

## Pregão Eletrônico

### ■ Visualização de Recursos, Contrarrazões e Decisões

#### RECURSO :

RECURSO ADMINISTRATIVO - INN TECNOLOGIA

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 19/2020

Processo Administrativo n.º 25100.000.191/2020-64

À

Comissão Permanente de Licitação – CPL

Ref. Pregão Eletrônico N° 19/2020

À Presidente da CPL/Funasa/Presidência:

Sra. Carmen Santos

INN TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.566.124/0001-92, estabelecida no endereço Av. Rio Verde Quadra 97, Lt. 4/4A Ed. E-Business Sala 1509 Vila São Tomaz Aparecida de Goiânia - GO, neste ato representada por seu diretor comercial, Sr. Alécio Rodrigues Alves, já devidamente qualificado nos Autos do certame em referência, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, tempestivamente, com fulcro na alínea " a ", do inciso I, do art. 109, da Lei nº 8666 / 93, a fim de interpor:

RECURSO ADMINISTRATIVO

contra a decisão dessa digna Comissão de Licitação que inabilitou/desclassificou a recorrente, demonstrando os motivos de seu inconformismo pelas razões a seguir articuladas:

#### I – DOS FATOS:

Trata-se de licitação pública na modalidade pregão eletrônico, cujo objeto consiste no licenciamento de solução de segurança para proteção de estações de trabalho ("Endpoint") e redes, com serviços de suporte técnico e atualização, serviço de migração e serviço de treinamento para atender às necessidades da Funasa, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, conforme especificações constantes do Anexo 01 do Termo de Referência.

A oposição do presente recurso se dá com o fito de buscar a reversão da injusta desclassificação imposta à Licitante INN TECNOLOGIA no dia 13/01/2021.

#### II – DAS RAZÕES:

A seguir explanamos nossas considerações com base no documento recebido da CPL nesta mesma data (SEI\_FUNASA - 2624624 - Nota Técnica.pdf), oportunidade em que impugnamos item a item trazendo nesta oportunidade as devidas considerações e esclarecimentos:

ITEM 3.2. O principal requisito a ser analisado é o contido no 8.2. Sandbox customizada do tipo On-Premise com hardware físico homologado pelo fabricante ou em máquina, ou seja, de acordo com o item REQUISITOS TECNOLÓGICOS a solução do item 02 deverá ser on premise (local). As análises podem ser complementadas utilizando recursos na nuvem da solução, onde será permitido apenas o envio de metadados dos artefatos sob análise, sem submissão do artefato em si ou seu conteúdo à nuvem.

Argumento:

Este item foi detalhadamente explicado no documento de diligência enviado pela INN TECNOLOGIA no dia 12/01/2021.

Foi esclarecido que as análises podem ser feitas de duas formas no equipamento ofertado:

Segue texto extraído do documento enviado pela INN TECNOLOGIA para esclarecimentos (páginas 5 e 6):

As análises de ameaças podem ser feitas de duas formas e também customizáveis pelo administrador da solução:

1- Análise on-premise local no próprio equipamento utilizando da tecnologia proprietária da Sophos chamada Deep Learning. O Deep Learning é um modelo matemático que simula os neurônios do cérebro Humano, capaz de identificar e isolar ameaças desconhecidas em milissegundos.

<https://www.sophos.com/en-us/mediabinary/PDFs/technical-papers/machine-learning-how-to-build-a-better-threat-detection-model.pdf?cmp=70130000001xKqzAAE>

<https://news.sophos.com/en-us/2017/08/11/demystifying-deep-learning-how-sophos-builds-machine-learning-models/>

<https://docs.sophos.com/central/Customer/help/en-us/central/Common/concepts/MalwareAdviceDeepLearning.html>

2- Análise em ambiente seguro e controlado da Sophos: Sandstorm (<https://docs.sophos.com/nsg/sophos-firewall/18.0/releasenotes/en-us/nsg/sfos/releaseNotes/sandstorm.html>).

Esta opção foi licenciada e oferecida pela INN TECNOLOGIA para prover o máximo de segurança para o ambiente computacional da FUNASA. Neste tipo de análise quando habilitado pelo administrador da solução, os arquivos suspeitos são enviados pelo equipamento diretamente para o ambiente seguro da Sophos: Sophos Labs (<https://www.sophos.com/en-us/labs.aspx>).

Para finalizarmos a explicação técnica deste item, a solução oferecida sendo configurada para apenas análises on-premises utilizando de todas as funcionalidades licenciadas com o módulo de Inteligência artificial (Deep Learning) ativo já será suficiente para o atendimento deste item.

Concluímos que os detalhamentos feitos acima comprovam o completo atendimento técnico da solução oferecida para os requisitos técnicos solicitados neste item.

**ITEM 3.3.** De acordo com o questionamento contido no documento Anexo Resposta questionamento Sandbox (2629631), publicado no portal Comprasnet, ficou evidente que a solução Sandbox hospedada em infraestrutura de nuvem compartilhada fora do território nacional não seria aceita, mantendo conformidade com o disposto no Gabinete de Segurança Institucional (GSI) NC14 da IN01/DSIC/GSIPR.

Argumento:

Entendemos que um edital e todos os seus anexos devem ser cuidadosamente analisados e revisados para que uma empresa licitante possa participar de uma licitação. Entendemos também que todas as regras e exigências devem ser previamente descritas no Edital, bem como em seus documentos anexos.

Considerando os termos do Edital publicado, há que se considerar que esta licitante se mostrou apta e aderente a todos os termos expressos do instrumento convocatório, não havendo que se impor a sua desclassificação baseando-se em critérios diversos daqueles previamente estabelecidos expressamente no Edital.

As equipes técnica e comercial da INN TECNOLOGIA analisaram cuidadosamente todos os documentos pertencentes ao PREGÃO ELETRÔNICO Nº 19/2020 Processo Administrativo n.º 25100.000.191/2020-64, e somente participou deste certame por atender plenamente a todas as exigências descritas no edital e seus anexos.

Ocorre que nas exigências deste Edital e seus anexos não existe nenhuma referência à obrigatoriedade de que a nuvem esteja localizada em território nacional, nem mesmo em qualquer esclarecimento que tenha sido publicado no portal Comprasnet.

E a nota técnica faz referência no item 3.3 a um "questionamento contido no documento Anexo Resposta questionamento Sandbox (2629631), publicado no portal Comprasnet" em que ficou evidente que a solução Sandbox hospedada em infraestrutura de nuvem compartilhada fora do território nacional não seria aceita.

Porém no portal Comprasnet, no link "Visualizar Impugnações/Eclarecimentos/Avisos" em todos os 13 esclarecimentos respondidos e publicados, nenhum deles faz menção à exigência de que nuvem esteja localizada em território nacional.

Além disso, a exigência de solução on-premise no item II do item REQUISITOS TECNOLÓGICOS do Anexo I do Termo de Referência, obriga a "utilização de hardware físico homologado pelo fabricante" (item 8.2) ao mesmo tempo que desobriga a utilização da nuvem, uma vez que relativiza seu uso descrevendo que os recursos em nuvem podem ser complementares, assim entende-se que não sejam obrigatórios, conforme item transcrito:

"II - A solução do item 02 deverá ser on premise (local). As análises podem ser complementadas utilizando recursos na nuvem da solução, onde será permitido apenas o envio de metadados dos artefatos sob análise, sem submissão do artefato em si ou seu conteúdo à nuvem."

Em consulta a outros processos licitatórios realizados pelo Governo Federal no ano de 2020, encontramos o relevante esclarecimento exarado pelo Ministério da Economia em um pregão eletrônico que tem o objeto análogo a este realizado pela FUNASA.

A título ilustrativo e esclarecedor, pedimos vênia para trazer à colação o seguinte trecho:

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 6/2020 Processo Administrativo n.º 12804.100778/20190-60

Objeto: Escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de serviços de solução de antivírus e solução de Antispam para execução no ambiente computacional do Ministério da Economia, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos.

Esclarecimento 19/06/2020 17:37:22

REF.: item 2.3.5.28 do anexo I do Edital (Termo de referência) Caso a solução seja entregue em nuvem do fabricante, entendemos que de acordo com a "LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018, Artigo 3º inciso I" o fabricante deve possuir obrigatoriamente uma estrutura de datacenter onde toda a operação e tratamento dos dados em território nacional. Está correto este entendimento?

<http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/avisos4.asp?qaCod=1056358&texto=T>

Resposta 19/06/2020 17:37:22

Consideração DTI: A vigência do art. 3º será a partir de 3 de maio de 2021, conforme exposto no Art. 65, inciso II da lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, in verbis: Art. 65. Esta Lei entra em vigor: I - dia 28 de dezembro de 2018, quanto aos arts. 55-A, 55-B, 55-C, 55-D, 55-E, 55-F, 55-G, 55-H, 55-I, 55-J, 55-K, 55-L, 58-A e 58-B; e I-A - dia 1º de agosto de 2021, quanto aos arts. 52, 53 e 54; II - em 3 de maio de 2021, quanto aos demais artigos.

<http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/avisos4.asp?qaCod=1056358&texto=R>

Após consulta e análise ao link público da lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018:

Como se observa, imperioso se faz verificar que o Ministério da Economia não considerou este tema (o fabricante deve possuir obrigatoriamente uma estrutura de datacenter onde toda a operação e tratamento dos dados em território nacional) como fator relevante para a desclassificação de uma solução de segurança. E neste sentido, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 reforça este entendimento.

Diante do exposto, demonstrado claramente que a exigência feita pela equipe técnica da FUNASA não descrita em edital previamente, não pode ser um motivo para a desclassificação da INN TECNOLOGIA neste certame.

Caso o entendimento não esteja alinhado com a equipe técnica da FUNASA iremos acionar o TCU (Tribunal de Contas da União) via representação e também solicitar a paralização e revisão deste processo via Mandado de Segurança e demais medidas judiciais cabíveis com vistas à apurar eventual violação em âmbito criminal.

**ITEM 3.4.** Como mencionado na resposta à diligência, na página 5, "Esta opção foi licenciada e ofertada pela INN TECNOLOGIA para prover o máximo de segurança para o ambiente computacional da FUNASA. Neste tipo de análise quando habilitado pelo administrador da solução, os arquivos suspeitos são enviados pelo equipamento diretamente para o ambiente seguro da Sophos: Sophos Labs (<https://www.sophos.com/en-us/labs.aspx>)". Assim, não foi demonstrado pela Inn Tecnologia que a infraestrutura de nuvem da SOPHOS esteja localizada em do território nacional, e em consulta diretamente ao site do fabricante, a informação recebida é que a infraestrutura de redes da SOPHOS está localizada nos EUA e Europa, vejamos:

Argumento:

Este item foi explicado em detalhes durante a diligência feita pela equipe técnica da FUNASA e também esclarecido no argumento referente ao item 3.2.

Foram esclarecidos os modos de funcionamento da solução de segurança ofertada e seus modos de funcionamento. Notamos nas capturas de telas enviadas juntamente a este item, que houve uma interação com um atendente virtual (robô) no site da Sophos para buscar tais esclarecimentos.

Ocorre que nas exigências deste Edital e seus anexos não existe previamente expresso nenhuma referência à obrigatoriedade de que a nuvem esteja localizada em território nacional, nem mesmo em qualquer esclarecimento que tenha sido publicado no portal Comprasnet.

Conforme há de se constatar, esta licitante se mostrou totalmente capaz e aderente aos termos previamente expressos pelo Edital, não havendo que se cogitar sua inabilitação por regra superveniente e completamente alheia aos termos do instrumento convocatório, suscitada no afã de beneficiar terceiros e prejudicar claramente o erário e ferindo o real interesse da administração pública, maculando o certame ao não possibilitar a adjudicação da proposta tecnicamente e economicamente mais vantajosa, o que não merece prosperar.

Nesta senda, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pedimos vênia para que seja reformada a decisão de inabilitação desta licitante, uma vez que a regra superveniente suscitada, jamais contemplou previamente de maneira expressa este critério de inabilitação.

Corroborando o presente entendimento, trazemos à lume o sedimentado entendimento jurisprudencial para questões análogas, senão vejamos:

**REEXAME NECESSÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - INABILITAÇÃO - FALTA DE APRESENTAÇÃO DE TERMO DE ABERTURA E DE ENCERRAMENTO DO BALANÇO CONTÁBIL - EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA EXPRESSAMENTE NO EDITAL E NEM NA LEI 8.666 /93 - OMISSÃO NO EDITAL QUE NÃO PODE SER INTERPRETADA EM PREJUÍZO DOS LICITANTES - AUSÊNCIA DE FUNDAMENTOS LEGAIS APTOS A EMBASAR A DECISÃO DE INABILITAÇÃO - IMPETRANTE QUE APRESENTOU DOCUMENTAÇÃO SUFICIENTE À COMPROVAÇÃO DA SUA CAPACIDADE ECONÔMICO -FINANCEIRA, - SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA - REEXAME NECESSÁRIO RATIFICADO.** Não é razoável declarar a sua inabilitação apenas porque deixou de apresentar termos de abertura e de encerramento do balanço contábil, quer porque tal exigência, por si só, não impede o reconhecimento da capacidade econômico-financeira da empresa, nos termos do próprio edital. A omissão no edital quanto aos requisitos formais da apresentação do balanço patrimonial não pode ser interpretada em prejuízo dos licitantes. Exigir a apresentação de termos de abertura e de encerramento do balanço patrimonial configuraria, no caso, mero formalismo e mitigação da ampla competitividade que deve reger os processos licitatórios, o que não se pode admitir.

TJ-MT - Remessa Necessária 00009725520178110110 MT (TJ-MT)

Jurisprudência•Data de publicação: 19/07/2019

"Grifos nossos"

**ITEM 3.5.** Em relação aos outros itens mencionados na Tabela acima, a equipe técnica de planejamento da contratação entende que os requisitos não são atendidos, visto que a solução pretendida é uma Solução de Proteção Contra Ameaças Avançadas - ATP dedicada e a solução ofertada trata-se de um appliance (hardware) da SOPHOS destinada para proteção de perímetro - Firewall (NGFW) com uma funcionalidade de ATP, sendo incompatível com a especificação do item 8.

Argumento:

A Proteção Contra Ameaças Avançadas – ATP (Item 8 do Anexo I do Termo de Referência) é uma tecnologia

emergente voltada para ameaças que inclui produtos criados especificamente para execução de arquivos em um ambiente virtual instrumentado. Esses produtos analisam comportamentos para identificar novos malwares não identificados pela inspeção estática tradicional.

O ATP é um conceito abrangente que disponibiliza visibilidade em tempo real e monitoramento contínuo de ameaças e cada fabricante oferece uma forma distinta de executar esta funcionalidade. Para isso, os produtos criados para detecção de ameaças avançadas, incluindo o Sandbox, podem ser denominados de solução, ou bem customizados para atingir o objetivo final, que é a detecção, análise, execução e bloqueio das ameaças.

O fabricante Sophos conta com uma integração de detecção e resposta de ameaças avançadas, sincronizando o Sophos XG e Endpoint para resposta e mitigação automatizadas.

O Firewall XG 310 da Sophos é um hardware que disponibiliza várias funcionalidades que vem embarcadas e podem ser habilitadas ou não. Uma vez que foi solicitado na Solução de Ameaças Avançadas – ATP dedicada, Sandbox customizada do tipo On-Premise com hardware físico homologado pelo fabricante ou em máquina virtual loca (item 8.2), foi ofertado um cluster (dois equipamentos) do Sophos XG 310 com o licenciamento FullGuard Plus para atender à esta exigência.

Entretanto as funcionalidades e módulos que fazem parte da solução ATP, possuem nomenclaturas diferentes entre fabricantes para cada função descritas no edital como, por exemplo, nos itens 8.7.46. Deve ser capaz de detectar tentativas de brute-force; 8.7.44. Deve ser capaz de detectar tentativas de scan de rede; 8.7.3. Detecção de programas de exploração de vulnerabilidades (Exploits) na rede; funcionalidades supridas pelo módulo de IPS, que em muitos fabricantes não são nativas em hardwares exclusivos de Sandbox.

Portanto, para execução destas funcionalidades integradas, como uma solução de proteção de ameaças avançadas, fabricantes podem usar nomenclaturas diferentes, não sendo o ATP (Advanced Threat Protection) um produto único, podendo ser um conjunto deles.

Entendemos que para o item (8.2. Sandbox customizada do tipo On-Premise com hardware físico homologado pelo fabricante ou em máquina virtual local;) a solução de cluster estará apenas com os módulos dedicados ao Sandbox e funcionalidades exigidas no Edital.

A solução ofertada sendo configurada para apenas análises on-premise, utilizando de todas as funcionalidades licenciadas com o módulo de Inteligência artificial (Deep Learning) ativo estão em pleno atendimento aos requisitos técnico do edital do Pregão Eletrônico Nº 19/2020, razão pela qual pugnamos pela reconsideração da decisão.

**ITEM 3.6.** Por fim, apenas como informação sobre a inconsistência de algumas informações contidas nos documentos entregues pela Licitante, a Proposta Atualizada (2619617) informa a oferta de uma unidade do equipamento XG 310 com o licenciamento FullGuard Plus, enquanto a resposta à diligência menciona a oferta de um cluster (dois) de equipamentos XG 310 com o licenciamento FullGuard Plus.

#### Argumento:

Para o atendimento ao quantitativo solicitado em Edital (Termo de Referência SEI\_FUNASA - 2506858.pdf página 1) referente ao item 2 do lote 1, onde é solicitada a quantidade de um (1) para Licenciamento de solução de proteção contra ameaças avançadas, incluindo garantia e atualização por 36 (trinta e seis) meses, a INN TECNOLOGIA ofertou um (01) cluster do equipamento Sophos XG Firewall 310 com o licenciamento FullGuard Plus.

Este dimensionamento foi realizado para o atendimento de outro item de edital: 11.7. A solução deverá ser composta de mais de um nó para balanceamento de carga e tolerância a falha. (Anexo I do Termo de Referência SEI\_FUNASA - 2506878.pdf página 9).

O XG da Sophos é um hardware que disponibiliza várias funcionalidades que vem embarcadas e podem ser habilitadas ou não. Uma vez que foi solicitado na Solução de Ameaças Avançadas – ATP dedicada, Sandbox customizada do tipo On-Premise com hardware físico homologado pelo fabricante ou em máquina virtual loca (item 8.2), foi ofertado um cluster (dois equipamentos) do Sophos XG 310 com o licenciamento FullGuard Plus para atender à esta exigência.

Diante exposto, forçoso se faz verificar as informações ora prestadas, com vistas a possibilitar à conclusão de que não existem inconsistências em relação a proposta comercial enviada, quantitativos de equipamentos que fazem parte de uma solução de segurança e os valores apresentados para este item, razão pela qual à retratação e reversão da decisão de desclassificação é uma medida que se impõe, e que desde já, humildemente se requer.

**ITEM 4.1.** Pelo exposto, a equipe de planejamento da contratação pugna pela inabilitação da empresa INN Tecnologia da Informação LTDA por entender que a solução ofertada pela não atende os requisitos definidos no Termo de Referência CGMTI (2506858) e demais documentos complementares ao processo licitatório.

#### Argumento:

Diante dos termos que motivaram a inabilitação desta licitante, data vênia, entendemos que a proposta mais vantajosa enviada pela INN TECNOLOGIA foi desclassificada de forma indevida e injusta.

A exigência feita pela equipe técnica da FUNASA a respeito da nuvem do fabricante estar em território nacional, não foi previamente descrita em edital, seus anexos ou em sede de esclarecimentos complementares. Este não deve ser considerado um item de desclassificação e este entendimento vai ser encaminhado para análise junto ao

TCU (Tribunal de Contas da União) via representação.

O TCU preconiza justamente que as licitações sejam norteadas pela fixação de exigências tecnológicas que permitam que um amplo conjunto de soluções atendam à demanda. Senão, vejamos:

#### Enunciado

No planejamento de suas aquisições de equipamentos, A ADMINISTRAÇÃO DEVE IDENTIFICAR UM CONJUNTO REPRESENTATIVO DOS DIVERSOS MODELOS EXISTENTES NO MERCADO QUE ATENDAM COMPLETAMENTE SUAS NECESSIDADES ANTES DE ELABORAR AS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E A COTAÇÃO DE PREÇOS, de modo a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado e evitar o direcionamento do certame para modelo específico pela inserção no edital de características atípicas.

(TCU, Acórdão 2829/2015-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, julgado em 04/11/2015, destaque nosso).

Ante os esclarecimentos expostos, a INN TECNOLOGIA requer a esta Excelentíssima Pregoeira, o regular prosseguimento do processo administrativo licitatório, para ao final declará-la vencedora do certame, adjudicá-la e homologá-la ao objeto do Certame.

Vale salientar que, mediante a continuidade do processo nos moldes em que se encontra, iremos açãoar os órgãos de auditoria e controle a fim de evitar prejuízo para a Administração Pública, decorrente de injusta desclassificação e sobrepreço praticados, bem como buscar a apuração de eventual violação em âmbito criminal.

#### III – DO PEDIDO:

Na esteira do exposto, requer-se seja julgado provido o presente recurso, com efeito para que, reconhecendo-se a falha ocorrida, admita-se a regular participação da recorrente na fase seguinte da licitação, oportunidade em que deverá ser declarada vencedora do certame, adjudicando e homologando a sua contratação como medida da mais pura e lídima Justiça.

Outrossim, lastreada nas razões recursais, requer-se que essa Comissão de Licitação considere sua decisão em conformidade com o § 4º, do art. 109, da Lei nº 8666/93, para que surtam os devidos fins de direito.

Nesses Termos,  
Pede Deferimento.

Atenciosamente, INN Tecnologia.

INN Tecnologia da Informação Ltda.  
Av. Rio Verde, Qd. 97 LT 4, Sala 1509 Ed. E-Business, Vila São Tomaz.  
Aparecida de Goiânia – GO CEP 74.915-515  
CNPJ: 10.566.124/0001-92  
(062) 3932-1212 / 98143-2701  
alecio@inntecnologia.com

[Fchar](#)