sob demanda, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.”

Com efeito, antes de qualquer argumentação, veja que os itens 3.2.2 e seguintes dispuseram sobre as especificações técnicas da Solução 1 e a pesquisa de marcas:

3.2.2. Solução 1: Contratação de Solução de Balanceamento de Carga com WAF (*Web Application Firewall*)

3.2.2.1. A solução *on-premise* (seja em appliance físico ou virtual) permite que os parâmetros técnicos exigidos como *throughput* (com e sem visibilidade SSL), taxa de compressão, taxa de *offload* SSL, entre outros, logrem alcance às funções esperadas (principalmente WAF).

(...)

3.2.2.3. Para este cenário, foi efetuada pesquisa em atas de realizações de pregões eletrônicos e igualmente de contratações no Painel de Preços, onde foram identificados os principais players de mercado de soluções de balanceamento de carga que participaram dos certames, cujos modelos ofertados/homologados similares e compatíveis aos requisitos da contratação em tela foram os seguintes:

3.2.2.7. Deste modo, conforme demonstrado, foram utilizados como objeto de pesquisa os sítios dos fabricantes que figuram como líderes do mercado no quadrante, com os modelos a seguir que mais se compatibilizam operacionalmente com o ambiente de infraestrutura de tecnologia da informação da CAPES – e que foram propostos e/ou adquiridos em pregões recentes realizados no âmbito da Administração

Pública (cabe ressaltar que em alguns modelos propostos não foi possível identificar algumas características nos *datasheets*):

Nesse sentido, depreende-se dos trechos acima destacados que houve a pesquisa de preços, inclusive, a pesquisa foi feita também com a empresa Fortinet.

No entanto, observamos que não é possível realizar o atendimento das especificações do edital com o FortiADC-2200F, uma vez que a Fortinet, dada sua arquitetura, não oferece dentro de uma solução única *on premises* todas as funcionalidades de WAF e a ADC exigidas no instrumento convocatório. Por isso, há flagrante impossibilidade de atendimento do Edital com oferta da própria solução pesquisada pelo CAPES.

No mais, os valores apresentados nos Itens 1.2 e 1.3 divergem dos números de performance informados no item 3.2.2.7 tabela em que constam os requisitos mínimos exigidos pela CAPES, nota-se:

1.2. Desempenho dos Appliances

- 1.2.1. Possuir SSL throughput no balanceamento de no mínimo de 15 Gbps (quinze gigabits por segundo);
- 1.2.2. Suportar, no mínimo, 30 (trinta) milhões conexões simultâneas em L4 (OSI);
- 1.2.3. Suportar, no mínimo, 500 (quinhentos) mil requisições por segundo em L7 (OSI) sem perda;
- 1.2.4. Suportar, no mínimo, 800 (oitocentos) mil conexões por segundo em L4 (OSI) sem perda;
- 1.2.6. Suportar, no mínimo 10.000 (dez mil) transações SSL por segundo, considerando chaves de 2.048 bits em RSA;
- 1.2.7. Possuir a capacidade de tratar no mínimo 750 mil conexões SSL de forma concorrente;
- 1.2.8. Prover proteção SYN/DDoS para, no mínimo, 7 (sete) milhões cookies por segundo;
- 1.2.9. Suportar no mínimo 12.000 (doze mil) transações por segundo utilizando chave ECDSA (P-256) para a funcionalidade de *SSL Offload*;
- 1.2.10. Suportar, no mínimo, 10 (dez) Gbps de tráfego HTTP comprimido;
- 1.2.11. Possuir throughput mínimo no balanceamento de carga de no mínimo 30 (trinta) Gbps;
- 1.2.14. Possuir funcionalidade para realizar proteção de ataques DDoS;
- 1.2.15 Possuir a capacidade de tratar no mínimo 200 (duzentas) mil conexões por segundo em camada 7;
- 1.2.17 Possuir throughput mínimo no balanceamento de carga em camada 7 de no mínimo 30 (trinta) Gbps.

1.3. Interfaces (para cada Dispositivo do par)

- 1.3.1. Deve suportar agregação de portas baseado no protocolo LACP (padrão IEEE 802.3.ad) em grupos de, no mínimo, 2 (duas) portas em um mesmo conjunto de agregação;
- 1.3.2. Deve suportar no mínimo 512 vlans;

- 1.3.3. Todas as interfaces de ethernet deverão possuir isolamento de comunicação entre si;
- 1.3.4. Deve implementar o transporte de múltiplas VLAN por uma única porta(ou conjunto agregado de portas) utilizando o protocolo 802.1q;
- 1.3.5. O equipamento deve possuir, no mínimo, 4 (quatro) interfaces de rede 10 Gbps SFP+, com conectores LC (transceivers) 10G-BASE-SR (short range), para fibra ótica do tipo multimodo OM4;
- 1.3.6. O equipamento deve possuir ao menos 2 (duas) interfaces de rede 1Gbps, 1000Base-T, full-duplex do tipo RJ45, sendo uma delas exclusiva e dedicada para gerência, onde a interface pode ser fixa ou pode ser fornecida com o respectivo transmissor-receptor, o qual deve ser considerado no momento da elaboração da proposta;
- 1.3.7. Cabeamentos até 10 metros de comprimento OM4, sendo que o comprimento adequado de cada cabo e os tipos de conectores para fibra (LC/LC) serão especificados pela Contratante no momento do pedido de compra;
- 1.3.8. Deve permitir o encaminhamento de “jumbo frames” (pacotes de 9016 bytes) em todas as interfaces utilizadas para tráfego de dados;
- 1.3.9. Interface serial RS-232, interface USB ou interface RJ45, exclusiva e dedicada para acesso à console do equipamento, sendo necessário o fornecimento do respectivo cabo compatível;
- 1.3.10. Deve permitir a configuração das interfaces de alta-disponibilidade do cluster (*heartbeat*), com opções para utilizar uma rede exclusiva para o *heartbeat*;
- 1.3.11. O equipamento deverá ser fornecido com todos os respectivos cabeamentos, transmissores-receptores, conectores e transceptores (Gbps) para as interfaces descritas nesta seção.

Desta forma, a pesquisa para dimensionamento da solução em que há apontamento do fabricante Fortinet não está de acordo com o dimensionamento do Edital e com isso, a solução indicada como passível de atendimento, não atende ao escopo informado.

A título exemplificativo, a Fortinet, empresa pesquisada para a formação do certame, consegue oferecer produtos com funcionalidades adicionais, como por exemplo o ADC Application Delivery Controller – ADC, que no caso da Fortinet é o FortiADC, o qual entrega algumas funcionalidades de WAF, porém não atende a todos os itens exigidos na solução para o item 5. Segurança – Firewall de Aplicação Web (WAF).

Situação similar acontece com o Web Application Firewall – WAF, que, no caso da Fortinet, é o FortiWEB, o qual não entrega todas as funcionalidades de ADC, especificamente aquelas previstas no item 4. Balanceamento.

Evidente, portanto, que para atendimento integral das exigências mínimas do Edital com produtos ofertados pela Fortinet, empresa pesquisada, faz-se necessária a composição de duas soluções *on premise*, o que é vedado pelo instrumento convocatório, o qual prevê a quantidade de equipamentos que devem ser ofertados.

Lado outro, a solução FortiGSLB, pesquisada pela CAPES para atendimentos do módulo de “balanceamento Global (Global Server Load Balancing)”, é ofertado somente em nuvem. Contudo, o Edital exige oferta *on premise*, o que restringe, automaticamente, a participação de uma das soluções apresentadas na justificativa da consulta.

Assim, há flagrante restrição do certame, visto que impossibilita a participação da licitação com as soluções pesquisadas e utilizadas como parâmetro do órgão licitante.

Em conclusão, nesta licitação, deve-se ajustar o edital publicado para que a CAPES retorne à fase cotação, possibilitando, assim, a definição das melhores soluções e como devem atender à necessidade desta Coordenação de Aperfeiçoamento, sob pena de violação dos princípios administrativos da economicidade, isonomia, igualdade, impessoalidade, economia, moralidade e eficiência.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, pugna-se por que sejam realizadas as modificações pertinentes no Edital de Licitação, atendendo-se às prescrições do art. 41, § 1º, da Lei n. 8.666/93.

Nesses Termos,

Pede Deferimento.

Brasília, 09 de janeiro de 2024.