

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) OFICIAL DA AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - AGERIO

Pregão Eletrônico n. 005/23-AgeRio

Processo n. 220009/000109/2023

SEVEN SECURE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (“Seven” ou “Recorrente”), já devidamente qualificada na presente licitação, na forma do item 13 e ss. do edital, vem respeitosamente à presença de V. Sa. com a finalidade de interpor RECURSO ADMINISTRATIVO em face da decisão que declarou como vencedora da disputa a licitante 3CORP TECHNOLOGY INFRAESTRUTURA DE TELECOM LTDA (“3Corp” ou “Recorrida”), o que faz com base nas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1 TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, esta peça é tempestiva. Conforme disciplinado no subitem 13.1 do edital, o prazo para apresentação das razões recursais será de 5 (cinco) dias úteis, contados do dia útil subsequente à manifestação da intenção de recurso apresentada durante a sessão de licitação.

Tal manifestação é datada de 31/05/2023 (quarta-feira), pelo que o prazo de recurso teve início no dia 01/06/2023 (quinta-feira), findando apenas em 07/06/2023 (quarta-feira). Dessa forma, o presente recurso é tempestivo, impugnando-se, desde já, quaisquer alegações em sentido contrário.

2 SÍNTESE E MÉRITO

Em breve síntese, trata-se de recurso administrativo que visa à reforma da decisão que declarou a licitante 3Corp vencedora do Lote 1 do certame, por entender que se tratava da melhor proposta para a Administração Pública.

Como será visto abaixo, o fundamento da pretensão recursal é o claro descumprimento das exigências contidas no edital de licitação, vez que, durante a análise técnica da proposta, foi constatado que **diversos itens do edital de licitação não foram atendidos pela solução ofertada pela recorrida**. Ainda assim, porém, a oferta foi aceita, o que configura grave violação ao princípio da vinculação ao edital.

Dessa forma, a violação dos requisitos mínimos previstos no edital deve acarretar a desclassificação da proposta da empresa recorrida. É o que passa a demonstrar.

2.1 Análise técnica da proposta da Recorrente – Ausência de preenchimento dos requisitos mínimos do edital – Necessária desclassificação

a) Da violação aos itens 1.2.2.9, 1.2.2.10 e 1.2.2.11 do Termo de Referência do edital

De antemão, vejamos o que o edital previu como requisitos de *hardware* da solução, conforme transcrição dos subitens 1.2.2 e seguintes do Termo de Referência:

1.2.2 REQUISITOS DE HARDWARE DA SOLUÇÃO

1.2.2.1 Throughput de 3,0 Gbps com as seguintes funcionalidades habilitadas simultaneamente para todas as assinaturas que a plataforma de segurança possuir devidamente ativadas e atuantes: Controle de aplicação, IPS, Antivírus e Antispyware. Caso o fabricante divulgue múltiplos números de desempenho para qualquer uma destas funcionalidades, somente o de menor valor será aceito;

1.2.2.2 Os throughputs devem ser comprovados por documento de domínio público do fabricante;

1.2.2.3 Os documentos públicos devem comprovar os throughputs aferidos com tráfego HTTP ou blend de protocolos de tráfego real padrão de mercado (real-word traffic blend, enterprise mix ou similar);

1.2.2.3 Não será aceito aceleração de pacotes na placa de rede limitando a análise somente até camada 4;

1.2.2.4 Suporte a, no mínimo, 3.000.000 (três milhões) de conexões simultâneas;

1.2.2.5 Suporte a, no mínimo, 250.000 (duzentos e cinquenta mil) novas conexões por segundo;

1.2.2.6 Suporte a, no mínimo, 02 (dois) Gbps de throughput de inspeção SSL;

1.2.2.7 Fonte 120/240 AC redundante;

1.2.2.8 Disco de, no mínimo, 400 (quatrocentos) GB;

1.2.2.9 08 (oito) interfaces de rede de, no mínimo, 1000 Mbps padrão SFP, com 08 (oito) transceivers SFP multimodo compatíveis com o equipamento ofertado;

1.2.2.10 12 (doze) interfaces de rede de, no mínimo, 10/100/1000 Mbps Padrão RJ-45;

1.2.2.11 02 (duas) interfaces de rede de, no mínimo, 10Gbps para SFP+ com 02 (dois) transceivers SFP+ compatíveis com o equipamento ofertado;

1.2.2.12 Caso a solução ofertada possua quantidade de interfaces de rede superior ao exigido, estas devem ser entregues totalmente licenciadas, permitindo o uso de todas as interfaces disponíveis simultaneamente sem necessidade de licenciamento adicional;

1.2.2.13 01 (uma) interface do tipo console ou similar;

1.2.2.14 01 (uma) interface USB;

1.2.2.15 Estar licenciada para ou suportar sem o uso de licença, 500 (quinhentos) clientes de VPN SSL simultâneos;

1.2.2.16 Estar licenciada para ou suportar sem o uso de licença, 2.000 (dois mil) túneis de VPN IPSEC simultâneos;

1.2.2.17 Deve ser entregue com licenciamento ativo para suportar, no mínimo, 10 sistemas virtuais lógicos (contextos) no firewall físico;

1.2.2.18 Deve possuir suporte a, no mínimo, 4094 VLAN Tags 802.1q;

1.2.2.19 Os contextos virtuais devem suportar as funcionalidades nativas do gateway de proteção incluindo: Firewall, IPS, Antivírus, Antispyware, Filtro de URL, Filtro de Dados, VPN, Controle de Aplicações, QOS, NAT e Identificação de usuários;

grifos e destaques nossos.

Depreende-se da leitura dos trechos acima destacados que a solução ofertada precisa de 08 (oito) interfaces do tipo SFP, 12 (doze) interfaces do tipo RJ-45 e 02 (duas) interfaces do tipo SFP+. Ocorre que, a despeito de tal exigência, o modelo ofertado pela 3Corp, qual seja, "USG6615F", do fabricante Huawei, possui a seguinte combinação de interfaces (disponível em: <https://e.huawei.com/em/material/networking/security/1abd98f9e6a54f039e6d99778de753c8>):

- 8x GE **COMBO** + 4x GE RJ45 + 4x GE SFP + 6x 10 GE SFP+

Adentrando em questões técnicas, mister informar que uma interface COMBO é um tipo de interface comum em equipamentos *switches*, por meio da qual é possível escolher o tipo de mídia (SFP ou RJ45); no entanto, em equipamentos com portas COMBO, **não é possível utilizar todas as portas simultaneamente**, visto que o usuário deve optar pelo funcionamento da interface com mídia SFP ou mídia RJ45.

À vista disso, e sabendo como funciona a porta COMBO, é possível concluir que o modelo USG6615F não atende às especificações técnicas definidas no edital.

Isso porque o equipamento da Recorrente pode chegar, no máximo, em 12 interfaces GE RJ45, 04 interfaces GE SFP e 06 interfaces 10 GE SFP+ ou, ainda, 08 interfaces GE RJ45, 08 interfaces GE SFP e 06 interfaces 10 GE SFP+.

Na primeira das hipóteses, faltariam 4 (quatro) interfaces GE SFP; na segunda delas, faltariam 4 (quatro) interfaces GE RJ45.

Nesse liame, a despeito do número de interfaces “GE SFP+” ser superior ao quantitativo especificado no Termo de Referência, **os demais quantitativos especificados NÃO são atendidos, visto que as interfaces estão abaixo do quantitativo mínimo exigido** em virtude do tipo de interfaces constante do modelo da Huawei ofertado.

Percebe-se, portanto, que a proposta da licitante 3Corp não atende ao edital, pelo que deve ser desclassificada.

b) Da violação ao subitem 1.2.1.28 do Termo de Referência do edital

Para além, há flagrante descumprimento do edital em relação ao subitem 1.2.1.28, o qual prevê que “a plataforma deve suportar SD-WAN de forma nativa”.

Percebe-se que a exigência do instrumento convocatório é bem clara em relação à **necessidade** de possuir tecnologia SD-WAN. Nada obstante, a comprovação indicada pela 3Corp é um documento genérico, no qual consta que a

tecnologia SD-WAN do fabricante Huawei **DEPENDE** da utilização de roteadores do mesmo fabricante. Inclusive, confira-se transcrição do texto:

Esta solução utiliza arquitetura otimizada, aceleração de hardware, algoritmos e o NetEngine AR6000 - série líder de mercado de roteadores SD-WAN da Huawei - para obter uma interconexão de ramificação aprimorada.

Reforçando essa afirmação, confira-se imagem extraída do sítio eletrônico indicado pela Recorrida:



Dessa forma, analisando a relação de *partners* apresentada no documento “28_Resultado_Diligencias_GEINF_PE_005_23_email_3CORP.pdf”, é possível concluir que a solução fornecida pela licitante declarada vencedora **NÃO** atende à especificação do subitem 1.2.1.28, haja vista que *não há qualquer informação ou indicação de que também estão sendo fornecidos os equipamentos necessários para o funcionamento da tecnologia SD-WAN.*

Como veremos abaixo, não é possível, nesta altura do certame, complementar a proposta com a inclusão de equipamento que não foi ofertado, dado que todos os prazos previstos na legislação de regência já foram cumpridos. Não se pode permitir que a empresa recorrida, após o momento inicial de cadastramento de

sua proposta, e após inclusive o envio da proposta adaptada aos lances finais e negociação com a Administração, substitua o que ofertou, incluindo item que não constava em qualquer das versões de sua proposta.

Por mais essa razão, impõe-se a desclassificação da proposta da recorrida.

c) Da violação aos subitens 1.2.1.29 e 1.2.1.30 do Termo de Referência do edital

Em relação aos subitens 1.2.1.29 e 1.2.1.30, vejamos o que o edital exigia:

1.2.1.29 A plataforma deve **permitir a implementação sem assistência de SD-WAN;**

1.2.1.30 Em SD-WAN **deve suportar QoS, modelamento de tráfego, rotas por políticas, VPN IPSec**

Supostamente, a comprovação dos itens acima está no arquivo “28_Resultado_Diligencias_GEINF_PE_005_23_Planilha_TR_Firewall__3CORP.pdf”; todavia, o documento não faz alusão às comprovações dos pontos aqui tratados, de modo que não restaram demonstradas as funcionalidades de implementação de SD-WAN automática e de suportar configuração de QoS, modelamento de tráfego, rotas por políticas e VPN IPSec sobre o tráfego gerenciado pela tecnologia SD-WAN.

Assim, uma vez que não houve a expressa comprovação de que a solução atende aos itens acima, a desclassificação da Recorrida é medida que se impõe.

d) Da violação ao subitem 1.2.1.57 do Termo de Referência do edital

No que tange ao subitem 1.2.1.57, o edital prevê que “quando a plataforma estiver operando em alta disponibilidade, deve ser possível o uso de *clusters* virtuais, seja ativo-ativo ou ativo-passivo, permitindo a distribuição de carga entre diferentes contextos”.

No entanto, a comprovação indicada pela 3Corp **direciona para uma página genérica do manual do fabricante Huawei** e não indica qual seção do manual comprovaria o atendimento ao item mencionado.

Como se tal fato não bastasse para desclassificação da Recorrida, após pesquisas dentro do manual indicado pela 3Corp, é possível encontrar referências à tecnologia da virtualização; entretanto, **não existe comprovação de que a solução suporte cluster ativo-ativo entre os dispositivos virtuais como especificado no item 1.2.1.57**, conforme informação disponível em: https://support.huawei.com/hedex/hdx.do?docid=EDOC1100301333&id=EN-US_TASK_0000001126586854.

Por mais esse motivo, é necessária a desclassificação da proposta da Recorrida.

e) Da violação aos subitens 1.2.1.70, 1.2.1.71 e 1.2.1.73 do Termo de Referência do edital

Para além, também há flagrante violação aos subitens 1.2.1.70, 1.2.1.71 e 1.2.1.73 do edital. Confira-se a sua redação:

1.2.1.70 A plataforma deve suportar automatização de situações como detecção de equipamentos comprometidos, estado do sistema, mudanças de configuração, eventos específicos, e aplicar uma ação que possa ser notificação, bloqueio do equipamento, execução de scripts ou funções em nuvem pública;

1.2.1.71 A plataforma deve suportar integração de nuvens públicas e integração SDN como AWS, Azure, GCP, OCI, AliCloud, Vmware ESXi, NSX, OpenStack, Cisco ACI, Nuage e Kubernetes;

(...)

1.2.1.73 A plataforma deve suportar a integração nativa com soluções de sandboxing, proteção de correio eletrônico, cache e firewall de aplicação Web;

Novamente, a Recorrida falhou ao não indicar **expressamente** em qual local do manual ou dos documentos apresentados estaria a comprovação de suporte de automatização previsto no item 1.2.1.70. A esse respeito, frisa-se que, no documento apontado, **não há nenhuma referência que comprove o atendimento a tal especificação.**

Noutro giro, para atender ao item 1.2.1.71, a Recorrente apontou que a comprovação estaria no sítio eletrônico do fabricante (disponível em: <<https://e.huawei.com/br/solutions/business-needs/enterprise-network/sd-wan>>). Ocorre que, no documento, há apenas a indicação do *datasheet* de SD-WAN.

Por outro lado, a especificação do item 1.2.1.71 é clara no sentido de que a solução ofertada precisa possuir integração com nuvens públicas, bem como especifica quais nuvens devem ser suportadas para utilização com a tecnologia SD-WAN.

Finalmente, em relação ao subitem 1.2.1.73, a documentação apresentada pela 3Corp comprova somente a integração da solução Huawei com solução de sandboxing, ignorando as outras especificações, quais sejam: integração nativa da solução Huawei com as soluções de proteção de correio eletrônico, *cache* e *firewall* de aplicação Web.

À vista do exposto acima, percebe-se que solução ofertada não atende aos itens 1.2.1.70, 1.2.1.71 e 1.2.1.73 do Termo de Referência do edital, motivo pelo qual deve ser desclassificada.

f) Da violação aos itens 1.2.1.119, 1.2.1.124, 1.2.1.128, 1.2.1.134, 1.2.1.135 do Termo de Referência do edital

Em linhas de conclusão, o subitem 1.2.1.119 exigia a comprovação de proteção contra ataques de dia zero por meio integração com os componentes Security Fabric, incluindo NGFW, Sandbox.

Todavia, mais uma vez, a Recorrida fez uma indicação de comprovação genérica que remete somente ao manual, deixando de apontar em qual seção do manual a comprovação de atendimento a tal requisito poderia ser feita.

Lado outro, no subitem 1.2.1.124, o edital exige que a solução possua pelo menos 60 (sessenta) categorias de URLs; no entanto, a comprovação da Recorrida é

somente em relação ao número de URL's na base de categorização da solução, e **NÃO apresenta o número de categorias**, violando, portanto, o item mencionado.

Seguindo, em relação ao item 1.2.1.128, não houve a comprovação de que a solução atende ao edital. Nesse sentido, a solução ofertada pela recorrida faz Proxy de DNS, quando, na verdade, a especificação técnica exige Proxy WEB na condição de proxy transparente.

Ora, evidente que são coisas diferentes, posto que o *proxy web* transparente é uma configuração na qual o tráfego WEB é redirecionado de forma automática para a solução de *proxy*, o que não exige nenhum tipo de alteração de configuração nos computadores dos usuários finais, ao passo que a comprovação indicada pela licitante 3Corp faz alusão a um proxy para o protocolo DNS, ou seja, configuração distinta do que está especificado no item 1.2.1.128.

Já em relação ao item 1.2.1.134, que exige que a plataforma permita que o controle se expanda em um portal de autenticação residente no *firewall* (Captive Portal), a documentação apresentada pela Recorrida não demonstra a funcionalidade Captive Portal, o que viola as exigências do instrumento convocatório.

Por último, em relação ao subitem 1.2.1.135, vejamos o que o Termo de Referência exigiu:

1.2.1.135 A plataforma deve possuir suporte a identificação de múltiplos usuários conectados em um mesmo endereço IP em ambientes Citrix e Microsoft Terminal Server, permitindo visibilidade e controle granular por usuário sobre o uso das aplicações que estão nestes serviços;

Nota-se que a especificação deixa claro que, em ambientes de acesso remoto (Servidores Microsoft Terminal Services e Citrix), a solução deve ser capaz de identificar e controlar granularmente o tráfego de cada usuário, suportando, inclusive, a filtragem de aplicações por usuário, mesmo que os usuários possuam o mesmo endereço IP de origem.

No entanto, a solução ofertada pela licitante 3Corp **NÃO** atende à especificação acima, pois a suposta comprovação apontada pela Recorrente faz referência somente à funcionalidade de identificação de aplicações.

Em conclusão, percebe-se que houve violação aos itens 1.2.1.119, 1.2.1.124, 1.2.1.128, 1.2.1.134, 1.2.1.135 do Termo de Referência do edital, em nova demonstração de razões pelas quais deve ser provido o recurso e desclassificada a proposta da recorrida.

g) Da violação do item 1.2.2.6 do Termo de Referência do edital

Finalizando a análise técnica da proposta, o item 1.2.2.6 exigiu que as soluções ofertadas suportassem inspeção de tráfego SSL de navegação web e possuíssem capacidade de inspecionar, no mínimo, 02 (dois) Gbps de tráfego WEB criptografado.

A comprovação apresentada pela Recorrida não é correta, visto que foi apontada a possibilidade de inspeção de VPN SSL, que se trata de outro perfil de tráfego (tráfego entrante na rede da AgeRIO), diferente do tráfego de inspeção SSL web.

Esse cenário demonstra o despreparo da licitante em relação à demanda do edital, o que resultou numa oferta que não atende à solicitação da Administração. Isso porque indicar o *throughput* (capacidade de inspeção de tráfego) de tráfego de VPN para comprovar o *throughput* de inspeção WEB é uma tentativa amadora de fazer com que a administração contrate uma solução que, como já demonstrado anteriormente, NÃO atende às especificações técnicas.

Por mais esse motivo, pugna-se pelo provimento do recurso, com a consequente desclassificação da proposta da recorrida.

2.2 Análise jurídica da proposta da Recorrente – violação do edital – desclassificação

Uma vez que, no tópico anterior, restou exaustivamente comprovado que a solução ofertada pela Recorrida não atende aos requisitos do edital, a desclassificação de sua proposta é medida que se impõe. Senão, vejamos:

9.4 Serão desclassificadas as propostas que não atenderem às exigências deste Edital, aquelas com preço excessivo e as que tiverem preço manifestamente inexecutável. – *grifos e destaques nossos*.

Destaque-se, para evitar insinuações sobre saneamento de falhas, inclusão de novos componentes na proposta e outros, que não há que se falar, neste momento do processo, em complementação de proposta para suprir os itens violados, visto que o art. 26, *caput*, e § 6º, do Decreto 10.024/2019, é claro ao indicar que a oferta deve ser apresentada até a abertura da sessão pública da licitação, que é o marco temporal final para qualquer alteração daquilo que está sendo apresentado pelo particular. Veja-se:

Art. 26. Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, **proposta com a descrição do objeto ofertado** e o preço, **até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública**.

(...)

§ 6º **Os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta** e os documentos de habilitação anteriormente inseridos no sistema, **até a abertura da sessão pública**. – *grifos e destaques nossos*.

O prazo é justificado, à medida que os licitantes devem ter por certo que a sua oferta, já na apresentação, deve ser íntegra e suficiente para cumprir com o que a Administração deseja. Isso é ainda mais importante no caso em apreço, em que a proposta inicial foi ratificada pelo envio da proposta adaptada aos lances após a negociação com a Administração.

Assim, dar à recorrida a oportunidade de realizar uma proposta insuficiente e, caso impugnada, complementá-la posteriormente é procedimento ofensivo à isonomia e, por isso mesmo, inaceitável.

Conclui-se, pois, que a permissão da modificação da proposta não é a mesma hipótese de esclarecimento de documentos por meio de diligência – o que já foi feito –, que é o que consta do § 9º do art. 26 do mesmo Decreto n. 10.024/2019; o que se

deve proibir, então, é a mudança do que foi proposto, haja vista a inadmissibilidade de tal operação.

Desse modo, percebe-se que a solução ofertada pela empresa declarada vitoriosa do certame **não atende aos subitens 1.2.2.9, 1.2.2.10, 1.2.2.11, 1.2.1.28, 1.2.1.29, 1.2.1.30, 1.2.1.57, 1.2.1.70, 1.2.1.71 e 1.2.1.73, 1.2.1.119, 1.2.1.124, 1.2.1.128, 1.2.1.134, 1.2.1.135 e 1.2.2.6** do Termo de Referência do edital, **e nem mesmo comporta qualquer possibilidade de complementação ou substituição a esta altura do certame.**

Assim, segundo inteligência do subitem 9.4 do edital, o desatendimento de exigências previstas no edital acarretará a desclassificação das propostas.

Nota-se, portanto, que **as violações apontadas no presente recurso não são exigências meramente formais**, visto que os desatendimentos apontados se referem ao correto funcionamento da solução para atender às demandas da entidade licitante. Desse modo, se aceita a proposta da forma que está, a Administração poderá acabar contratando solução que não suporta as suas demandas.

Nesse liame, vale salientar que o Tribunal de Contas da União já fixou o entendimento de que é irregular a aceitação de proposta em desacordo com as especificações do edital:

ENUNCIADO

Propostas técnicas em desacordo com o projeto básico anexo ao edital deverão ser desclassificadas, exceto se contiverem erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, os quais poderão ser saneados pela própria comissão de licitação (art. 43, inciso IV e § 3º, e art. 48, inciso I, da Lei 8.666/93). (Acórdão 300/2016-Plenário; Data da Sessão: 17/02/2016; Relator: Vital do Rêgo) – *grifos e destaques nossos.*

ENUNCIADO

É obrigatória, em observância ao princípio da vinculação ao edital, a verificação de compatibilidade entre as regras editalícias e as propostas de licitantes. Propostas em desacordo com o instrumento convocatório devem ser desclassificadas. (Acórdão 460/2013-Segunda Câmara; Data da Sessão: 19/02/2013; Relator Ana Arraes) – *grifos e destaques nossos.*

ENUNCIADO

É irregular a aceitação de proposta fora das especificações do edital, bem como o pagamento por bens desconformes, diante de atesto e liquidação indevida da despesa, cabendo multa por grave infração à norma legal. (Acórdão 7870/2011-Primeira Câmara; Data da Sessão: 06/09/2011; Relator José Mucio Monteiro) – *grifos e destaques nossos*.

Isso posto, uma vez que a empresa declarada vencedora do certame apresentou proposta em desacordo com o Edital, conforme inúmeras violações identificadas alhures, tem-se que o recurso deve ser acolhido para desclassificar a proposta da recorrida.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer-se:

- a) seja proferida a decisão de retratação da decisão que declarou vitoriosa a proposta da recorrida;
- b) caso mantida a decisão, seja o recurso encaminhado à autoridade superior para que seja provido.

Nesses Termos,

Pede Deferimento.

Brasília, 07 de junho de 2023

SEVEN SECURE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA
CNPJ 30.896.451/0001-10