



Comissão Permanente de Licitação

Processo: 25100.006254/2021-77

Assunto: **Resposta ao Pedido de Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico nº 12/2022**

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

Trata-se de pedido de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 12/2022, apresentado pela empresa **HSC DESENVOLVIMENTO E SERVIÇOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA**, pessoa jurídica de Direito Privado, devidamente inscrita sob o CNPJ nº 13.103.980/0001-08, estabelecida na Rua General João Manoel, 50 – 5º andar, Bairro Centro, CEP 90.010-030, Porto Alegre/RS.

O referido edital tem como objeto a aquisição de licenças de solução de gateway de segurança de e-mails (AntiSpam) para a FUNASA, com fornecimento de serviço de instalação e configuração, suporte, manutenção especializada e garantia de toda a solução por 12 (doze) meses.

DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

O item 21 do Edital 12/2022 estabelece de forma clara e inequívoca quais são as regras para impugnar os termos do edital, pois então vejamos:

21. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

21.1. Até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital.

21.2. A impugnação poderá ser realizada por forma eletrônica, pelo e-mail cpl@funasa.gov.br, ou por petição dirigida ou protocolada no endereço SAUS, Quadra 4, Bloco N, Brasília-DF, seção CPL, sala 401 norte.

21.3. Caberá ao Pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração deste Edital e seus anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de até dois dias úteis contados da data de recebimento da impugnação.

21.4. Acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para a realização do certame.

(...)

Como demonstrado acima, o edital detalhou as regras para impugnação aos termos do edital.

Assim, considerando a data prevista para realização do certame licitatório, a presente impugnação é tempestiva.

DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE (SEI 4308683)

A impugnante apresentou a sua impugnação nos seguintes termos:

DOS FATOS

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

Mais precisamente o item 2.3.4 que diz o seguinte:

2.3.4. Deve possibilitar alterar a pontuação do MLX e uma mensagem que possui o status "temperror" ou "Softfail" para que, posteriormente, ela seja analisando conforme os critérios na camada de Antispam;

A exigência de alterar a pontuação do módulo MLX extrapola a razoabilidade e dirige o Edital para a solução do fabricante Proofpoint, uma vez que a tecnologia MLX citada no item é uma marca registrada do próprio fabricante, conforme demonstrado abaixo:

The Proofpoint Enterprise ProtectionT"" suite provides comprehensive security threat classification and email security management solution against phishing, virus, spam, and other email borne malware. Features include: advanced connection management; Proofpoint MLXT""- powered spam detection; signature-based and zero-hour virus protection; email firewall, deep content inspection and outbound filtering capabilities to enforce acceptable use policies for message content and attachments; advanced message tracing; and TLS encryption.

Trecho retirado do site do fabricante: <https://www.proofpoint.com/us/lproofpoint-positioned-leaders-quadrant-gartners-2013-magic-quadrant-secure-email-gateways>

Como se pode observar no trecho acima destacado, o fabricante Proofpoint, utiliza o termo MLX como um TradeMarc, ou seja, uma marca registrada sua, o que impediria qualquer outro fabricante de participar do certame, ferindo desta forma o princípio da livre concorrência e da melhor proposta, uma vez que não haverá concorrência entre diferentes fabricantes de soluções equivalentes e similares.

Imperioso ressaltar ainda que a FUNASA realizou um estudo técnico onde, segundo seu item 5.2.4 há a seguinte informação:

Para fins de levantamento de soluções disponíveis no mercado, considerando a solução de id 02, utilizou-se como parâmetro a pesquisa efetuada pelo GARTNER (empresa com atuação no ramo de pesquisas, consultorias, eventos e prospecções acerca do mercado de TI), o mercado de soluções de segurança para prevenção contra vazamento de informações apresenta diversos fabricantes e soluções conforme pode ser visto em levantamento anual acerca de soluções de AntiSpam

Ou seja, foi utilizada uma consultoria externa e privada como base para a seleção das empresas, mesmo que existem outras formas de consultar referências de empresas fornecedoras do mesmo objeto para outras instituições de governo.

Um exemplo disso é o próprio portal COMPRASNET "comprasgovernamentais.gov.br" que disponibiliza ferramentas de busca de outros profissionais cujo objeto é similar e equivalente.

Análise de processos similares

A própria FUNASA, no referido documento menciona, em seu item 5.4. Que fez uma consulta a dois processos, um deles realizado pelo MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA e outro realizado pelo DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT.

Pegando como exemplo o Edital do DNIT, notamos que a empresa vencedora é uma empresa brasileira cuja solução já atende a outros diferentes órgãos públicos além do próprio DNIT. No entanto, mesmo tendo esta informação a disposição, a FUNASA limitou-se a avaliar somente

as empresas que constavam no relatório do GARTNER, ignorando até mesmo a empresa vencedora no processo que utilizou como base em sua pesquisa.

A FUNASA não somente ignorou, como também referenciou nos itens 5.2.8 ate 5.2.14 que a ferramenta Proofpoint foi a ferramenta cuja avaliação foi melhor entre as três empresas avaliadas. No entanto, esta analise exclui todas as outras soluções existentes no mercado e acaba limitando a concorrência, uma vez que são citados em diferentes pontos do Termo de referência, características exclusivas da Proofpoint, utilizando-se inclusive de marcas registradas do fabricante, impedindo que outros fabricantes possam participar da concorrência.

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

DO DIREITO

Observa-se que de acordo com o Art. 40 da lei 14.133 de 1º de abril de 2021, o parcelamento em lotes deve buscar entre outras coisas o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente as compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas a economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Nesse sentido o art. 37, XXI da CF, determina que as exigências de qualificações técnica e econômica devem se restringir ao estritamente indispensável para garantia do cumprimento das obrigações.

Ademais, a inobservância de tal princípio na realização de procedimento licitatório enseja a nulidade da licitação.

Abstenha-se de incluir no edital de licitação termos ou expressões que permitam dupla interpretação e, com isso, possa dificultar a compreensão dos licitantes quanto as condições estabelecidas e, por conseguinte, prejudicar, de alguma maneira, a ampla competitividade de certame, bem assim de fazer exigências desnecessárias para o objeto a ser contratado, a exemplo da obrigatoriedade de inscrição ou registro da licitante no Crea para o fornecimento de equipamentos de circuito fechado de TV. 383 Acórdão 2377/2008 Segunda Câmara

Este fato diminui e limita a concorrência e vai contra os princípios basilares da ampla concorrência e isonomia na contratação pública.

Em relação a essa temática existe a Súmula 247 do TCU que determina:

E obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

DO REQUERIMENTO

Isto posto REQUER que seja JULGADO PROCEDENTE INTEGRALMENTE o RECURSO ADMINISTRATIVO de IMPUGNAÇÃO.

O requerimento visa exclusivamente permitir a ampliação da competição para buscar a MELHOR OFERTA técnica e comercial, QUE ATENDA INTEGRALMENTE OS REQUISITOS DO EDITAL, DE ORDEM HABILITATÓRIA E TÉCNICA. No termo de referência com o objetivo de ampliar a concorrência de acordo com a legislação e princípios basilares da administração pública.

DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO PELA ÁREA TÉCNICA

Por tratar de assunto técnico, o pedido de impugnação do edital foi enviado para a área técnica demandante (CGMTI), a qual manifestou-se da seguinte forma:

Em atenção ao item 2.3.4, a equipe técnica da FUNASA, entende por MLX, sendo a funcionalidade referente à Machine Learning, capaz de analisar as ameaças trafegadas por e-mail, permite também coletar o aprendizado de máquina para correlacionar informações de ameaças e analisar artefatos para detecção de riscos de segurança desconhecidos.

De acordo com o conceito mundialmente conhecido é publicado pelo Gartner: "Machine Learning Advanced machine learning algorithms are composed of many technologies (such as deep learning, neural networks and natural language processing), used in unsupervised and supervised learning, that operate guided by lessons from existing information."(link: <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/machine-learning>)

Sendo assim, Machine Learning é uma funcionalidade importante para o ambiente tecnológico da FUNASA, no que tange a proteção do seu ambiente contra ameaças não identificadas e ataques de dia zero.

Importante ressaltar também que, a equipe técnica da FUNASA, mediante ao estudo técnico, informa que atualmente o e-mail é a maior fonte de ameaça à ataques cibernéticos, considerando dessa forma, a importância de possuir a capacidade de identificação de ameaças por aprendizado, além do fabricante possuir uma rede de inteligência capaz de atualizar-se constantemente sobre artefatos maliciosos a nível mundial.

Neste sentido, entende-se, também, que tal funcionalidade não restringe a competitividade do certame, dado que, Machine Learning é uma capacidade conhecida amplamente no mercado de Segurança.

1. Sophos: <https://www.sophos.com/en-us/products/sophos-email>
2. HSC: <https://www.hscbrasil.com.br/mailinspector/>
3. Trend Micro: https://www.trendmicro.com/pt_br/business/products/user-protection/sps/email-and-collaboration/email-security.html
4. Trellix: <https://www.trellix.com/en-us/platform/email-security.html>

Outro ponto citado no item 2.3.4 são as verificações realizadas por SPF, relativos aos status SoftFail e TempError, estas são verificações padrão para SPF.

Dessa forma, entendemos que a solicitação de verificação SPF com campos SoftFail e TempError não restringe a competitividade.

Diante do exposto, entendemos que o item será considerado atendido, caso a solução ofertada possua a funcionalidade de Machine Learning para identificação de ameaças além disso, possuir a capacidade de conectar-se à rede de inteligência do Fabricante ofertado.

A solução deverá, também, realizar checagem SPF incluindo os status mencionados: SoftFail e TempError.

DECISÃO

Com base no exposto, recebo a impugnação interposta pela empresa **HSC DESENVOLVIMENTO E SERVIÇOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.** Ato contínuo, no mérito, com base nas informações apresentadas pela área técnica da Funasa, decido pela **IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO, DENEGANDO-LHE PROVIMENTO.**

Por conseguinte, mantenho o Edital em seus termos originais, bem como o dia 14 de dezembro de 2022, às 09 horas (horário de Brasília), para a realização da sessão referente ao Pregão Eletrônico nº 12/2022.

Nada mais havendo a informar, publicar-se-á a resposta no sistema compras governamentais do Governo Federal, para conhecimento dos demais interessados.

Raimundo Rodrigues de Castro Júnior
Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **Raimundo Rodrigues de Castro Junior, Pregoeiro(a)**, em 12/12/2022, às 14:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.funasa.gov.br/consulta>, informando o código verificador **4309194** e o código CRC **BFDBA6C3**.

Referência: Processo nº 25100.003556/2022-74

SEI nº 4307371