

Brasília, 24 de janeiro de 2025

Ilustríssimo Senhor  
Pregoeiro  
Coordenação-Geral de Suporte Logístico  
Coordenação de Licitação e Contrato  
Divisão de Compras e Licitações

Proc. Ref.: PREGÃO ELETRÔNICO No 90000/2025

**MIPS GESTÃO EM TI E COMUNICAÇÃO DIGITAL LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrita no CNPJ 03.829.682/0001-38, com sede no Avenida Trindade, nº 254, Andar 11, Sala 1115, Bairro Bethaville I, Cep 06.404-326, Barueri-SP, vem, por sua Representante Legal, na forma do seu Contrato Social, com amparo no Art. 164 da Lei 14.133/21, à sua Ilustre presença, oferecer a presente **IMPUGNAÇÃO** ao Edital, o que passa a fazer nos seguintes termos:

Trata-se de processo licitatório cujo objeto o fornecimento de solução de segurança de rede composta por uma solução de Next Generation Firewall (NGFW), contemplando todos os softwares necessários licenciamento, instalação, configuração, suporte, garantia, suporte técnico, repasse de conhecimento, Gerenciamento de LOGS e Automação, Gerenciamento Centralizado, conforme as especificações técnicas e operacionais descritas neste projeto, visando atender às necessidades do Ministério das Cidades.

A presente impugnação ao Edital, apenas para fins didáticos, se concentra nos seguintes argumentos:

- 1 – Restrições Injustificadas à Ampla Concorrência;**
- 2 – Falta de detalhamentos no Estudo Técnico Preliminar;**
- 3 – Restrição de Players baseadas no Quadrante do Gartner.**

#### **1 - RESTRIÇÕES INJUSTIFICADAS À AMPLA CONCORRÊNCIA;**

O Objeto do **Termo de Referência 63/2024**, prevê a contratação de solução de Next Generation Firewall, incluindo Gerência Centralizada dos equipamentos, logs e automação o que inclui todas as licenças de software, suporte especializado, instalação e repasse de conhecimentos conforme o Item 1:

##### **1. Condições gerais da contratação**

Contratação de empresa para o fornecimento de solução de segurança de rede composta por uma solução de Next Generation Firewall (NGFW), contemplando todos os softwares necessários, licenciamento, instalação, configuração, suporte, garantia, suporte técnico, repasse de conhecimento, Gerenciamento de LOGS e Automação, Gerenciamento Centralizado, conforme as especificações técnicas e operacionais descritas neste projeto, visando atender às necessidades do Ministério das Cidades, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento.

##### **a) Da Restrição de produtos baseados em arquitetura ASICS proprietárias:**

Nas características do software do **Termo de Referência 63/2024**, o texto em questão restringe a participação de soluções baseadas em arquitetura ASICS proprietárias:

A solução não deve ter chips específicos de aplicativos, como ASICs, que não permitem futuras expansões de firmware e recursos no mesmo hardware. A solução deve ser baseada em arquitetura de processamento paralelo e não deve utilizar chips ASIC proprietários.

É importante ressaltar que cada fabricante funciona de maneira particular afim de entregar resultados semelhantes, cada arquitetura é construída de maneira a otimizar o funcionamento da solução, desta maneira, essa cláusula exclui fabricantes como **Fortinet**, cujas soluções utilizam a tecnologia FortiASIC, amplamente reconhecida no mercado por sua eficiência em segurança de rede, como indicado no próprio site da Fortinet (<https://www.fortinet.com/products/fortigate/fortiasic>):

## Overview

Fortinet NGFWs are powered by proprietary purpose-built ASICs called Security Processing Units (SPUs) that radically increase the speed, scale, efficiency, and value of our cybersecurity solutions. FortiGate Next-Generation Firewalls yield the highest threat-protection performance available, enabling organizations to simplify their distributed edge operations and deliver superior performance for business-critical applications.

Uma outra determinação importante e que deve ser considerada, é de que o fabricante em questão esta posicionado como um dos líderes na versão mais recente do quadrante mágico do Gartner®:



Desta maneira, considerando o **Termo de Referência 63/2024**, o item que restringe a participação de produtos baseados em soluções ASICS proprietárias, está em contradição com o seguinte item:

A solução deverá constar no último quadrante mágico do Gartner para Next Generation Firewall no quadrante de líderes ou visionários;

A ausência de justificativa técnica para essa exigência de solução que não utilizem arquitetura ASICS proprietária configura direcionamento indevido, já que o desempenho da solução deveria ser medido pelos resultados alcançados e não pelos componentes internos específicos.

### b) Instalação On-Premises da Solução para Gerenciamento de Logs e Automação:

O edital exige que a solução de logs e automação seja instalada "em ambiente virtual da CONTRATANTE, devendo estar disponível de forma local (on-site), em modelo virtual":

Deverá ser instalada em ambiente virtual da CONTRATANTE, devendo estar disponível de forma local (on-site), em modelo virtual. Deve estar disponível para ambientes VMware ESXi e Hyper-V;

Essa especificação restringe soluções de **XDR (Extended Detection and Response)** baseadas em nuvem, que atualmente dominam o mercado devido à sua escalabilidade e eficiência. Tal exigência não encontra respaldo técnico no Estudo Técnico Preliminar (ETP), apesar de ser mencionada especificamente como "**Visibilidade Aprofundada**" e "**Automação de Resposta**":

**Gerenciamento de Logs e Automação:**

- **Visibilidade aprofundada:** Permite uma análise detalhada dos eventos de segurança, identificando padrões, correlacionando incidentes e detectando ameaças emergentes de forma proativa.
- **Geração de relatórios personalizados:** Possibilita a criação de relatórios customizados para atender às necessidades específicas de cada área, facilitando a tomada de decisões e o cumprimento de requisitos regulatórios.
- **Automação de respostas:** Permite a automação de tarefas repetitivas, como a geração de alertas e a aplicação de medidas corretivas, reduzindo o tempo de resposta a incidentes e minimizando o risco de falhas humanas.
- **Compliance:** Auxilia no cumprimento de normas e regulamentações, como a LGPD, fornecendo as evidências necessárias para auditorias e investigações.

Vejamos a definição de acordo com o Gartner ® <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary?glossarykeyword=SOAR>:

## What is Extended Detection and Response?

Extended detection and response (XDR) delivers security incident detection and automated response capabilities for security infrastructure. XDR integrates threat intelligence and telemetry data from multiple sources with security analytics to provide contextualization and correlation of security alerts. XDR must include native sensors, and can be delivered on-premises or as a SaaS offering. Typically, it is deployed by organizations with smaller security teams. [Show Less](#)

Desta maneira, fica claro que a solução pretendida se trata de uma solução XDR, contudo, não há qualquer detalhamento referente a solução pretendida no ETP, no que diz respeito às necessidades técnicas do Ministério das Cidades, tampouco em relação às pesquisas de mercado ou em painel de preços em relação a custo. Isso fere os princípios da **transparência** e **motivação** (artigo 37 da Constituição Federal e artigo 6º da Lei nº 14.133/2021).

## 2 - FALTA DE DETALHAMENTOS NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR;

No ETP anexado ao processo, observa-se que não há justificativa técnica que comprove a necessidade de incluir características exclusivas de soluções XDR na especificação do Item **2 Solução para Gerenciamento de LOGS e Automação**. O **Estudo Técnico Preliminar 77/2024**, apesar de mencionar Automação de Resposta e Integração de Logs, não apresenta critérios claros ou dados que justifiquem ou sustentem a adoção desse tipo de tecnologia, uma vez que as soluções de NGFW do mercado já possuem embarcadas soluções de monitoramento e relatórios.

Outro ponto a se destacar, é o fato de que, este tipo de tecnologia é classificado como uma tecnologia específica totalmente diferente de soluções de NGFW. Inclusive o próprio Gartner ® possui um quadrante específico para este tipo de solução:

Figure 1: Magic Quadrant for Endpoint Protection Platforms



Mais uma vez fica clara a tentativa de restringir a ampla concorrência se atualizarmos o **Termo de Referência 63/2024**, em relação ao item que se refere aos líderes e visionários do Quadrante do Gartner®:

### 3 - A INJUSTIFICADA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

De maneira absolutamente injustificada, o Termo de Referência consignou o seguinte:

A solução deverá constar no último quadrante mágico do Gartner para Next Generation Firewall no quadrante de líderes ou visionários;

Considerando tal item, fica claro que, os únicos fabricantes que possuem soluções que compostas, **poderiam participar do instrumento convocatório seriam Palo Alto e Checkpoint.**

O Gartner é frequentemente utilizado na área de tecnologia da informação por conta das análises e avaliações que realiza. Contudo, apesar de sua reputação, o que se levanta agora é relativo à impossibilidade de utilização do Sistema Gartner para análise de empresas em licitações, trazendo prejuízos ao ente público e às empresas em análise.

A utilização do Sistema Gartner como critério exclusivo na análise de empresas em processos de licitação tem sido objeto de questionamento devido às suas potenciais falhas e limitações. Inclusive, a prática do uso do Sistema Gartner pode violar os preceitos fundamentais da Constituição Federal e comprometer a justiça e a imparcialidade nos processos licitatórios.

A Constituição Federal traz como princípio fundamental a igualdade (Art. 5º, *caput*). Estabelece-se que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se a igualdade de direitos e oportunidades a todos os cidadãos. Quanto às licitações públicas, a igualdade se manifesta na exigência de tratamento isonômico a todos os concorrentes, assegurando que não haja discriminação arbitrária ou favorecimento indevido.

1. I) Discriminação Econômica: o uso exclusivo do Sistema Gartner na análise de empresas em licitações pode resultar em discriminação econômica, privilegiando aquelas com recursos para acessar e utilizar os serviços da empresa. Tal prática contraria o princípio da igualdade, pois cria uma vantagem competitiva injusta para as empresas que podem arcar com os custos associados ao Sistema Gartner, em detrimento das que não têm essa capacidade financeira.
2. II) Limitação de Concorrência: a dependência do Sistema Gartner para a avaliação de empresas em licitações pode restringir indevidamente a concorrência, favorecendo empresas que já estão estabelecidas e bem posicionadas no mercado, em detrimento de novos entrantes e empresas de menor porte. Isso contraria o princípio da igualdade de oportunidades, impedindo que todas as empresas concorram em condições justas e equitativas.
3. III) Falta de Transparência e Fiscalização: a falta de transparência nos critérios e metodologias utilizados pelo Sistema Gartner para avaliar e classificar as empresas pode comprometer a fiscalização e o controle dos processos licitatórios. Sem uma compreensão clara de como as decisões são tomadas, torna-se difícil garantir que as empresas estejam sendo avaliadas de forma imparcial e objetiva, violando assim o princípio da igualdade perante a lei.
4. IV) Qualificação Técnica: o Sistema Gartner “vende” a ideia de avaliação de qualificação de empresas. No entanto, esta análise pode ser realizada através do envio de atestados de qualificação técnica (art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016), trazendo critérios objetivos e claros ao edital de licitação.

O Tribunal de Contas da União tem vasta jurisprudência no sentido de se impedir restrições desarrazoadas e, recentemente o TCU se debruçou justamente sobre o tema em questão e concluiu pela **ilegalidade** na indevida restrição.

*"5.2. Desse modo, a exigência em análise é composta por inúmeras outras exigências implícitas não justificadas, ao menos em face das informações ora disponíveis, o que restringe, aparentemente de forma excessiva, a participação no certame.*  
(...)

*15.3. Nesse sentido, segue trecho do Relatório em sede do Acórdão 2601/2021 – TCU – Plenário (Ministro Jorge Oliveira):  
69. De acordo com a vasta jurisprudência desta Corte de Contas, a inclusão de critérios de habilitação de licitantes, que sejam restritivas ao caráter competitivo da licitação, serão legais, somente, se houver demonstração pela administração de que tal exigência é indispensável à garantia do*



*cumprimento da obrigação a ser contratada (Acórdão 2.031/2020-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).*

*70. Além disso, as exigências relativas à qualificação técnica devem ser motivadas e se aterem ao mínimo necessário à execução dos serviços, assegurando-se de que os parâmetros fixados são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame (Acórdão 450/2008-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro).*

*(...)*

*72. As respostas trazidas pela empresa demonstram que o Edital foi construído visando a atingir um nicho específico de empresas pré-selecionadas, a partir de consultas a publicações de pesquisas. Tal assertiva, feita pela própria empresa em sua resposta à oitiva, demonstra desprezo ao princípio da impessoalidade.*

*(...)*

*74. Como é definido pelo próprio Instituto, o resultado publicado representa, somente, a compilação de uma pesquisa, sendo que: o Gartner não endossa nenhum fornecedor, produto ou serviço retratado no Magic Quadrant, e não aconselha os usuários de tecnologia a selecionarem aqueles fornecedores colocados como 'líderes' no quadrante; o Magic Quadrant é destinado exclusivamente a uma ferramenta de pesquisa, e não pretende ser um guia específico para tomadas de ação; o Gartner renuncia quaisquer garantias, expressas ou implicadas, com respeito à esta pesquisa, incluindo qualquer garantia de mercantibilidade ou aptidão para um propósito particular. (...)*

*76. Em resumo, ao invés de a Petrobras exigir comprovações objetivas relacionadas com a capacidade das empresas para prestarem os serviços desejados, que poderiam ser confirmadas por meio de atestados de qualificação técnica (art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016), ela se baseou em publicações internacionais, que usam critérios próprios e subjetivos, para limitar, indevidamente, a participação de licitantes. [...]. 15.4. Considera-se, portanto, que há plausibilidade jurídica na irregularidade apontada."*

. Com base no princípio da igualdade e nos argumentos apresentados, é inegável que o uso exclusivo do Sistema Gartner na análise de empresas em licitações é inadmissível. Tal prática compromete a igualdade de oportunidades, a justiça e a transparência nos processos licitatórios, minando os fundamentos democráticos e constitucionais do Estado de Direito. Assim, é imprescindível que os órgãos responsáveis revisem suas práticas e adotem métodos de avaliação mais transparentes, inclusivos e compatíveis com os princípios constitucionais, não podendo ser utilizado o Sistema Gartner para tal.

. A Lei que rege a presente contratação é expressa em **vedar** a prática ora combatida:

*Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:*

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:*

*a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*

Ademais, a restrição imposta se mostra desproporcional e, portanto, inconstitucional.

### O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

A regra da proporcionalidade é uma regra de interpretação e aplicação do direito - no que diz respeito ao objeto do presente estudo, de interpretação e aplicação dos direitos fundamentais -, empregada especialmente nos casos em que um ato estatal, destinado a promover a realização de um direito fundamental ou de um interesse coletivo, implica a restrição de outro ou outros direitos fundamentais. O objetivo da aplicação da regra da proporcionalidade, como o próprio nome indica, é fazer com que nenhuma restrição a direitos fundamentais tome dimensões desproporcionais. É, para usar uma expressão consagrada, uma restrição às restrições. Para alcançar esse objetivo, o ato estatal deve passar pelos exames da **adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito**. Esses três exames são, por isso, considerados como sub-regras da regra da proporcionalidade.

Entretanto, a exigência editalícia não se mostra compatível com a proporcionalidade em nenhuma das dimensões acima descritas, eis que não é adequada, nem necessária e ou proporcional em sentido estrito.

### CONCLUSÃO E PEDIDO

Pelas razões expostas, não resta à Requerente senão impugnar o presente Edital para que as restrições sejam retiradas do instrumento convocatório e que as demais omissões apontadas sejam sanadas com vistas à preservação do interesse público e com a finalidade de que a presente contratação se desdobre em disputa judicial e perante o Tribunal de Contas da União.

**03.829.682/0001-38**  
MIPS GESTÃO EM TI E COMUNICAÇÃO  
DIGITAL LTDA  
AV. TRINDADE, 254 - SALA 1115  
BETHAVILLE I CENTRO - CEP 06404-326  
BARUERI - SP

  
**LUIS ALEXANDRE CUNHA**  
Diretor Administrativo  
RG 27521116-2  
CPF 183.451.148-81  
MIPS GESTÃO EM TI E COMUNICAÇÃO DIGITAL LTDA  
CNPJ 03.829.682/0001-38

## Raimundo Rodrigues de Castro Junior

---

**De:** CGTI  
**Enviado em:** quarta-feira, 29 de janeiro de 2025 16:01  
**Para:** DILIC  
**Cc:** Rogerio Guimaraes; Carolina Assuncao Brozzon Araujo  
**Assunto:** RES: <<IMPORTANTE>> IMPUGNAÇÃO PREGÃO ELETRONICO 9000/2025

Boa tarde,

Segue resposta sobre o pedido de impugnação da empresa MIP MIPS GESTÃO EM TI E COMUNICAÇÃO DIGITAL LTDA:

Em resposta ao pedido de impugnação apresentado pela empresa **MIPS GESTÃO EM TI E COMUNICAÇÃO DIGITAL LTDA**, referente ao **Pregão Eletrônico nº 90000/2025**, informamos que, no exercício do poder-dever de autotutela administrativa, conforme consolidado na **Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (STF)**, o certame foi **revogado** para aprimoramento do processo e melhor adequação às necessidades institucionais.

Destacamos que as **especificações técnicas constantes no Termo de Referência (TR)** foram **elaboradas com base em estudos técnicos preliminares**, conduzidos de acordo com os princípios da eficiência, economicidade e segurança da informação. O objetivo foi assegurar a **ampla concorrência** e a escolha da solução mais vantajosa para a Administração Pública, sem direcionamento a fornecedor específico.

No tocante às alegações de **restrição à concorrência**, reforçamos que os requisitos técnicos descritos no TR foram definidos **com fundamento em critérios objetivos e em padrões reconhecidos pelo mercado**, atendendo a diversas soluções disponíveis, sem impor limitações indevidas à participação de licitantes. Ressaltamos, ainda, que a formulação das exigências técnicas considerou **as melhores práticas para proteção dos ativos de informação**, em conformidade com as diretrizes de segurança estabelecidas para a Administração Pública Federal.

A revogação do certame permitirá o aprimoramento das especificações e a eventual inclusão de ajustes que fortaleçam a concorrência e a eficiência na contratação. Assim, reafirmamos nosso **compromisso com a transparência, a isonomia e a busca pela melhor solução técnica e econômica**, assegurando que o novo processo contemplará as melhorias identificadas e manterá a observância aos princípios que regem a administração pública, notadamente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Atenciosamente,

**Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação**

Tel.: (61) 3314-6412



---

**De:** DILIC <dilic@cidades.gov.br>

**Enviada em:** segunda-feira, 27 de janeiro de 2025 09:02

**Para:** CGTI <cgti@cidades.gov.br>; Aline Barros de Sousa <aline.sousa@cidades.gov.br>; Lucas Mendes dos Santos <lucas.mendes@cidades.gov.br>

**Cc:** Emerson Moreira de Moraes <emerson.morais@cidades.gov.br>



**Assunto:** ENC: <<IMPORTANTE>> IMPUGNAÇÃO PREGÃO ELETRONICO 9000/2025

**Prioridade:** Alta

Prezados,

Segue, anexo, pedido de impugnação de edital da empresa MIPS Gestão em TI & Comunicação Digital, referente ao Pregão Eletrônico nº 90000/2025 (solução de Next Generation Firewall (NGFW)).

Na oportunidade informo que o prazo para resposta é até 29/01/2025.

Att.

Raimundo Rodrigues de Castro Júnior  
Pregoeiro/DILIC/COLIC

---

**De:** Luis Cunha <[luis@mipsinfo.com.br](mailto:luis@mipsinfo.com.br)>

**Enviada em:** sexta-feira, 24 de janeiro de 2025 18:44

**Para:** DILIC <[dilic@cidades.gov.br](mailto:dilic@cidades.gov.br)>

**Assunto:** <<IMPORTANTE>> IMPUGNAÇÃO PREGÃO ELETRONICO 9000/2025

**Prioridade:** Alta

Ilustríssimo Senhor  
Pregoeiro  
Coordenação-Geral de Suporte Logístico  
Coordenação de Licitação e Contrato  
Divisão de Compras e Licitações

Segue em anexo o pedido de impugnação conforme as razões apresentadas em anexo

Atenciosamente

Luis Cunha  
Diretor Geral