

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 170/2023

Referência: Edital do Pregão Eletrônico nº. 170/2023 – Contratação de Solução de Segurança da Informação com instalação suporte e serviço de resposta a incidentes (Solução XDR),.

Ementa: Impugnação ao Edital de Licitação.

Trata-se de impugnação interposta, tempestivamente, por DAISON LAURENCE WOBETO, brasileiro, casado, advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 110.994 e no CPF-MF sob o nº 882.847.190-53, residente à rua Garibaldi, nº 657, CEP 95.700.000, Bento Gonçalves-RS, endereço eletrônico daisonjuridico@gmail.com, vem, respeitosamente perante Vossa Senhoria, para, com fulcro no tópico do item 21 do referido Ato Convocatório, apresentar sua IMPUGNAÇÃO ao Edital de Pregão Eletrônico supracitado, realizado no âmbito desta municipalidade, salientada, desde logo, a brevidade da análise, conforme razões de fato e de direito que passa a expor.

I. DA IMPUGNAÇÃO

Insurge-se **DAISON LAURENCE WOBETO. (IMPUGNANTE)**, requerendo a impugnação do Edital de Licitação - Pregão Eletrônico nº. 170/2023, encaminhada por e-mail em 14/12/2023.

Face tal aspecto, consta, em síntese, que:

“Tempestividade:

É de se assinalar que a presente insurreição encontra-se TEMPESTIVA, uma vez que protocolada até o terceiro dia útil anterior à data da abertura da sessão eletrônica de licitação, qual seja 19 de dezembro de 2023, às 14h, em ambiente eletrônico preconizado no Item 2.1 do referido Edital. Desta forma, e nos termos da legislação vigente, o prazo limite para apresentação de impugnações é o dia 14 de dezembro de 2023, estando, portanto, tal querela, dentro do limite temporal. (Tópico do item 21.1 do Edital).

II - Das razões e fundamentos:

Trata-se de Licitação que será realizada na modalidade Pregão Eletrônico, com julgamento do tipo “menor preço por lote”, cujo objeto foi definido como exposto a seguir:

1. DO OBJETO

1.1. A presente licitação tem por objeto Contratação de Solução de Segurança da Informação com instalação suporte e serviço de resposta a incidentes (Solução XDR), conforme Termo de Referência (Anexo I), visando suprir a necessidade da Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS, nos termos e condições constantes no presente Edital e seus Anexos.

Ocorre que, este Signatário ao tomar conhecimento do Edital, e analisar detalhadamente os seus termos, observou a existência de questões discrepantes e em desacordo legal que se continuadas afrontam de sobremaneira as regras insertas no Decreto nº 10.024/2019, Lei nº 3.555/2000, Lei nº 10.520/02 e subsidiariamente à Lei nº 8.666/1993,

ferindo os princípios que regem os processos licitatórios, bem como determinações do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), além de violar a própria Constituição Federal.

Desta forma o ato convocatório encontra-se inquinado de diversas ilegalidades, portanto, se faz necessária a interposição desta impugnação (e seu conseqüente provimento), para fins de restaurar a legalidade do certame.

Veja-se.

III. DO DIREITO

A licitação é antecedente mister do Contrato Administrativo e seu procedimento se destina precipuamente, a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública garantindo aos potenciais contratados o respeito aos princípios descritos no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Neste mesmo caminho, o procedimento licitatório foi consagrado no artigo 37, Inciso XXI da Constituição Federal, como um procedimento obrigatório anterior a aquisição de bens e serviços por parte do poder público. Tal exigência existe no sentido de que a administração não pode contratar diretamente com certo fornecedor à sua livre escolha, de modo discricionário.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo nosso).

Reforçando esta tese, o nobre jurista **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, leciona em seu **Manual de Direito Administrativo** (2015, p. 429):

A administração pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública. Por essa razão, não poderia a lei deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo.

À luz doutrinária de Carvalho, vimos que a Licitação tem absoluta restrição legal, ficando seu procedimento adstrito à Lei. Existe portanto, uma imposição de certos limites para celebração de contratos administrativos, que tem como fundamento adequar o tratamento isonômico nas suas contratações, ou seja, a Licitação consiste em um procedimento administrativo por meio do qual a administração escolhe a proposta mais vantajosa para a contratação de seu interesse e esse procedimento se desenvolve através de atos administrativos vinculativos entre o licitante e o poder público oferecendo iguais condições a todos interessados, que desejem contratar com a administração pública.

Corroborando com este fundamento, **MARÇAL JUSTEN FILHO**, em seu **Curso de Direito Administrativo**, (2014, p.495) entende que:

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Resta cristalino que os objetivos da licitação são: a escolha da proposta mais vantajosa, o de garantir o mesmo tratamento para todos os licitantes e de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Destes pressupostos fundamentais, denotamos que O PRINCÍPIO DA ISONOMIA é o mais importante de todos, visto que orienta toda a Licitação dentro do ordenamento jurídico pátrio. Ora, evidente que se não existe uma escolha pessoal na contratação, é certo que por imposição legal determinante, a administração DEVE CONTRATAR com aquele que apresentar a MELHOR PROPOSTA.

Desta forma, conforme demonstrado, resta evidente que todo e qualquer edital que objetive a realização de licitações públicas, bem como os feitos administrativos dele originados devem se ater à Lei 8.666/93 e aos seus princípios norteadores, tudo para que se evitem máculas ao próprio Ato de Convocação, visando impedir desta maneira uma eventual nulidade ao procedimento.

Nesse sentido, impende salientar que as matérias objeto da presente impugnação são questões pacificadas no âmbito do próprio Tribunal de Contas da União, cabendo lembrar que segundo a Súmula STF nº 347, **'o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público'** – podendo, assim, declarar a nulidade de qualquer ato e procedimento adotado em uma licitação que esteja em dissonância com seus preceitos, com a lei e, em especial com o art. 3º, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93.

Sob esse enfoque, oportuno destacar que o direcionamento em certames licitatórios é assunto diuturnamente tratado pelo Tribunal de Contas da União, que em sua função maior de fiscalizador da atividade administrativa, já decidiu reiteradas vezes a respeito do assunto.

Nesse sentido, vale trazer à baila um de seus julgados sobre a matéria, *in verbis*:

"(...) 9. Postos esses fatos, em especial os que demonstram possibilidade de direcionamento da concorrência em tela, é de reconhecer o fumus boni iuris nas ponderações apresentadas pela Unidade Técnica. De notar que o prosseguimento do certame poderá causar prejuízos ao Erário, haja visto que, em princípio, o edital não observa os princípios da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e da isonomia entre os licitantes, uma vez que há indícios de favorecimento à empresa Politec Ltda. Ressalta-se, adicionalmente, o elevado valor envolvido – cerca de R\$ 8.670.000,00 (oito milhões, seiscentos e setenta mil reais)." (Decisão 819/2000 – Plenário)

[...]

"Assim, em suma, observamos que não foram suficientemente ilididos os questionamentos em tela, podendo-se concluir pela responsabilidade da presidente (como de todos os membros) da CLP, por agir de forma ao menos omissiva, permitindo que houvesse o direcionamento, os sobrepreços e o favorecimento questionados. Por isso, sujeita-se a responsável à multa prevista no art. 43, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, na proporção, opinamos, de 15% (RI-TCU, art. 220, inc. III)." (ACÓRDÃO Nº 105/2000 – TCU – Plenário AC-0105-20/00- P)"

Quanto à ação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no caso de possível direcionamento, colacionamos decisão nº 153/98, *in verbis*:

"O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 3. Considerando os indícios descritos de direcionamento da aludida licitação; e que tal procedimento licitatório não se conformaria à atual política de contenção de gastos impostos à Administração Pública, solicita que este Tribunal se digne a:

a) liminarmente, determinar ao Ministério da Justiça a suspensão do mencionado procedimento licitatório, uma vez que a matéria indica a abertura de propostas para o dia 11 do mês corrente;

b) determinar, com fulcro no art. 41, inciso II, também da Lei nº 8.443/92, a realização de inspeção no Ministério da Justiça, com vistas ao cumprimento dos misteres supra-assinalados e, se for o caso, identificar os responsáveis pelos atos eventualmente irregulares.

5. Em resposta à diligência desta Secretaria, por meio do ofício n° 68/SE/MJ, de 03/02/98 (fls. 12), o MJ prestou as seguintes informações:

- os atos referentes ao processo licitatório da Tomada de Preços n° 12/97 foram suspensos por intermédio da Portaria do Gabinete do Ministro/MJ n° 1.215, de 02/12/97 (fls.14);
- a mesma Portaria desconstituiu a Comissão Permanente de Licitação, dispensando os seus membros;
- Comissão de Avaliação, constituída mediante Portaria do Gabinete do Ministro/MJ, de 18/12/97, (fls. 16) para analisar a matéria, concluiu pela existência de irregularidades na licitação que comprometeriam todo o procedimento até então praticado, ante a inobservância do disposto no art. 3º, inciso I, da Lei 8.666/93 (fls.22)”

Inclusive, não é demais lembrar que a própria Lei n.º 8.666/93 está carregada de tópicos de preocupação, acerca da responsabilização de eventuais responsáveis da disputa por: a) imposição de restrições indevidas à ampla concorrência; b) elaboração imprecisa de editais e c) inclusão de cláusulas que denotam o direcionamento do procedimento licitatório.

Dando respaldo a esse poder de cautela, o art. 82 ordena que, os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos da lei de licitações, além das sanções próprias administrativas previstas, “sujeitam-se à responsabilidade civil e criminal”.

Acrescente-se, por adequado, que restrições indevidas e preferências injustificáveis podem ser enquadradas criminalmente no artigo 90 do Estatuto Licitatório (frustrar mediante qualquer expediente, o caráter competitivo da licitação. Pena de 2 a 4 anos, além de multa).

Assim, os fundamentos jurídicos aqui expendidos são fonte de valia universal perante a sociedade brasileira, operadores do direito, e PRINCIPALMENTE AGENTES PÚBLICOS, pois constituem proteção ao sagrado interesse público maior – razão esta suficiente a proclamar a retificação do edital no tocante às exigências que extrapolam os comandos legais.

De outra sorte, e em conclusão, em uma análise mais detida às exigências contidas no Edital n° 170/2023, se sobressaíram vícios, o que acaba restringindo o caráter competitivo do certame.

Explica-se

IV. DO MÉRITO

1. DA ESPECIFICAÇÃO DE MARCA, DIRECIONAMENTO, RESTRIÇÃO À AMPLA PARTICIPAÇÃO

A análise técnica do Edital revela que o órgão licitante impôs restrições à ampla concorrência, na medida em que o Edital exigiu especificações técnicas e estruturais incompatíveis com os limites impostos pela lei 8.666/1993, inclusive determinando marca específica para o cumprimento do objeto.

1.1 Quantitativos

Item	Descrição	Quant.	Un.
1	Solução XDR baseado em inteligência artificial com instalação, configuração e suporte, para 36 meses.	5.000	Serviço
2	Serviço de assistência personalizada a incidentes, para 12 meses.	1	Serviço

O Termo de Referência do presente Edital especifica “SOLUÇÃO XDR” e traz no objeto (Item 1) os seguintes quantitativos: Na sequência adentra com a indicação de “part-numbers” e a descrição dos itens:

1.2 Composição da Solução de Segurança baseada em Inteligência Artificial

A solução de segurança deverá contemplar todos os itens e quantidades indicadas abaixo:

	Part-number	Descrição	Qtd
1	FN-FAC-VM-BASE	FortiAuthenticator - VM License	1
2	FN-FAC-VM-1000-UG	FortiAuthenticator - VM License Adds 1,000 users to FortiAuthenticator-VM	2

3	FN-FC3-10-0ACVM-248-02-36	FortiAuthenticator - VM License 24x7 FortiCare Contract (1 - 5100 USERS)	1
4	FN-FCC-FAC2K-LIC	FortiClient SSO License for FortiAuthenticator	1
5	FN-FTM-ELIC-2000	FortiTokenMobile (Electronic License) Software one-time password tokens for iOS, Android and Windows Phone mobile devices. Perpetual licenses for 2000 users. Electronic license certificate.	1
6	FN-FC2-10-AZVMS-465-01-36	FORTIANALYZER-VM SUBSCRIPTION LICENSE WITH SUPPORT 3 YEAR SUBSCRIPTION LICENSE FOR 50 GB DAY CENTRAL LOGGING ANALYTICS. INCLUDE 24X7 FORTICARE SUPPORT, IOC, SOC SUBSCRIPTION, AND FORTIGUARD OUTBREAK ALERT SERVICE.	1
7	FN-FC3-10-EMS05-428-01-36	FORTICLIENT - VPN ZTNA 3 YEAR FORTICLIENT VPNZTNA AGENT SUBSCRIPTIONS EMS HOSTED BY FORTICLOUD WITH 24X7 FORTICARE FOR 2000 ENDPOINTS.	2
8	FN-FP-10-PS001-831-01-01	PER-DAY SOLUTION ARCHITECT CONSULTANCY ENGAGEMENT TO DOCUMENT, DESIGN AND DELIVER SECURITY ARCHITECTURE IMPROVEMENTS PER AGREED SCOPE BOUND BY FORTICARE CONTRACT AND ASSOCIATED TERMS	5
9	FN-FP-10-PS001-806-02-03	FortiEDR JumpStart Remote FortiEDR jumpstart support service - up to 3K endpoints	1
10	FN-FP-10-EDR-PS	FortiEDR professional services day	2

Composição do serviço de resposta a incidentes:

	Part-number	Descrição	Qtd
1	FN-FP-10-IR001-709-02-12	FORTIGUARD INCIDENT READINESS SUBSCRIPTION SERVICE 1 YEAR FORTIGUARD INCIDENT READINESS SUBSCRIPTION SERVICE - 12 MONTHS	1
2	FN-FC3-10-FEDR1-349-01-12	FORTIEDR DISCOVER, PROTECT RESPOND AND STANDARD MDR 1 YEAR FORTIEDR DISCOVER, PROTECT RESPOND AND STANDARD MDR SUBSCRIPTION AND 24X7 FORTICARE FOR 2,000 ENDPOINTS	2
3	FN-LIC-IR-10	TEN SERVICE POINT FOR IR SERVICES TEN SERVICE POINT FOR IR SERVICES	1

É de se observar que na descrição dos itens aparecem os produtos (nome fantasia) da empresa Fortinet, indicando evidente direcionamento de marca.

Da mesma maneira, o Item 6 do Termo de Referência descreve a marca "Fortinet".

6. INSTALAÇÃO E CONFIGURAÇÃO

6.1.A Contratada será responsável por realizar uma consultoria e revalidação das regras do Firewall Fortinet FG-1100E, sendo emitido um relatório com as alterações realizadas na configuração. Esta consultoria e revalidação deverá ser feita com base nas orientações fornecidas pela Fortinet na consultoria Incident Readiness.

6.2.A Contratada deverá configurar as seguintes soluções Fortinet

- FortiAuthenticator com licença SSO;
- FortiTokenMobile;
- FortiAnalyzer;
- FortiClient EMS com função de ZTNA;
- FortiEDR.

O Termo de Referência traz em seu Item 2, uma suposta justificativa "**Para definição da Marca**" (Item 2.1), na qual alega a necessidade de uso exclusivo dos produtos da marca **Fortinet** pelo encerramento do contrato nº 92/2019, que tratava da responsabilidade pela atualização das licenças de antivírus.

Aduz que houve a realização de Prova de Conceito (POC) de "algumas soluções" e com isso julgou a solução **Fortinet FortiXDR** "ser a mais adequada", por apresentar "total compatibilidade com o Firewall adquirido pelo Município em setembro de 2022 via Pregão Eletrônico nº 97/2022 que possui licenciamento ativo que poderá ser adicionado a solução pretendida".

Também refere que "a indicação da marca segue as orientações de soluções de tecnologia Gartner" e conclui fazendo a defesa da marca escolhida dizendo que: "a solução proposta foi escolhida para garantir a preservação dos investimentos anteriores, pois trata-se de solução no mesmo padrão dos já instalados, o que potencializa a utilização dos atuais por todo o tempo de vida de cada dispositivo. Além do fator econômico, é importante destacar que a solução proposta facilitará a interoperabilidade entre os componentes, o gerenciamento centralizado, a economia de escala e o aproveitamento do conhecimento da equipe técnica."

Pois bem.

Por primeiro, a aquisição de Firewalls da marca Fortinet no Pregão Eletrônico nº 97/2022, modelo FG1100E por si só não ampara a determinação de marca específica para aquisição do objeto aqui licitado.

As soluções de firewall do mercado possuem ampla compatibilidade com as soluções objeto deste Pregão, e o Firewall da Fortinet não é diferente, permitindo sua adição a uma série de marcas existentes no mercado.

Com relação a realização da Prova de Conceito (POC), com "teste" de soluções alternativas, não há no Edital ou em seus anexos, qualquer referência a estas empresas "testadas" ou, pelo menos, quantas o foram. De qualquer maneira, o simples fato de ser possível empreender POC para avaliação do objeto desta licitação é sinalizador da existência de competitividade ao produto, e tolher esta competitividade atribuindo marca ao objeto, fere de morte o princípio da isonomia na administração pública.

Quanto à aludida "garantia da preservação dos investimentos anteriores", tal não se sustenta, pois como dito alhures, as soluções existentes no mercado possuem total compatibilidade com o Firewall utilizado como "amparo" para a designação de marca específica ao objeto.

PROBLEMAS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO - VIOLAÇÃO AO ART. 7º, § 5º, DA LEI N. 8.666/93, E À SÚMULA N. 270 DO TCU

Tendo restado claro que o Edital exige o atendimento a funcionalidades exclusivas de um determinado fabricante, é tempo de verificar se as formalidades necessárias para que essa opção fosse exercida pela Administração foram cumpridas.

Fundamental, para isso, é verificar qual é o contorno jurídico e legal que a questão tem. O art. 7º, § 5º, da Lei n. 8.666/93, afasta tal possibilidade salvo que existam razões técnicas que o justifiquem, sendo o mesmo caminho trilhado pela Súmula n. 270 do TCU.

Mas essas razões técnicas devem, necessariamente, ser expostas num processo de contratação cuja fase interna (planejamento, identificação da demanda, etc.) transcorra COM A ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS DE MERCADO. Nesse sentido, o TCU tem entendimento consolidado que aponta que a exigência de características técnicas exclusivas (que é o caso incontroverso do Edital) demanda estudo pormenorizado que justifique as razões pelas quais se excluem as demais alternativas da disputa.

Veja-se:

Enunciado:

A INDICAÇÃO DE MARCA NO EDITAL DEVE ESTAR AMPARADA EM RAZÕES DE ORDEM TÉCNICA, DE FORMA MOTIVADA E **DOCUMENTADA**, que demonstrem ser aquela marca específica a ÚNICA CAPAZ DE SATISFAZER O INTERESSE PÚBLICO.

Excerto (...)

14. No presente caso, instado a se manifestar, o DLOG/MS **não apresentou fundamentação técnica, laudo ou estudo** que COMPROVASSE A NECESSIDADE DE EXIGIR AS TECNOLOGIAS INDICADAS NO EDITAL. Assim, infiro que o órgão realizou indicação expressa de marca específica, sem, todavia, ter sido apresentada a correspondente justificativa técnica, o que não pode ser convalidado por esta Corte.

15. Conforme muito bem asseverado pela unidade técnica em sua instrução, é até verossímil que tenha sido necessário mencionar tais marcas como referência, pois tratam-se de modelos consolidados no mercado. Para tanto, seria necessário acrescentar expressões do tipo “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”. Conseqüentemente, por existirem outras tecnologias que se propõem às mesmas funções, a especificação do objeto deveria ter ocorrido sem a indicação de marca específica, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, o que, repita-se, não resta demonstrado nestes autos.

Acórdão:

9.2. [...] assinar prazo de 15 (quinze) dias para que o Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde adote as providências necessárias no sentido de, exclusivamente em relação ao item 17 do pregão eletrônico SRP 12/2015, anular o anular o procedimento licitatório, a ata de registro de preço e eventuais contratos, em razão de cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame, evidenciada pela indicação de marcas específicas sem a correspondente justificativa técnica, contrariando os arts. 3º, caput e § 1º, 7º, § 5º, 15, § 7º, inciso I, e 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, o Enunciado 270 da Súmula de Jurisprudência do TCU e a jurisprudência do TCU (representada, por exemplo, pelo Acórdão 2.829/2015-TCU-Plenário), informando a esta Corte, no mesmo prazo, as medidas adotadas;

(TCU, Acórdão n. 113/2016-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, julgado em 27/01/2016.

Destaque nosso).

A indicação da marca Fortinet como sendo a única capaz de atender a municipalidade fere os diplomas legais que regem as contratações públicas, bem como os princípios que a norteiam, devendo o Edital ser retificado, de modo a possibilitar ampla concorrência ao objeto, sob pena de anulação do certame e eventuais conseqüências jurídicas.

No processo, ademais, não se menciona QUAIS FORAM PESQUISADAS, AS RAZÕES PELAS QUAIS AS SUAS CARACTERÍSTICAS NÃO FORAM ACEITAS, etc.

Voltamos, assim, ao que pensa o Egrégio TCU, como já relatado no início deste tópico. Em casos similares ao que ora analisamos, nos quais eventuais razões para restrição de marca ou indicação de características técnicas exclusivas não se sustentam técnica e economicamente e nem se amparam num ESTUDO ADEQUADO, a jurisprudência do TCU tem sido bastante restritiva com a possibilidade de licitações fechadas como a que ora se impugna. A título de exemplo, veja-se o entendimento:

Enunciado

Na aquisição de soluções de armazenamento (storage) em tecnologia da informação, **não é aceitável a justificativa de padronização ou de aproveitamento de equipamento para restringir o fornecimento a um único fabricante**, sem que essa decisão esteja amparada em estudo técnico preliminar, fundamentado em **ampla pesquisa e comparação efetiva com alternativas possíveis, avaliando-se os custos de cada alternativa, de modo a se viabilizar a efetiva competição entre diversos fabricantes e resguardar o interesse público.** (TCU, Acórdão 248/2017-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 15/02/2017. Grifo nosso).

Veja que, no julgado acima, o TCU não se contenta com que seja apresentada uma justificativa meramente para atendimento formal à lei (indicando que a licitação seria fechada para manter padronização). Analisando o voto proferido pelo Min. Walton Alencar Rodrigues, percebe-se que só se considera existente um estudo imparcial quando características não essenciais sejam deixadas de lado, de forma que as alternativas tecnológicas sejam seriamente avaliadas. Confira-se:

Do ponto de vista essencialmente técnico, os responsáveis não buscaram conhecer as soluções de outros fabricantes, em etapa inicial do processo, para, posteriormente, com as informações consolidadas, solicitar, de forma igualitária, a precificação aos principais fabricantes, conferindo tratamento semelhante ao dado aos oito representantes do [fabricante 1], aos quais foi enviado documento com todos os requisitos técnicos detalhados (peça 152).

Nas pesquisas com o representante da [fabricante 3] e com a [fabricante 2], a AGU adotou como premissa que a solução sugerida contemplasse a integração com o parque tecnológico da instituição.

Foram determinadas a esses fornecedores as seguintes características técnicas como necessárias: integração com o equipamento [...]; utilização dos storages [...] em ambiente de menor impacto; solução baseada na tecnologia NAS, contemplando backup no site remoto com funcionalidades de desduplicação, retenção e outras que fossem pertinentes (peça 257, p. 42) .

Caso a AGU estivesse de fato avaliando a hipótese de substituição completa da solução de armazenamento em uso, ao invés das exigências do parágrafo anterior, teria requerido propostas que contemplassem solução de migração dos dados do storage atual para a nova plataforma, de forma semelhante ao que ocorreu no edital do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (peça 154, p. 39) , que também possuía equipamento [fabricante 1] e, nem por isso, impôs a restrição de marca a esse fabricante. [...] grifos nossos

Como visto, as informações contidas no Edital não são razões suficientes que deem conta de explicar por que não se permitiu que tecnologias concorrentes tomassem parte na disputa. E o TCU considera plausível que se restrinja a competição com características técnicas exclusivas **SOMENTE QUANDO HOVER DEMONSTRAÇÃO CABAL DE QUE A SOLUÇÃO ESPECÍFICA É A ÚNICA CAPAZ DE ATENDER À DEMANDA DA ADMINISTRAÇÃO.** Não é o que se tem neste caso.

Encerrado o detalhamento, urge ressaltar que diante de tais e graves irregularidades, deve-se lembrar ao gestor público, que ele está sujeito à legislação e decisões prolatadas por intermédio de acórdãos e resoluções dos órgãos maiores de controle, visto a utilização de recursos públicos para a contratação. Ressalte-se que tais órgãos foram dotados de competência para avaliar os atos praticados em toda a sua extensão, com possibilidade de questionar a decisão sob o aspecto da eficiência, da economicidade, da legalidade e da legitimidade.

As exigências acima descritas comprometem a ampliação da disputa e por consequência a seleção da proposta mais vantajosa. Reza a Constituição Federal, de forma peremptória, em seu artigo 37, inciso XXI:

"XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os

concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

Também o artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93 veda expressamente a restrição ao caráter competitivo:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. § 1º É vedado aos agentes públicos: 4 I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Conforme esclarece o autor Marçal Justen Filho, a Lei nº 8.666/93 buscou “evitar que as exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. (...) A regra geral é sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas.”

Exigências desarrazoadas não podem ser legitimadas sob o argumento de que a Administração necessita de segurança maior do que a efetivamente necessária à execução do objeto a ser contratado, sob pena de ofensa ao texto constitucional, que autoriza apenas o mínimo de exigências, sempre alicerçadas em critérios razoáveis.

Conforme citado acima, o amplo espectro da ação do controle pelos Tribunais de Conta, extrapola o até então inquestionável mérito do ato administrativo, para verificar não só a sua conformidade com o interesse público, mas também quanto a ser a prática a melhor forma de satisfazê-lo ou não.

Nesse mesmo diapasão, encontramos mais uma vez a manifestação de Marçal Justen Filho:

“(...) não é possível a Administração invocar algum tipo de presunção de legitimidade de atos administrativos para transferir ao particular o ônus de prova extremamente complexa. Assim o é porque foi a Constituição que determinou a admissibilidade apenas das exigências as mais mínimas possíveis. Portanto, quando a Administração produzir exigências maiores, recairá sobre ela o dever de evidenciar a conformidade de sua conduta em face da Constituição. Mas há outro motivo para isso. É que, se a Administração impôs exigência rigorosa, fê-lo com base em alguma avaliação interna.

Em última análise, a discricionariedade na fixação das exigências de qualificação técnico-operacional não significa que a Administração possa escolher as que bem entender. A escolha tem de ser resultado de um processo lógico, fundado em razões técnico-científicas. Portanto, o questionamento do particular conduz, em primeiro lugar, à Administração revelar publicamente os motivos de sua decisão. Depois, conduz à aplicação da teoria dos motivos determinantes. Ou

seja, se a Administração tiver avaliado mal a realidade, reputando como indispensável uma experiência que tecnicamente se revela dispensável, seu ato não pode prevalecer.” (in “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, Dialética, 7ª edição, p. 337).

Aliás, os Tribunais de Contas têm jurisprudência uníssona no sentido de que as exigências do edital devem estar voltadas à seleção da proposta mais vantajosa, sem, no entanto, restringir injustificadamente a competitividade:

“o ato convocatório há que estabelecer as regras para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, não se admitindo cláusulas desnecessárias ou inadequadas, que restrinjam o caráter competitivo do certame. Tanto é que o próprio art. 37, inciso XXI, da CF, que estabelece a obrigatoriedade ao Poder Público de licitar quando contrata, autoriza o estabelecimento de requisitos de qualificação técnica e econômica, desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Por outras palavras, pode-se afirmar que fixar requisitos excessivos ou desarrazoados iria de encontro à própria sistemática constitucional acerca da universalidade de participação em licitações, porquanto a Constituição Federal determinou apenas a admissibilidade de exigências mínimas possíveis. Dessarte, se a Administração, em seu poder discricionário, tiver avaliado indevidamente a qualificação técnica dos interessados em contratar, reputando como indispensável um quesito tecnicamente prescindível, seu ato não pode prosperar, sob pena de ofender a Carta Maior e a Lei de Licitações e Contratos.”
TCU - AC-0423- 11/07-P Sessão: 21/03/07 Grupo: I Classe: VII
Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa - FISCALIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO - <https://contas.tcu.gov.br>, acesso em 01 março de 2010.

Resta evidente que o Edital merece revisão a fim de se evitar a restrição ao caráter competitivo no caso em tela, com a alteração das exigências que restringem injustificadamente a competitividade do certame, através de uma clara e evidente falta de isonomia. **Ao fazer, e o pior, manter, um EDITAL DIRECIONADO e VICIADO poderá estar servindo a fins escusos do mercado, gerando uma jurisprudência de desrespeito aos princípios da Administração Pública e da Lei de Licitações.**

Portanto, e de modo conclusivo, é importante salientar dentre os inúmeros princípios da administração, o **princípio da competitividade**, porquanto dotado de imensurável importância prática e intimamente relacionado com esta argumentação. Este princípio decorre diretamente do já citado art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, que, assertivamente, indica que a Administração não pode adotar medidas ou criar regras licitatórias capazes de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo da licitação. Além disso, tal princípio corrobora a premissa de que o ato licitatório persegue um duplo objetivo. Primeiramente, ensejar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais conveniente para que se proceda à celebração do contrato. Em segundo plano, o de garantir iguais chances de concorrência aos potenciais contratantes.

Assim, não restam dúvidas de que permitir a competitividade entre os interessados é questão inerente ao próprio instituto da licitação, de observância obrigatória. Com efeito, a preservação da competitividade está indubitavelmente ligada ao princípio da livre concorrência, um dos pilares da ordem econômica nacional, conforme artigos 170, IV e 173, §4º, da Constituição Federal, na medida em que ambos reconhecem a necessidade de se estimular ao máximo a livre competição entre diferentes agentes para se alcançar o melhor resultado possível, tanto no aspecto econômico quanto social.

Imprescindível, então, que a Administração não só estimule a maior competitividade possível em suas licitações, mas também se abstenha de incluir no instrumento de convocação qualquer disposição que possa restringir a livre concorrência no procedimento, porquanto é através de um procedimento competitivo que se mostra possível constatar verdadeiramente a proposta “mais vantajosa”. Por isso mesmo há ofensa

ao princípio da livre concorrência quando editais de licitação **exigem marcas específicas para participação em certames licitatórios ou contratações por parte da Administração Pública**, tal norma não foi materializada no ordenamento jurídico brasileiro, e os atos administrativos devem estrita obediência à lei.

Diante de todo palavrório exposto, é patente a ilegalidade de tal exigência, devendo tal requisição ser revista, para o bem do cumprimento da legalidade ao Ato Convocatório como um todo.

V. DOS PEDIDOS

O presente Edital se encontra eivado de vícios que prejudicam sua própria existência. Tais nulidades contaminam o processo licitatório como um todo, tanto na fase interna, quanto na fase externa, não havendo portanto, outra alternativa senão a de ANULAR O CERTAME.

A anulação, assim como a revogação do certame licitatório está amparada no princípio da autotutela, que estabelece à Administração poder de controlar seus próprios atos.

Esse princípio está sedimentado nas súmulas 346 e 473 do STF, vejamos:

Súmula 346 – A Administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos;

Súmula 473 – A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (Grifos nossos).

Vê-se uma complementação entre um e outro, garantindo à administração a revisão de seus próprios atos, dentro da legalidade.

Neste mesmo caminho segue o Art. 53 da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal, vejamos:

Art. 53 – A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. (Grifos nossos).

A Lei de Licitações, que rege todo o processo, também ampara tal decisão em seu Art. 49, vejamos:

Art. 49 - A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado. (Grifo nosso)

A Doutrina também não é silente quanto ao tema, **Dirley da Cunha Jr.** leciona que o princípio da autotutela dá respaldo à Administração para a correção de seus próprios atos, e que isso não se trata de uma faculdade, e sim de um dever **de** restauro à ilegalidade rompida:

“Se por erro, culpa, dolo ou interesses escusos de seus agentes, a atividade do Poder Público desgarra-se da lei, divorcia-se da moral ou desvia-se do bem comum, é dever da Administração invalidar, espontaneamente ou mediante provocação, o próprio ato, contrário à sua finalidade, por inoportuno, inconveniente, imoral ou ilegal”. (Grifo nosso)

No caso em tela, evidente que a medida apropriada é a anulação do presente processo, lembrando que tal procedimento em relação ao certame licitatório, por motivo de ilegalidade, não gera obrigação de indenizar, uma vez que o certame está em andamento aguardando prazos ainda na seara administrativa.

Diante do exposto requer a ANULAÇÃO DO CERTAME LICITATÓRIO, tendo em vista a clara e evidente falha administrativa que produziu vícios insanáveis no referido processo.

VI. DOS PEDIDOS FINAIS

Face à farta exposição, requer, respeitosamente, que seja a presente impugnação recebida e conhecida pela Administração, na forma do Art. 41 § 2º da Lei de Licitações, sendo a esta atribuída o efeito

suspensivo, conforme faculta o § 2º, do Art. 109, do mesmo código legal, de modo que as invalidades aqui apontadas sejam afastadas antes do prosseguimento do certame.

A seguir, requer-se que sejam sanadas todas as ilegalidades, irregularidades e vícios evidenciados (além de outros que possam vir a ser constatados por este prestigioso órgão). Essas são algumas medidas necessárias à preservação da legalidade, competitividade e impessoalidade do certame, para que não sejam comprometidos os demais atos subsequentes praticados pela Administração.

Por derradeiro e conclusivo, espera-se ainda, e em qualquer caso, a republicação do Edital, com a reabertura dos referidos prazos, na forma do Art. 21, § 4º da Lei 8.666/1993, à medida que as ilegalidades suscitadas inquestionavelmente afetam a formulação das propostas.

Requer, em sede final e em qualquer caso, a prolação da decisão, fazendo-o ainda de forma motivada, nos moldes do Art. 50 e incisos da Lei nº 9.784/1999, para a remota hipótese em que se faça necessário o controle judicial do Ato.

Em tempo, esta impugnação segue com cópia ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e ao diligente Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Nestes Termos,

Pede Deferimento,

Santa Maria, RS, 13 de dezembro de 2023

Daison Laurence Wobeto

OAB/RS 110.994

II. DO JULGAMENTO

Resposta às razões constantes do **Item I**:

A Equipe técnica, com base no Pedido de Impugnação do Dr. DAISON LAURENCE WOBETO (**IMPUGNANTE**), respondeu da seguinte forma através do Memorando nº 119/2023/ STITI/SMSA:

Assunto: Resposta impugnação PE 170/2023.

Cuida-se de resposta ao Recurso Administrativo, recebido de DAISON LAURENCE WOBETO relativo ao Pregão Eletrônico nº 170/2023, o qual passamos a responder:

a) objeto do contrato utilizado como justificativa não guarda correlação com o objeto licitado neste Edital

b) pelo evidente direcionamento de marca, amparado em justificativa desprovida de documentação técnica adequada

Considerando que a Administração Pública está vinculada aos princípios da eficiência e da economicidade. A Constituição da República de 1988 (CRF/1988) determinou como regra a obrigatoriedade do processo licitatório para toda administração pública, direta, indireta e fundacional nos termos do seu artigo 37, inciso XXI, visando alcançar a proposta mais vantajosa financeiramente e tecnicamente para os interesses da administração no âmbito de suas contratações. Nesse sentido, destacam-se os referidos princípios no que se refere às licitações e aos contratos formalizados pela administração pública. Isso porque tais princípios zelam, respectivamente, por aperfeiçoar a alocação dos recursos públicos nas contratações e por alcançar a alternativa mais vantajosa do ponto de vista econômico.

Dito isto, quanto ao questionamento temos a discorrer que a definição clara e precisa do objeto é indispensável ao bom andamento do certame. Assim, necessário se faz uma adequada caracterização do objeto a ser licitado, com especificações técnicas claras, objetivas e estritamente vinculadas à necessidade apontada para que a licitação venha a ser bem sucedida.

Conforme evidencia Marçal Justen Filho, no Livro Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª Edição, o princípio da padronização constitui regra a ser seguida pela Administração, que deverá ter em vista produtos semelhantes que já integram o patrimônio público, como também deverá prever eventuais futuras aquisições. Somente assim a padronização produzirá os efeitos desejados. Ademais, para o Jurista, consagra-se a padronização como instrumento de racionalização administrativa,

com redução de custos e otimização da aplicação de recursos. Significa que a padronização elimina variações no tocante à seleção de produtos no momento da contratação como também na sua utilização, etc. Segundo Gasparini, a padronização é a regra, sendo necessário que a impossibilidade da aquisição de certos bens, com a observância desse princípio, fique devidamente demonstrada, senão restaria inócuo e não teria qualquer utilidade a determinação “sempre que possível”, consignada no caput do art. 15.

O elevado grau de criticidade dos processos conduzidos pelo Município de Santa Maria a confiar e depender cada vez mais de sua infraestrutura tecnológica para viabilizar aplicações e implementar rapidamente novas soluções que aumentem a agilidade, a capacidade de adaptação, a otimização de custos e a melhoria dos serviços prestados, de forma continuada, aos cidadãos.

Atender essa demanda garantindo alta qualidade e eficiência, confiabilidade, flexibilidade e agilidade, é preocupação constante da administração, o que tornou a área de tecnologia da informação uma ferramenta estratégica que deve estar alinhada com todos as secretarias municipais.

Diante deste cenário, as informações disponibilizadas nesses serviços tornaram-se alvo de criminosos cibernéticos. Houve crescimento exponencial de ataques cibernéticos altamente agressivos especialmente a partir de 2020. Ataques cibernéticos foram responsáveis pelas paralisações das atividades em diversos setores do país, incluindo o Município de Santa Maria, cujo ataque através de ransomware¹ ocorrido em 2023 gerou indisponibilidade dos serviços, devido à escassez de profissionais de segurança de informação e ferramentas forenses de TI, impediu a rápida resposta ao incidente. Ademais, sem tais recursos, é impossível afirmar que o atacante deixou o ambiente, havendo a possibilidade de ter malwares ou backdoors² instalados no ambiente de TI, facilitando consideravelmente um novo ataque.

Portanto, devido à criticidade da disponibilidade dos serviços e preservação da integridade dos dados dos cidadãos, são necessárias ações preparatórias (proativas) e de remediação (serviços especializados) que tenha como objetivo a conformidade com as melhores práticas em prevenção, gerenciamento e investigação de ataques cibernéticos, sempre com o objetivo maior de tentar evitar ou mitigar os possíveis danos que tais ataques são capazes de produzir.

O Município de Santa Maria vem investido constantemente em soluções que reforcem a proteção contra-ataques cibernéticos, sejam eles internos ou externos, ao ambiente. Em 2019 foi adquirido, através do contrato 486/2022, solução de Firewall de Próxima Geração, do fabricante Fortinet, com o objetivo de proteger a rede interna de ameaças externas.

Não obstante, uma solução de firewall é essencial para as organizações por diversos motivos, sendo a segurança de rede um dos principais. Um firewall é um componente de segurança que atua como uma barreira entre a rede interna de uma organização (como computadores, servidores, dispositivos) e a Internet ou outras redes externas. Entre as diversas funções realizadas por esta solução, podem ser citadas: Proteção contra ameaças externas:

- Um firewall ajuda a impedir que ameaças externas, como hackers, malware, vírus e ataques cibernéticos, acessem a rede interna da organização. Ele filtra o tráfego de entrada e saída, garantindo que apenas o tráfego autorizado e seguro passe pelo sistema.
- Controle de acesso: O firewall permite que a organização controle quais serviços, aplicativos ou portas de rede podem ser acessados pelos usuários internos e externos. Isso evita o acesso não autorizado a recursos sensíveis e ajuda a manter a privacidade dos dados.

¹ Tipo de malware que criptografa o sistema de arquivos do equipamento infectado e o atacante solicita um valor financeiro para descriptografar os dados.

² Um backdoor em um software ou sistema de computador é geralmente uma porta de acesso não documentada que permite ao atacante entrar nos sistemas corporativos furtivamente.

- *Monitoramento de tráfego: Um firewall registra informações detalhadas sobre o tráfego de rede, permitindo que a equipe de segurança acompanhe as atividades e detecte potenciais comportamentos suspeitos ou intrusões.*
- *Segurança de aplicações: Além de proteger a rede, alguns firewalls também fornecem recursos de proteção para aplicativos específicos, como filtragem de URL, prevenção de intrusões (IPS), proteção contra ataques de negação de serviço (DoS), entre outros.*
- *Cumprimento de normas e regulamentos: Em muitos setores, as organizações são obrigadas a seguir normas e regulamentos de segurança cibernética. Um firewall pode ser uma parte importante desses requisitos de conformidade.*
- *Segmentação de rede: Por meio do uso de firewalls internos, as organizações podem segmentar sua rede em zonas de segurança separadas, criando camadas adicionais de proteção. Isso limita o alcance de possíveis violações e impede que um único ponto de falha comprometa toda a rede.*
- *Continuidade dos negócios: Ao evitar ameaças cibernéticas e ataques, o firewall ajuda a garantir a continuidade das operações da organização, minimizando o impacto de possíveis interrupções.*

Dessa forma, uma solução de firewall é uma parte crucial da estratégia de segurança cibernética de qualquer organização, protegendo seus ativos digitais, dados sensíveis, infraestrutura e, em última instância, sua reputação. É importante que a equipe de segurança da organização mantenha o firewall atualizado e configure-o adequadamente para atender às necessidades específicas da empresa e às ameaças emergentes no cenário de segurança cibernética.

Contudo, a solução de firewall, apesar da sua eficácia na proteção do perímetro de rede, não é capaz de proteger todos os vetores possíveis de ataque, tais como:

- *Usuário com dispositivo removível infectado (exemplo: pen drive);*
- *Arquivos e links maliciosos encaminhados através de e-mail;*
- *Malwares já instalados na rede que podem se movimentar lateralmente, ou seja, de uma máquina a outra pela rede interna, sem passar pela inspeção do firewall;*
- *Roubo de credenciais, sendo que, neste caso, para as soluções de segurança, o acesso é tratado como legítimo;*
- *Usuário interno mal-intencionado.*

De acordo com a consultoria de soluções de tecnologia Gartner, a melhor abordagem para proteger o ambiente de tecnologia, principalmente considerando funcionários remotos, é através de uma arquitetura chamada CSMA (Cyber Security Mesh Architecture). No modelo anterior, implementado em boa parte dos ambientes de TI, temos diversos fabricantes, sem integração entre si, e com pouca visibilidade holística do ambiente, dificultado a identificação do ataque e gerando custo mais elevados de administração.

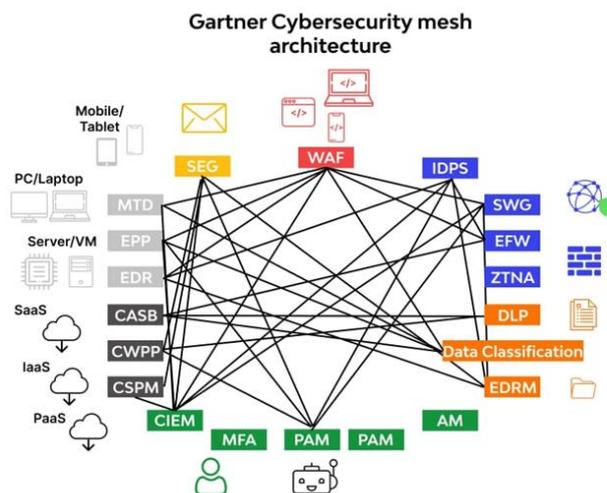


Figura 1: Gartner CSMA

No modelo CSMA, conforme figura 1, há integração entre as mais diferentes ferramentas, permitindo a correlação dos eventos, bloqueio mais rápido das ameaças e um menor tempo de identificação da ameaça (MTTD) e menor tempo para resolução (MTTR).

Há uma grande variedade de fabricantes de soluções de segurança. Entretanto, é importante reforçar que há muita complexidade na administração e gerenciamento destas ferramentas, e a integração entre elas não é a melhor abordagem de acordo com o Gartner.

Atualmente estão implementados os equipamentos do fabricante Fortinet, e esta equipe técnica considera que se deve manter tal fabricante, que inclusive ainda está com o contrato de suporte ativo. Portanto, a melhor estratégia é defender os outros vetores de ataque através da contratação de uma solução do mesmo fabricante, permitindo a utilização da abordagem proposta pelo Gartner, além de:

- *Curva de aprendizado:* Cada fabricante possui sua própria interface de gerenciamento, terminologia, configurações e recursos específicos. Ao trocar de fabricante, a equipe de TI e segurança precisará se adaptar a uma nova plataforma e aprender a trabalhar com ela. Isso pode exigir treinamento adicional e tempo para se familiarizar com a nova solução.
- *Integração com o ambiente existente:* A migração para uma nova solução de firewall é complexa especialmente em organizações que já possuem uma infraestrutura implantada e vários sistemas interligados. A integração da nova solução com o ambiente existente pode requerer esforço significativo e cuidadosa coordenação para garantir que todos os serviços e aplicativos continuem funcionando sem problemas.
- *Perda de configurações personalizadas:* As configurações e regras personalizadas feitas na solução anterior podem não ser diretamente transferíveis para a nova plataforma, como configurações de alta disponibilidade de links de Internet, Internet Database Services, inspeção de tráfego de dados em profundidade (deep inspection). Isso significa que a equipe de segurança precisará recriar todas as configurações personalizadas na nova solução, o que pode ser um processo demorado e propenso a erros, e exigir complementações com outras soluções para que seja possível obter o mesmo resultado.

- *Possíveis interrupções de serviço: Durante o processo de migração, pode haver interrupções temporárias nos serviços de rede e comunicação. Se a transição não for bem planejada e executada, isso pode levar a períodos de indisponibilidade não planejados, o que pode afetar negativamente as operações da organização.*
- *Risco de inconsistências de segurança: muitos fabricantes e soluções diferentes podem criar brechas de segurança temporárias e até definitivas se as regras e configurações não forem adequadamente integradas na nova. Isso pode deixar a rede vulnerável a ataques ou ameaças durante o período de transição.*

Desta forma, esta equipe técnica propõe uma contratação de TI de acordo com os princípios de efetividade, economicidade, qualidade, segurança, transparência e legalidade. Tendo como princípios técnicos:

- *Manter a padronização do ambiente de proteção e segurança cibernética, que atualmente utiliza fabricante Fortinet;*
- *Eliminar os principais pontos únicos de falha, tornando a rede mais robusta e reduzindo o impacto causado por possíveis falhas;*
- *Maximizar o retorno sobre os investimentos realizados;*
- *Atender inclusive sistemas operacionais legados, ainda em uso na infraestrutura do Município.*

A solução proposta foi escolhida para garantir a preservação deste investimento, pois trata-se de equipamentos no mesmo padrão dos já instalados, o que potencializa a utilização dos atuais por todo o tempo de vida de cada dispositivo. Além do fator econômico, é importante destacar que a solução proposta facilitará a interoperabilidade entre os componentes, o gerenciamento centralizado, a economia de escala e o aproveitamento do conhecimento da equipe técnica.

Não há nenhum tipo de cerceamento da competitividade na definição do fabricante Fortinet para a garantia do melhor interesse do Município de Santa Maria e para a lisura e competitividade de um procedimento licitatório idôneo, uma vez que existem diversos representantes autorizados pela fabricante para oferecerem os equipamentos solicitados.

Portanto, para elevar o nível de segurança e tratar o incidente de segurança ocorrido, as seguintes soluções são necessárias:

- **Managed Endpoint Detection and Response (EDR com MDR):** *Este tipo de solução complementa o antivírus tradicional que é baseado apenas em assinaturas, permitindo a análise comportamental e de indicadores de comprometimento (IoC) fornecidos pelos fabricantes ou gerados internamente. O EDR pode reduzir drasticamente o MTTR e MTTD uma vez que é capaz de bloquear o ataque, mas também é capaz de prover a resposta ao incidente e triagem de eventos relacionados as estações de trabalho. Mas somente a ferramenta não é suficiente. Devido a falta de efetivo, é crucial que esta ferramenta seja monitorada pelo fabricante, que deve, minimamente, informar a prefeitura equipamentos comprometidos, tipo de ataque ocorrido e possíveis passos para mitigação. Este serviço provido pelo fabricante que gerencia o EDR é conhecido como MDR e deve ser integrado a solução de firewall Fortinet existente, permitindo, por exemplo, o bloqueio de um endereço IP.*
- **Solução de Zero Trust com antivírus tradicional (ZTNA):** *A solução de ZTNA baseia-se no conceito de zero-trust, ou confiança zero, permitindo que apenas os usuários / grupos corretos, acessem determinadas aplicações e recursos da rede. No modelo tradicional de VPN, o usuário tem acesso a diversos recursos internos, o que ocasiona o aumento da superfície de ataque. Portanto, uma solução de ZTNA garante que apenas os recursos que ele precisa estarão acessíveis e todo*

os demais negado e bloqueados através da integração da solução de endpoint com o firewall de próxima geração Fortinet existente. Ademais, esta solução de ZTNA deve incluir a proteção do antivírus tradicional (EPP), com assinaturas atualizadas no mínimo diariamente, sendo esta uma ferramenta básica de segurança em qualquer ambiente de TI. Para aumentar o nível de segurança, a solução de EPP deve incluir proteção contra ransomware, inteligência artificial para detecção de malwares e controle de dispositivo removível, tal como pen drive.

- **Múltiplo fator de autenticação (MFA):** O problema de roubo de credenciais é grave um dos mais comuns, pois, envolve principalmente o comportamento humano no processo. Portanto, um usuário descuidado pode acabar tendo suas credenciais comprometidas e posteriormente utilizadas para um ataque. A maneira mais eficaz na proteção deste tipo de situação é através da implementação de uma solução de MFA. Portanto, ainda que o atacante possua as credenciais, ele não terá acesso ao token gerado automaticamente a cada 30 segundos e terá seu acesso negado. A solução deve ser composta por um servidor de autenticação e tokens para instalação em dispositivos móveis, tais como: Apple IOS e Android.
- **Solução de análise de logs avançada:** Para elevar o nível de segurança, é necessária uma solução que concentre os logs gerados tanto pelas soluções de endpoint, quanto para a solução de firewall. Mas somente armazenar os logs não é suficiente. A solução também deve ser capaz de gerar relatórios de tráfego e de incidentes, bem como haver um serviço do fabricante para detecção de IoCs (gerados pelo fabricante) nos logs armazenados e um serviço de alerta e detecção para campanhas de malwares que estão se alastrando mundialmente. É importante que a solução também seja capaz de armazenar os logs para pesquisas forenses, avaliações futuras e “threat hunting” pelo período mínimo de 12 (doze meses).
- **Serviço de investigação forense:** com o intuito de investigar o ambiente existente, identificou-se a necessidade de contratação de um serviço de análise forense para avaliar as condições do ambiente existente. O objetivo é identificar se o atacante ainda tem acesso ao ambiente, efetuar a correção da falha e implementar as novas ferramentas.
 - Avaliação de comprometimento e riscos;
 - Apoio na definição do processo de resposta ao incidente;
 - Serviço de “threat huting”;
 - SLA inferior a 4 horas para tratamento de incidentes;
 - O serviço deve ser executado em até 12 meses.

A impugnante ignora a premissa de quem delimita as necessidades técnicas de uma contratação é a área técnica, ao afirmar direcionamento desta contratação, uma vez que quando se delimita as necessidades técnicas mínimas, são tomadas por base diversos fornecedores, que realizaram sugestões e cotações de novas tecnologias para tratar o incidente de segurança em questão. Incidente este que destacou o ponto fraco da infraestrutura do município como sendo a solução de antivírus do modelo antigo, dependente de atualizações e do reconhecimento de assinaturas de vírus para se defender.

Portanto, ao contrário do que sustenta o impugnante, está devidamente demonstrada a necessidade de manter a padronização do ambiente de proteção e segurança cibernética, que atualmente utiliza fabricante Fortinet. Assim, a exceção da vedação constante do §5º art. 7º da Lei 8.666, de 1993, o órgão solicitante justificou tecnicamente a exigência do equipamento e, ainda, acima de tudo, demonstrou a economicidade da contratação que ora se busca perfectibilizar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante ao exposto, determinamos **improcedente** o recurso demandado por Daison Laurence Wobeto.

Atenciosamente,

TIAGO MARTINI SANCHOTENE
Secretário de Município de Inovação e
Tecnologia da Informação

SABRINA MEDIANEIRA DA SILVA AVILA
Analista de Sistemas

III. DA DECISÃO

Diante do exposto transcrito acima na íntegra, assim como, no intuito de atender, dentre outros, especialmente, o interesse público, em consonância com os princípios licitatórios e constitucionais, e por análise e decisão da equipe técnica, DECIDIMOS pela **IMPROCEDÊNCIA** do pedido de impugnação apresentado pelo Dr. DAISON LAURENCE WOBETO, conforme os fundamentos arrolados.

Assim, conhecemos o requerimento na forma de impugnação, por tempestivo, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Santa Maria, 19 de dezembro de 2023.

Jane Arlene Munhoz Walter,
Pregoeira.