

Pregão Eletrônico

Visualização de Recursos, Contrarrazões e Decisões

RECURSO :

AO

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL - CJF

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

A/C SENHOR PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO

SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS SUL - SCES, TRECHO III POLO 8 LOTE 9, 1º ANDAR, SALA 105

BRASÍLIA /DF - CEP: 70200-003

REFERÊNCIA: PREGÃO ELETRÔNICO N. 1/2020

PROCESSO: PROCESSO CJF - SEI 0001989-89.2019.4.90.8000

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS GERENCIADOS DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO PARA O CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL - CJF, COM AS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS CONTIDAS NOS MÓDULOS I - TERMO DE REFERÊNCIA E ANEXOS (I A V), II - MINUTA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO E III- MINUTA DE CONTRATO, COMPREENDENDO OS SEGUINTE SERVIÇOS: A) SERVIÇOS DE OPERAÇÃO E ATENDIMENTO À REQUISICÕES; B) SERVIÇO DE GESTÃO DE INCIDENTES DE SEGURANÇA (CSIRT - BLUE TEAM); C) SERVIÇO DE GESTÃO DE VULNERABILIDADES; D) SERVIÇO DE MONITORAMENTO E VISIBILIDADE DE ATAQUES CIBERNÉTICOS; E) SERVIÇO DE ORQUESTRAÇÃO, AUTOMAÇÃO E RESPOSTA DE SEGURANÇA (SOAR); F) SERVIÇO DE TESTES DE INVASÃO (RED TEAM).

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

PROCESSO CJF - SEI 0001989-89.2019.4.90.8000

PREGÃO ELETRÔNICO N. 1/2020

NCT INFORMÁTICA LTDA., já devidamente qualificada no presente processo, vem respeitosamente à presença de V. Exa., neste ato representada na forma de seus atos constitutivos, na forma da Seção XII do Edital de Licitação e do art. 44 do Decreto n. 10.024/2019, com a finalidade de interpor RECURSO ADMINISTRATIVO contra a declaração de vitória da empresa ISH TECNOLOGIA LTDA., o que faz com base nas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1) TEMPESTIVIDADE

Ressalte-se, inicialmente, que este recurso é tempestivo. Nos termos do Edital e da legislação de regência, as razões recursais podem ser apresentadas no prazo de até 3 (três) dias, contados da manifestação de intenção de recurso no ato da sessão de licitação, o que se deu em 14/02/2020, sexta-feira. Contado o prazo na forma do art. 110 da Lei n. 8.666/93, o seu início ocorreu em 17/02/2020, segunda-feira, e o seu término dar-se-á em 19/02/2020, quarta-feira, data até a qual o recurso será tempestivo, impugnando-se desde já as alegações em contrário.

2) SÍNTESE

Em breve síntese, trata-se de recurso administrativo que pretende reformar da decisão que declarou a recorrida ISH vencedora da licitação.

A recorrente foi a vencedora da fase de lances da disputa, com preço global para todos os itens do objeto licitado de R\$ 3.294.000,00 (três milhões duzentos e noventa e quatro mil reais). Assim, convocada em 05/02/2020 para o envio de sua proposta ajustada, fez a remessa via sistema em 05/02/2020.

Durante o exame da documentação de habilitação e da proposta, o Sr. Pregoeiro e a equipe técnica do CJF realizaram diligências em mais de uma oportunidade (06/02/2020, 07/02/2020) para obter esclarecimentos quanto aos emissores dos atestados apresentados, à composição da planilha de custos, etc.

Após os esclarecimentos prestados pela NCT, o exame empreendido pela área técnica levou à decisão de inabilitação da recorrente por suposto não atendimento ao previsto no subitem m.3 da Seção X do edital de licitação, conforme as seguintes mensagens postadas pelo pregoeiro no chat do sistema Comprasnet em 10/02/2020:

Pregoeiro 11/02/2020

15:16:30

Para NCT INFORMATICA LTDA - Caro fornecedor, após análise criteriosa pela área técnica foi verificado que esta empresa não atendeu o requisito de qualificação técnica, subitem m.3 do Edital: Experiência na prestação de serviços de administração de solução de antimalware para ambiente de datacenter utilizando plataforma de virtualização de rede VMware NSX com, no mínimo, 200 (duzentos)

Pregoeiro 11/02/2020

15:17:10

Para NCT INFORMATICA LTDA - servidores de rede.

Pregoeiro 11/02/2020

15:18:09

Para NCT INFORMATICA LTDA - A atestado apresentado por esta empresa é relativo à virtualização de servidores, o

que não guarda similaridade com o requisito exigido pelo do edital, a saber, administração de solução de segurança para data center utilizando plataforma de virtualização de rede

Pregoeiro 11/02/2020

15:18:28

Para NCT INFORMATICA LTDA - Cabe salientar que à época da emissão dos atestados apresentados, o produto de virtualização de rede sequer existia.

Pregoeiro 11/02/2020

15:19:05

Para NCT INFORMATICA LTDA - Desta forma, a proposta será recusada

Posteriormente, em 11/02/2020, a empresa Apura foi inabilitada por não encaminhar documentos que, no teor da nova disciplina trazida pelo Decreto n. 10.024/2019, deveriam ser remetidos juntamente com o cadastramento da proposta, no início da sessão de licitação.

Assim, em 11/02/2020, foi convocada a empresa ISH a remeter a sua proposta ajustada. Posteriormente, em 12/02/2020, foram realizadas diligências sobre temas diversos da proposta e dos documentos técnicos da recorrida. Ao fim e ao cabo, em 14/02/2020, decidiu-se pela aceitação da oferta e pela declaração de vitória da ISH, com preço final global de R\$ 3.603.025,36 (três milhões e seiscentos e três mil e vinte e cinco reais e trinta e seis centavos).

Por meio deste recurso, será demonstrado, primordialmente, que o exame da documentação técnica da NCT desconsiderou o requisito da SIMILARIDADE que rege a comprovação de qualificação técnica dos licitantes, o que é especialmente relevante quando se considera que a empresa inabilitada havia apresentado proposta cerca de TREZENTOS MIL REAIS inferior à recorrida.

É o que se passa a demonstrar.

3) MÉRITO

3.1) Do exame do atestado de capacidade técnica apresentado pela NCT

Como visto acima, a inabilitação da NCT ampara-se na alegação de descumprimento do subitem m.3 da Seção X do edital, cuja redação é a seguinte:

m.3) Experiência na prestação de serviços de administração de solução de anti- malware para ambiente de datacenter utilizando plataforma de virtualização de rede VMware NSX com, no mínimo, 200 (duzentos) servidores de rede;

O que se alega é que a NCT não apresentou atestado de capacidade técnica que desse conta de demonstrar a experiência acima.

Antes de passar ao exame dos documentos remetidos pela NCT no início do pregão, é necessário que se examine, ainda que rapidamente, a disciplina legal da matéria. É sabido que o art. 30, § 3º, da Lei n. 8.666/93, impõe a demonstração de SIMILARIDADE entre a experiência anterior e o objeto; ou seja, a Administração NÃO PODE exigir experiência idêntica, mas é livre para impor que o licitante demonstre já ter feito algo SIMILAR.

Não é apenas a lei que exige que a experiência anterior seja SIMILAR ao serviço ou obra licitada. Também a doutrina e a jurisprudência já reconheceram NÃO SER POSSÍVEL EXIGIR IDENTIDADE ENTRE O OBJETO LICITADO E A EXPERIÊNCIA PRÉVIA, mas, ao mesmo tempo, nos termos da lei, pugnam pela compatibilidade entre a experiência prévia e o objeto licitado. Ao comentar o dispositivo, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 442, grifo nosso) menciona que "a Administração apenas está autorizada a estabelecer exigências aptas a evidenciar a execução anterior de objeto similar. Vale dizer, sequer se autoriza exigência de objeto idêntico".

A seu turno, interpretando os dispositivos acima enunciados, o TCU editou a Súmula n. 263, nestes termos:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com CARACTERÍSTICAS SEMELHANTES, devendo essa exigência guardar PROPORÇÃO com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (destaque nosso)

A definição da similaridade, em cada caso, varia conforme as parcelas de maior relevância e valor significativo e, com base na demanda trazida pela Administração, a expertise que se considera efetivamente necessária para que o futuro contratado demonstre capacidade de atender à solicitação.

É sob essa luz que devem ser examinados os documentos apresentados pela NCT e a demanda de comprovação de experiência prévia do edital. Ao especificar prestação de serviços em plataforma de virtualização, o que o edital de licitação aponta é que quer a demonstração da empresa licitante na realização de serviços em ambiente de VIRTUALIZAÇÃO considerando a plataforma tecnológica da VMware. Não se parece querer – e nem poderia ser assim – que o licitante demonstre experiência num tipo específico de produto, mas no processo de virtualização, já que interpretação contrária forçaria o entendimento de que o edital pediu experiência idêntica (e não similar) à licitada, o que é ilegal.

A recorrente reconhece, de antemão, que não foi suficientemente clara na demonstração da similaridade da experiência retratada pelo atestado de capacidade técnica denominado "MS_CT_18.2011_WI-FI_02.01.2013.pdf" e o objeto do edital. Se o tivesse feito, crê que teria facilitado o exame da área técnica e teria evitado o que considera a sua indevida inabilitação no caso em apreço.

O documento destacado é bastante robusto e se refere à execução de um contrato administrativo de um ambiente

tecnológico gigantesco, num projeto de complexidade ímpar no Brasil; justamente por isso, congrega uma série de atividades cuja correlação com as demandas técnicas desta licitação poderia ter sido acompanhada de uma carta explicativa que ligasse o seu conteúdo e as referências no edital da licitação que o originou com o objeto deste certame.

Como não se trata, aqui, da juntada de qualquer documento que deveria ter sido apresentado originalmente – o que violaria o previsto no art. 43, § 3º, da Lei n. 8.666/93 –, o esclarecimento pode ser feito nesta seara.

O edital que serviu de base para o contrato que originou o atestado de capacidade técnica – documento que será remetido por e-mail ao Sr. Pregoeiro como anexo ao recurso, dada a limitação para a juntada de anexos no sistema Comprasnet – tinha o seguinte objeto:

Aquisição de AMBIENTE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PARA 06 (SEIS) HOSPITAIS FEDERAIS LOCALIZADOS NO RIO DE JANEIRO – RJ

A modernização dos Datacenters contemplava todos os módulos relacionados, desde a construção de sala cofre ao fornecimento de infraestrutura, armazenamento, VIRTUALIZAÇÃO e segurança, implementando solução ANTIMALWARE para esses ambientes, conforme descrito na página 207 daquele edital.

Tratava-se, à época, da vanguarda tecnológica em termos de projeto de TIC no Brasil. A NCT não apenas entregou, como também implementou e operou o ambiente pelo período de 12 (doze) meses, sendo de se destacar que a solução da VMware de então era o que havia de mais avançado para a realização das tarefas de virtualização, segurança e segregação de rede, como descrito em alguns itens abaixo extraídos do edital.

3.1.7.16 Deverá funcionar como um switch lógico L2, com as seguintes características:

3.1.7.17 Permitir o isolamento de tráfego entre as máquinas virtuais, garantindo que cada máquina virtual somente tenha acesso ao tráfego a ela direcionado;

3.1.7.18 Permitir que redes complexas sejam construídas localmente, não necessitando de placas de redes físicas, e aplicações sejam desenvolvidas, testadas e distribuídas, tudo em um único computador físico;

3.1.7.19 Deverá suportar o uso de redes virtuais VLANS;

Esse são apenas alguns exemplos de funcionalidades implementadas, cuja integralidade pode ser conferida na descrição das páginas 173 a 178 do edital.

Sabe-se que tecnologias podem ser descompassadas e até ultrapassadas; não é o caso, porém, da linha VMware, cuja lógica de lançamento de novos produtos é a manutenção do MESMO PRINCÍPIO DE UTILIZAÇÃO DO HYPERVISOR, agregando sempre camadas para melhoria de desempenho e/ou segurança para o ambiente.

A virtualização é a utilização de recurso de hardware dividindo os recursos físicos para uso para fins diversos como: servidores, storages, recursos de rede, segurança, entre outros. Para estes fins, é utilizado o Hypervisor como ferramenta de gerenciamento dos recursos. Veja-se a explicação constante de :

Os servidores virtuais criados com a virtualização oferecem um ambiente similar ao de um servidor físico e otimizam o uso de recursos, tornando as aplicações independentes do hardware. Na computação, a virtualização refere-se ao ato de criar uma versão virtual (em vez de real) de algo, incluindo plataformas virtuais do hardware de computador, dispositivos de armazenamento e recursos de rede de computadores. ...

(...) Em computação, virtualização é o ato de criar uma versão virtual (em vez de real) de algo, incluindo a simulação de uma plataforma de hardware, sistema operacional, dispositivo de armazenamento ou recursos de rede.

Esclarecimento específico sobre o funcionamento da tecnologia VMware está disponível no seguinte link: . Veja-se:

Usando um software de virtualização como os providos pela VMware é possível executar um ou mais sistemas operacionais simultaneamente num ambiente isolado, criando computadores completos (virtuais) a executar dentro de um computador físico que pode rodar um sistema operacional totalmente distinto. Do ponto de vista do utilizador e do software nem sequer se nota a diferença entre a máquina real e a virtual. É muito usado em centros de dados, pois permite criar redundância e segurança adicional sem recorrer a tantas máquinas físicas e distribuindo e aproveitando melhor os recursos das máquinas hospedeiras...

(...) Hypervisor: é o núcleo da solução de virtualização, responsável por particionar, encapsular e isolar os recursos da máquina para a utilização em ambientes virtualizados. (...)

Produtos

VMware vSphere

VMware ESXi

VMware Workstation

VMware Integrated Openstack

VMware Fusion

VMware Cloud Foundation

VMware Player

VMware Server (descontinuado)

VMware Service Manager

VMware ThinApp

VMware View

ACE

vCloud Director

VMware Infrastructure

Converter

Site Recovery Manager

Stage Manager

vRealize Automation

vRealize Operations
VMware NSX
vRealize Business
VMware vSAN
AppVolumes
vRealize Log Insight
vRealize Network Insight
vRealize CodeStream
vRealize Orchestrator
Airwatch

Como se percebe, a virtualização utiliza do Hypervisor para o gerenciamento do ambiente virtual e seus recursos. O NSX aprimora as funções de rede, dando mais poder às camadas de switch, roteamento e firewall incorporadas ao Hypervisor, ampliando a visão e melhorando a distribuição ao ambiente de datacenter. Funciona de maneira semelhante ao modelo operacional de máquinas virtuais; as redes virtuais são provisionadas, programadas e gerenciadas sem depender do hardware.

A contratação do Ministério da Saúde em 2010, que originou o atestado emitido pela NCT, exigiu nível de capacidade muito elevada e a implementação e a operação do escopo apresentou alta complexidade. Os controles de segurança hoje disponíveis e entregues pela tecnologia NSX, à época, foram implementados utilizando-se das tecnologias de segurança, utilizando camadas de firewalls com perfis de segurança específicos e segmentação de rede, valendo-se do máximo dos recursos disponíveis.

Há, dessa forma, clara SIMILARIDADE entre o atestado apresentado e o item de habilitação, já que há interseções técnicas que coexistem no VMware vSphere Enterprise Plus (constante do atestado entregue pela NCT) e no NSX, além de haver empregabilidade entre as tecnologias.

Tendo-se em conta que a finalidade precípua do atestado é verificar a capacidade de a empresa licitante atender e entregar o objeto contratado pela demonstração do que já fez no passado, entende-se ser irrefutável a prova de que a NCT possui a capacidade necessária para a execução do contrato.

Nessa linha, o próprio CJF conhece a capacidade de execução da NCT representada por diversos contratos executados e ainda em execução nesse Conselho, superando uma década de atendimento, sempre com qualidade, lisura e transparência. A própria implementação da tecnologia NSX é contemporânea ao contrato de segurança multicamada vigente, colaborando com a proteção do ambiente corporativo e coexistindo com os outros contratos de rede, como é o caso.

Frise-se, por fim, a relevância da menor proposta. A manutenção da inabilitação da recorrente significará impor à Administração firmar um contrato 309.025,36 TREZENTOS E NOVE MIL E VINTE E CINCO REAIS E VINTE E CINCO CENTAVOS, superior a 9% mais caro do que o que seria firmado com a NCT, o que se ampara numa interpretação excessivamente rigorosa do edital e de seus requisitos de habilitação. Os documentos de qualificação entregues pela recorrente são mais do que suficientes para demonstrar a sua capacidade e têm o condão, ainda, de permitir que a Administração selecione em homenagem ao princípio da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

A relevância do menor preço é assim expressa pela jurisprudência do TCU:

Enunciado

A observância das normas e das disposições do edital, consoante o art. 41, caput, da Lei 8.666/93, deve ser aplicada mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles os da eficiência e da SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios. (TCU, Acórdão 119.2016-Plenário, julgado em 27/01/2016, Rel. Min. Vital do Rêgo, grifo nosso).

Por tais razões, impõe-se o provimento do recurso, retornando-se o certame para a fase de aceitação da melhor proposta da disputa, apresentada pela recorrente.

4) CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer-se:

- a) Seja proferida pelo Ilmo. Sr. Pregoeiro a decisão de retratação da decisão recorrida, revertendo-se a inabilitação da recorrente e pronunciando-se a aceitação de sua proposta técnica;
- b) Em caso de não retratação, seja remetido o recurso para análise da autoridade superior, a fim de que seja provido nos termos acima expostos.

Nesses Termos,

Pede Deferimento.

Brasília, 19 de fevereiro de 2020.

NCT INFORMÁTICA LTDA.

Fechar