GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL
Comissão de Tecnologia - SUPEL-COTEC

RESPOSTA

RESPOSTA AOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÕES

PREGÃO ELETRÔNICO N.° 212/2026/SUPEL/RO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: Nº. 0029.003939/2025-74

OBJETO: Registro de Preços para a futura e eventual contratação de serviço de fornecimento de solução de equipamentos Firewall de Aplicação Web - WAF, proteção das aplicações disponibilizadas na modalidade web, dos ativos de hardware e software e das aplicações Web da SEDUC-RO, compreendendo fornecimento de equipamentos (appliances) e suas respectivas licenças de suporte e atualização

A Superintendência Estadual de Licitações - SUPEL, através de seu Pregoeiro Substituto e Equipe de Apoio, nomeados por força das disposições contidas na Portaria nº 158/2026/GAB/SUPEL/RO, publicada no DOE de 07 de julho de 2026, informa que elaborou resposta ao Pedido de Impugnação apresentado por empresa interessada, interposto em face do PE 212/2026/SUPEL/RO, conforme abaixo.

1. **DAS PRELIMINARES**

Em sede de admissibilidade, verificou-se que foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação e tempestividade (nos termos da Lei Federal N.° 14.133/2021, art. 164, e do item 6 do Instrumento Convocatório), no que se refere às empresas J,K L,M , e conforme documentos de Id. (76678490, 76765005, 76768395, 76767978), regularmente colacionado aos autos do processo administrativo SEI.

Não obstante, considerando a pertinência das matérias suscitadas, os pedidos apresentados foram analisados em sua integralidade, razão pela qual passa-se à formulação da Resposta ao Pedido de Esclarecimento.

2. SÍNTESE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA J / REPOSTA SEDUC-COTIC ID. (76381277 e 76678490)

> (...)
>
> 1. O RECEBIMENTO e o processamento da presente impugnação, posto que preenchidos todos os requisitos de admissibilidade e tempestividade;
>
> 2. A CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO ao certame agendado para o dia 03/09/2026, com base na gravidade dos vícios técnicos apontados e no iminente risco de contratação direcionada, redundante e antieconômica para o erário público, nos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021;
>
> 3. O PROVIMENTO integral da presente impugnação, determinando-se a readequação das especificações técnicas constantes do Termo de Referência para fins de: a) Permitir a oferta de outras interfaces de rede de alta velocidade de forma equivalente (como portas de 10G SFP+ em

maior densidade ou 40G QSFP+ sem restrição de bypass, ou o uso de transceivers e breakout cables), retirando a obrigatoriedade estrita de portas nativas de 25G SFP28; b) Reduzir as métricas de desempenho de Camada 4 (L4) e Camada 7 (L7) exigidas para o equipamento de WAF, adequando-as ao tráfego real e à velocidade dos links contratados pelo Órgão no TR-042/2024 (throughput realista de L7 e L4); c) A retirada do requisito de Proteção DDoS em hardware local, visto que a Secretaria já possui esse exato serviço contratado e ativo diretamente no backbone de telecomunicações do órgão, evitando o pagamento duplo (bis in idem); d) Flexibilizar o conceito de "tenants" de virtualização por hardware, passando a aceitar soluções equivalentes que realizem o isolamento lógico e administrativo de ambientes computacionais (como ADOMs, partições de software ou contêineres virtuais); e) A EXCLUSÃO ou SUBSTANCIAL READEQUAÇÃO do Item 6 (Solução de Segurança Avançada), expurgando do lote único a contratação milionária de R$ 12.737.224,28 de subscrições em nuvem para aplicações que não estão hospedadas em ambientes de nuvem pública; f) Permitir a subcontratação parcial dos serviços-meio (instalação física, suporte local e treinamento) no patamar de até 30%, de forma idêntica ao que foi legalmente praticado no TR-042/2024, garantindo o fomento à mão de obra e tecnologia local de Rondônia;

4. A REPUBLICAÇÃO DO EDITAL com as correções necessárias, devolvendo-se os prazos legais para formulação de propostas de todos os interessados, em estrita observância ao artigo 55, § 1º da Lei nº 14.133/2021.

5. A SUBMISSÃO das oito inconformidades apresentadas nesta impugnação à Superintendência Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação – SETIC, para emissão de manifestação técnica, expressa e individualizada, com fundamento no art. 13, inciso II, do Decreto Estadual nº 28.874/2024 e no art. 114-A, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 965/2017;

6. A SUBMISSÃO das respostas elaboradas pela unidade técnica demandante à co-validação da SETIC antes da decisão definitiva da presente impugnação e de sua ratificação pela autoridade competente, na forma do art. 29, inciso IV, do Decreto Estadual nº 28.874/2024; 7. A DISPONIBILIZAÇÃO, caso já existente, do parecer técnico prévio emitido pela SETIC acerca da viabilidade e das especificações da contratação, com o encaminhamento dos autos para manifestação complementar sobre os pontos que não tenham sido expressamente examinados; 8. A SUSPENSÃO ou REDESIGNAÇÃO da sessão pública até a emissão e divulgação da manifestação técnica da SETIC, com a republicação do edital e a reabertura do prazo legal caso a análise resulte em alteração das especificações ou das condições de formulação das propostas. Nestes termos, pede e aguarda deferimento.

(...)

REPOSTA SEDUC-COTIC

(...)

INTRODUÇÃO

A Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC) da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) apresenta, por meio deste documento, a análise técnica das impugnações recebidas ao **PREGÃO ELETRÔNICO Nº N.° 90102/2026**, referente à **"***Registro de Preços para a futura e eventual contratação de serviço de fornecimento de solução de equipamentos Firewall de Aplicação Web - WAF, proteção das aplicações disponibilizadas na modalidade web, dos ativos de hardware e software e das aplicações Web da SEDUCRO, compreendendo fornecimento de equipamentos (appliances) e suas respectivas licenças de suporte e atualização***"**

Trata-se de análise de impugnação apresentada **pela empresa J**.

A Impugnante, em síntese, apresenta questionamentos acerca de disposições constantes do instrumento convocatório, sustentando, para tanto, os argumentos e fundamentos expostos em sua manifestação.

A presente peça tem por finalidade apreciar os pontos suscitados na impugnação, à luz das disposições do instrumento convocatório, da legislação aplicável e dos princípios que regem as contratações públicas, especialmente aqueles relacionados à legalidade, isonomia, competitividade, vinculação ao instrumento convocatório e busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse contexto, a análise será realizada de forma objetiva e fundamentada, examinando-se individualmente os argumentos apresentados pela Impugnante, a fim de verificar sua pertinência e eventual repercussão sobre as condições estabelecidas para o certame.

A presente análise fundamenta-se nos seguintes documentos: Termo de Referência (74267331) e Despacho GCS (76512820).

DA ADMISSIBILIDADE E DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente, verifica-se que a impugnação foi apresentada tempestivamente, em conformidade com o prazo e as condições estabelecidos no instrumento convocatório e na legislação aplicável, razão pela qual deve ser conhecida pela Administração.

Superada a análise quanto à sua admissibilidade, passa-se à apreciação dos argumentos e fundamentos apresentados pela Impugnante, considerando-se, para tanto, os aspectos jurídicos, técnicos e administrativos pertinentes, com vistas à adequada avaliação dos questionamentos suscitados e à verificação de eventual necessidade de alteração ou manutenção das disposições constantes do instrumento convocatório.

DAS INTERFACES DE COMUNICAÇÃO DA SOLUÇÃO PREVISTA

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"Análise Crítica: Esta exigência é um dos principais fatores de direcionamento deste certame. No mercado de segurança cibernética e de WAF dedicado, as arquiteturas físicas variam significativamente de acordo com a abordagem de engenharia de cada fabricante."

"A recusa da Administração em aceitar outras combinações de interfaces de alto desempenho — como o uso de interfaces de 40G (que possuem largura de banda e capacidade de transmissão individual muito superiores às de 25G) ou soluções com interfaces de 10G com agregação de links (LACP) — carece de qualquer justificativa técnica plausível e econômica para a SEDUC-RO."

No âmbito indagado, a infraestrutura tecnológica se correlaciona as necessidades operacionais internas da Secretaria, considerando a necessidade de segmentação, interconexão e distribuição do tráfego entre diferentes ambientes e domínios de rede.

O espectro previsto visa garantir que a solução seja integrada de forma adequada às distintas redes e segmentos existentes, possibilitando a separação lógica e/ou física dos fluxos de comunicação, a implementação de arquiteturas demandas e a manutenção de políticas específicas de segurança, disponibilidade e encaminhamento de tráfego.

Tal requisito decorre, portanto, de necessidade técnica relacionada à arquitetura de rede da Administração, a qual busca assegurar que a solução disponibilizada seja compatível com o ambiente tecnológico existente e possa atender integralmente aos requisitos de conectividade inerentes ao ambiente operacional.

Em consonância ao que fora indagado pela Impugnante, cabe ressaltar o que se encontra preconizado no próprio Termo de Referência:

"9. A solução deverá ser entregue em Appliance Físico e não será aceito a composição em equipamentos menores para alcançar os requisitos solicitados;"

A Secretaria, em nenhum momento, impediu a composição de ofertas caracterizadas por equipamentos idênticos ou superiores integrados, os quais podem ser concatenados para o pleno atendimento das capacidades de desempenho e tráfego.

Portanto, diante dos próprios requisitos técnicos exigidos pela Secretaria, bem como em face aos argumentos interpostos, a argumentação explicitada pela Impugnante não procede.

DAS MÉTRICAS DE TRÁFEGO E DIMENSIONAMENTO DA SOLUÇÃO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"A exigência de capacidade mínima para tratar 60 (sessenta) Gbps de throughput em Camada 7 (tráfego criptografado) e 95 (noventa e cinco) Gbps de throughput em Camada 4 (tráfego de rede puro) no WAF local é um completo absurdo técnico que demonstra um superdimensionamento de mais de 1.000% (mil por cento) da necessidade do ambiente."

"O WAF físico local protegerá as aplicações web expostas à internet, tais como SGIS, Diário Eletrônico, Processo Seletivo, Observatório e Matrícula Online [218]. A soma de acessos simultâneos a esses portais locais, em condições de pico de carga, gera um tráfego agregado que não consome sequer 1 Gbps de throughput L7, pois até o ano de 2025 a SEDUC tinha um Link dedicado de 300Mbps conforme contrato Nº. 309/PGE-2017, e não tem como a demanda de um ano para outro ter aumentado nessa magnitude."

"Não existe nenhuma memória de cálculo ou estudo técnico que comprove que as aplicações da SEDUC atinjam ou venham a atingir 60 Gbps (L7) ou 95 Gbps (L4). Exigir equipamentos com suporte a 60 Gbps de Camada 7 e 95 Gbps de Camada 4 constitui um claro superdimensionamento (over-provisioning) injustificado, violando o princípio da economicidade e configurando ato viciado que impõe a aquisição de um hardware milionário que não terá sequer 10% de sua real capacidade utilizada."

De antemão, se torna necessário esclarecer que as afirmações expostas pela Impugnante representam um reflexo unívoco sobre a interpretação, tão somente dela, da real operação da infraestrutura digital da Secretaria.

Conforme já descrito anteriormente, em resposta a outra indagação da Impugnante, a solução se correlaciona as necessidades operacionais internas e externas de tráfego da Secretaria, considerando a modernização da proteção das aplicações e da rede como um todo, as quais visam técnicas de segmentação, de interconexão e de distribuição do tráfego entre diferentes ambientes e domínios de rede.

A simples descrição matemática explicitada, não fornece insumos reais sobre os tráfegos de entrada, de saída e dos múltiplos segmentos de rede existentes. Se torna necessário esclarecer que esse tipo de análise não procede diante das reais características empíricas existentes no âmbito digital da Secretaria.

A SEDUC-RO exibe em suas análises técnicas as necessidades de segurança da informação as quais devem ser acopladas a sua operação digital.

Em resposta a necessidade exposta por esta Secretaria, cabe então ao mercado propor as métricas, as soluções, os produtos, as licenças, as ofertas e quaisquer demais elementos necessários para o atendimento das premissas e requisitos da Secretaria.

O contrário, por outro lado, não é verdadeiro. Não é função da Secretaria se readequar em virtude de fabricantes e ofertas de mercado, na verdade, é de responsabilidade dos fornecedores fornecer solução adequada a realidade da Secretaria.

Uma vez que o rol de requisitos fora transparente, as métricas foram bem definidas e os resultados esperados foram destacados, torna-se responsabilidade do mercado a melhor ponderação sobre o tipo de solução a ser ofertada.

Portanto, diante dos próprios requisitos técnicos exigidos pela Secretaria, bem como em face aos argumentos interpostos, a argumentação explicitada pela Impugnante não procede.

DA DUPLICIDADE CONTRATUAL REFERENTE A TECNOLOGIA ANTI-DDOS

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“A técnica de mitigação de ataques DDoS volumétricos (como SYN flood, UDP flood, ICMP flood) deve ser executada na nuvem/backbone da operadora, como contratado no TR-042/2024.

“Se um ataque DDoS de grande vulto chegar até a borda física do Datacenter da SEDUC para ser tratado em hardware pelo appliance WAF local, o link de internet física de 20 Gbps já estará totalmente saturado e indisponível.”

“Portanto, exigir proteção DDoS de 80.000.000 de SYN cookies/seg em hardware local no WAF constitui um investimento redundante que já é contemplado no contrato de telecomunicações do órgão.”

“Solicitamos que as features de "DDoS" volumétrico sejam retiradas do edital de WAF, permitindo a cotação do projeto sem essa exigência de hardware e suas respectivas licenças adicionais de inteligência, diminuindo sensivelmente o custo do projeto sem acarretar danos financeiros ou de segurança ao Órgão.”

A contratação de solução de Web Application Firewall (WAF) integrada a mecanismos de mitigação de ataques de Distributed Denial of Service (Anti-DDoS), não deve ser ignorada em função exclusiva da tecnologia disponibilizada pelo enlace de comunicação outrora contratado.

A segurança da informação deve ser tratada sob perspectiva sistêmica, considerando disponibilidade, integridade, confidencialidade, autenticidade e continuidade dos serviços disponibilizados pela Secretaria.

Embora a menção apontada possa oferecer capacidade relevante de mitigação volumétrica, a sua capacidade não contempla, de forma suficiente e independente, mecanismos de segurança específicos da camada de aplicação, tais como o rol de requisitos e o design de arquitetura previstos no Termo de Referência desta contratação.

Ademais, a concentração do enlace e dos mecanismos de pode produzir dependência tecnológica e operacional, reduzindo a capacidade do órgão de estabelecer políticas próprias de segurança, realizar inspeção independente do tráfego, correlacionar eventos com demais controles de segurança e promover substituição ou expansão da infraestrutura sem alteração substancial de sua arquitetura de conectividade.

A avaliação técnica da contratação deve considerar, de maneira integrada, a existência e a interoperabilidade de controles complementares, incluindo proteção contra DDoS volumétrico e de camada de aplicação, bem como todos os outros elementos que constituem uma solução de firewall de aplicações.

Portanto, diante dos próprios requisitos técnicos exigidos pela Secretaria, bem como em face aos argumentos interpostos, a argumentação explicitada pela Impugnante não procede.

DA JUSTIFICATIVA TÉCNICA

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“Análise Crítica: Do ponto de vista da engenharia de segurança de TI, há uma grave incoerência conceitual nessa fundamentação:”

“• O Firewall de Aplicação Web (WAF) é uma ferramenta projetada exclusivamente para inspecionar requisições HTTP/HTTPS destinadas a servidores de aplicação web contra o OWASP Top 10.”

“• O WAF não oferece nenhuma proteção contra ataques de Ransomware ou campanhas de Phishing direcionado. Ransomwares são mitigados por soluções de segurança de endpoint (EDR/XDR) e firewalls de rede corporativos (NGFW), enquanto Phishings são combatidos por Secure Email Gateways (SEG) e treinamento de usuários.”

“Justificar a contratação milionária de uma solução de WAF local e em nuvem utilizando o Phishing e o Ransomware como vetores prioritários demonstra que a área técnica da SEDUC-RO não possui a devida clareza sobre o papel operacional da ferramenta. Não há, portanto, comprovação técnica idônea da necessidade da contratação nos moldes hipertrofiados exigidos no edital.”

A afirmação de que técnicas de phishing e ransomware não guardariam qualquer relação com uma solução de Web Application Firewall (WAF) revela compreensão excessivamente restritiva acerca da função desse controle de segurança. É tecnicamente incorreto confundir a finalidade primária do WAF — proteção de aplicações e serviços expostos por protocolos web — com a inexistência de qualquer capacidade de contribuição para a prevenção, detecção ou contenção de ataques associados a phishing e ransomware.

Ataques cibernéticos contemporâneos são, em regra, compostos por múltiplas etapas e vetores, podendo utilizar aplicações web, páginas fraudulentas, requisições HTTP/HTTPS, APIs, web shells, mecanismos de command and control, exploração de vulnerabilidades e payloads maliciosos.

Nesse contexto, o WAF pode atuar como controle preventivo e complementar, mediante inspeção do tráfego HTTP/HTTPS, aplicação de regras de assinatura e comportamento, bloqueio de padrões maliciosos, proteção contra exploração de vulnerabilidades conhecidas e restrição de requisições destinadas a recursos que apresentem comportamento incompatível com a política de segurança da aplicação.

No que concerne especificamente ao phishing, é necessário distinguir o vetor de engenharia social da infraestrutura tecnológica empregada para materializá-lo. O WAF não substitui soluções especializadas de Secure Email Gateway, proteção de DNS, Secure Web Gateway, EDR/XDR ou mecanismos de inteligência de ameaças; contudo, pode integrar legitimamente o conjunto de controles destinados a mitigar a utilização indevida de aplicações web para hospedagem de páginas fraudulentas, coleta de credenciais, redirecionamentos maliciosos e exploração de vulnerabilidades que permitam a alteração do conteúdo legítimo de aplicações.

De forma análoga, diante de ransomware, o WAF não constitui, isoladamente, mecanismo de proteção de endpoints ou de recuperação de dados, mas pode contribuir na superfície web da cadeia de ataque, impedindo a exploração inicial de aplicações vulneráveis, bloqueando web shells, payloads maliciosos e padrões de requisições associados à exploração remota, além de permitir registro e correlação de eventos para subsidiar mecanismos de detecção e resposta.

Portanto, a correta abordagem técnica não consiste em atribuir ao WAF capacidades que não lhe pertencem, mas reconhecer sua função dentro de uma arquitetura de defesa holística.

Por conseguinte, a contratação de uma solução de WAF deve ser compreendida segundo seu escopo funcional e sua posição na arquitetura de segurança e não mediante a premissa de que cada controle de segurança deva, isoladamente, neutralizar toda e qualquer modalidade de ameaça cibernética.

Em relação ao ambiente tecnológico da Secretaria, sobretudo quando há serviços públicos digitais expostos à Internet, a proteção deve ser estruturada pela composição de controles especializados e complementares, cabendo a solução WAF proteger a camada de aplicação e reduzir a superfície de exploração acessível por meio do tráfego web enquanto os demais mecanismos atuam em suas respectivas camadas.

Assim, afirmar que a contratação de WAF demonstra desconhecimento técnico simplesmente porque phishing e ransomware foram considerados na análise de segurança constitui uma conclusão tecnicamente inadequada.

O que se exige é justamente o dimensionamento correto de cada controle dentro de uma estratégia de defesa holística, na qual a solução de WAF pode e deve integrar o escopo operacional de proteção contra cadeias de ataque que utilizem a camada web, sem que isso implique atribuir-lhe a responsabilidade exclusiva pela mitigação dessas ameaças.

Portanto, diante dos próprios requisitos técnicos exigidos pela Secretaria, bem como em face aos argumentos interpostos, a argumentação explicitada pela Impugnante não procede.

DO VOLUME DE TRÁFEGO SOLICITADO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"O Termo de Referência exige que o equipamento processe 95 Gbps de throughput na Camada 4 (L4 - Camada de Transporte)."

"No entanto, em um ambiente de TI moderno, praticamente 100% dos serviços web publicados pela SEDUC-RO utilizam protocolo criptográfico SSL/TLS (HTTPS). Como o tráfego que trafega em Camada 4 está totalmente criptografado de ponta a ponta, um dispositivo de Camada 4 puro não consegue realizar nenhuma inspeção de segurança de aplicação (WAF). Para que a inspeção ocorra, o tráfego precisa ser descriptografado através de SSL Offloading, o que move a análise obrigatoriamente para a Camada 7 (L7 - Camada de Aplicação)."

"Quem realiza tratamento volumétrico em Camada 4 são os Balanceadores de Carga puros (ADCs), e não WAFs. Solicita-se que o Órgão justifique a necessidade técnica de exigir um throughput de 95 Gbps L4 em um equipamento cujo objetivo primordial e legal é a segurança de Camada 7, sob pena de restar evidenciado que a métrica serve unicamente como barreira para direcionar o certame para as FPGAs proprietárias da F5 Networks."

A exigência de capacidade de processamento tanto em Camada 4 quanto em Camada 7 não caracteriza, por si só, direcionamento do certame a determinada marca ou fabricante, mas constitui requisito técnico diretamente relacionado às diferentes etapas de processamento inerentes a contratação de uma solução de WAF.

A Camada 4 corresponde ao processamento de tráfego de transporte, no qual são consideradas conexões, sessões, portas e protocolos TCP/UDP, enquanto a Camada 7 pressupõe a inspeção e o processamento do conteúdo e do comportamento das requisições de aplicação, notadamente HTTP/HTTPS.

Trata-se, portanto, de métricas distintas e não intercambiáveis, uma solução pode apresentar elevada vazão nominal de rede e, simultaneamente, capacidade substancialmente inferior quando submetida às funções de inspeção, decodificação, análise e aplicação das políticas de segurança em Camada 7.

A exigência conjunta busca justamente assegurar que o equipamento permaneça tecnicamente apto a processar o volume de tráfego nos diferentes níveis funcionais em que a proteção será efetivamente realizada, evitando que a Secretaria contrate uma capacidade nominal que não se traduza em capacidade real de proteção do contexto de aplicações.

Tal requisito deve ser compreendido como especificação de desempenho da solução pretendida e não como especificação de arquitetura proprietária ou de fabricante determinado.

O fato de parcela majoritária do tráfego atualmente ser transportada mediante SSL/TLS não descaracteriza a pertinência da exigência; ao contrário, reforça a necessidade de que o dimensionamento considere o processamento efetivamente realizado pela solução.

O tráfego HTTPS permanece, do ponto de vista de transporte, sujeito às características de Camada 4, mas sua proteção como aplicação demanda funções de Camada 7, especialmente quando houver terminação TLS e demais elementos da requisição.

Sendo assim, exigir capacidade declarada para Camada 4 e Camada 7 permite aferir separadamente a capacidade de transporte/sessão e a capacidade de inspeção/proteção da aplicação, inclusive para impedir que uma licitante apresente exclusivamente o maior valor de vazão de rede enquanto entrega capacidade muito inferior quando as funcionalidades de segurança efetivamente contratadas estão habilitadas.

Portanto, diante dos próprios requisitos técnicos exigidos pela Secretaria, bem como em face aos argumentos interpostos, a argumentação explicitada pela Impugnante não procede.

DO LEVANTAMENTO DE MERCADO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"A SEDUC-RO possui contratos ativos de Firewall (NGFW) e IPS instalados em seu Datacenter. Ao emitir um parecer oficial atestando que a atuação do NGFW e do IPS para essas assinaturas é

inadequada ou "ruim", a SEDUC-RO cria uma incoerência jurídica:”

“• Se a nova ferramenta de WAF absorverá de forma excelente a mitigação e a assinatura dessas vulnerabilidades, os contratos vigentes de Firewall e IPS serão suprimidos ou redimensionados para refletir a redução do escopo de tráfego de aplicação?”

“• Caso os contratos de Firewall/IPS continuem ativos sem qualquer alteração ou redução, resta configurada uma sobreposição redundante de assinaturas de tráfego, resultando em indevido desperdício de dinheiro público (bis in idem contratual).”

A adoção de uma solução de WAF mostra-se tecnicamente mais adequada quando o objeto demanda inspeção especializada do tráfego de aplicação, não se confundindo com as funções desempenhadas por Next-Generation Firewall (NGFW) ou Intrusion Prevention System (IPS).

Embora NGFWs e IPS possam incorporar mecanismos de inspeção de tráfego HTTP/HTTPS e oferecer determinados recursos de proteção de aplicações, sua finalidade arquitetural é mais abrangente, concentrando-se, respectivamente, no controle de tráfego entre zonas, políticas de acesso, segmentação, identificação de aplicações, prevenção de ameaças e inspeção de protocolos.

Assim, quando a necessidade administrativa consiste em proteger serviços Web críticos, a contratação de WAF não representa mera duplicidade de função, mas a adoção de um controle especializado e complementar, cuja eficácia decorre justamente da profundidade e especificidade da inspeção realizada sobre a camada de aplicação.

Do mesmo modo, a contratação de WAF não constitui fundamento técnico para suprimir ou reduzir a capacidade de processamento requerida para NGFWs e IPS.

Cada uma dessas tecnologias ocupa posição distinta na arquitetura de segurança, os quais processam fluxos que podem não ser submetidos ao WAF. Além disso, mesmo no tráfego Web, a existência de múltiplas camadas de segurança não implica que todos os equipamentos devam possuir a mesma capacidade ou que a capacidade de um controle possa ser matematicamente subtraída da capacidade de outro, pois são funções, pontos de aplicação e cargas de processamento distintos.

A redução artificial da capacidade de NGFW ou IPS sob o argumento de que haverá WAF instalado pode, inclusive, criar um gargalo ou ponto de insuficiência em outra camada da arquitetura, comprometendo a disponibilidade, a inspeção e a capacidade de resposta diante de ataques que contornem ou sequer atravessem o WAF.

Portanto, diante dos próprios requisitos técnicos exigidos pela Secretaria, bem como em face aos argumentos interpostos, a argumentação explicitada pela Impugnante não procede.

DA EXCLUSÃO DE CONCORRENTES

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“O levantamento de mercado apresentado no item 4.9 do TR aponta para a existência de ampla concorrência no modelo de "WAF Appliance" (Solução 03). Contudo, as especificações técnicas acumuladas no item 7.1.1 (como as portas de 25G SFP28 nativas, o throughput de 95 Gbps L4, o DDoS de 80M SYN cookies e o modelo rígido de multilocação por "tenants" virtuais baseados em F5OS) limitam o mercado a apenas um fabricante.”

“Fabricantes de prestígio internacional líderes do Quadrante Gartner de WAAP (Web Application and API Protection) — como Fortinet, Checkpoint ou Imperva — encontram-se sumariamente desclassificados devido a essas especificações casadas e direcionadas.”

“Exige-se que a SUPEL/RO confirme publicamente se fabricantes como Fortinet, Checkpoint ou Imperva possuem condições iguais de participação no lote único sem sofrer desclassificação na fase de análise de propostas ou de Prova de Conceito (PoC). Caso não possuam, requer-se a flexibilização das especificações técnicas para garantir ampla isonomia, ou ainda que sejam apresentados os estudos técnicos preliminares que apontem outros fornecedores aptos ao atendimento.”

Em atenção à argumentação apresentada pela Impugnante, referente à suposta restrição da competitividade decorrente dos requisitos técnicos previstos no item 7.1.1 do Termo de Referência, esclarece-se que a definição da solução objeto da contratação foi fundamentada nas necessidades técnicas e operacionais identificadas pela SEDUC-RO, considerando os requisitos de segurança da informação, disponibilidade, desempenho, escalabilidade e continuidade dos serviços digitais institucionais.

Os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório foram definidos durante a etapa de planejamento e mantidos de forma uniforme nos artefatos que regem a contratação, não constituindo especificações formuladas com a finalidade de direcionar o certame a determinado fabricante ou modelo comercial.

Quanto à alegação de que as especificações técnicas cumulativas — incluindo interfaces nativas de 25G SFP28, throughput de 95 Gbps L4, proteção DDoS de 80 milhões de SYN cookies e

multilocação por tenants virtuais baseados em F5OS — restringiriam a competição a um único fabricante, informa-se que, durante o levantamento técnico, foram identificadas três alternativas de porte compatível com a solução pretendida: F5 BIG-IP i15800/i15820-DF, A10 Thunder 7460S ADC e A10 Thunder 7655S ADC.

As referidas soluções podem ser consideradas potencialmente equivalentes para fins de pesquisa de mercado, apresentando aderência preliminar ao perfil de capacidade e funcionalidades requerido. Entretanto, a identificação de alternativas comerciais não representa, por si só, a confirmação de atendimento integral ao conjunto de especificações previstas no item 7.1.1 do TR.

A classificação definitiva de qualquer solução como tecnicamente equivalente deverá ocorrer mediante análise objetiva de conformidade, condicionada à apresentação de matriz de atendimento item a item, datasheet do modelo exato ofertado, declaração do fabricante e comprovação das licenças, interfaces, módulos ópticos e parâmetros de desempenho exigidos. Deverão ser verificadas, inclusive, as capacidades efetivas de processamento L4 e L7, os mecanismos de proteção DDoS, as funcionalidades de multilocação e segregação de ambientes, a disponibilidade de interfaces e a compatibilidade dos componentes necessários à implantação.

No que se refere aos fabricantes Fortinet, Check Point e Imperva, esclarece-se que a participação no certame não está condicionada à utilização de tecnologia de fabricante específico. A eventual habilitação técnica de soluções desses ou de outros fabricantes deverá ser aferida com base no atendimento integral aos requisitos do edital, mediante os procedimentos de análise documental e, quando previstos, de Prova de Conceito (PoC).

A condição de fabricante reconhecido no segmento de WAAP, ou a classificação em estudos de mercado, não constitui comprovação automática de aderência às especificações técnicas do objeto. Da mesma forma, a ausência de comprovação documental ou de atendimento a requisito obrigatório não configura, isoladamente, direcionamento do certame, devendo a Administração fundamentar eventual desclassificação na desconformidade objetiva da proposta com as exigências do instrumento convocatório.

Ressalta-se que compete à SEDUC-RO definir os requisitos técnicos necessários ao atendimento de suas necessidades institucionais, não sendo exigível a adoção de tecnologias, métricas ou arquiteturas específicas apenas em razão de limitações comerciais ou da preferência de determinado fornecedor. Ao mercado cabe apresentar soluções, produtos, licenças e arquiteturas capazes de atender às premissas estabelecidas, respeitados os princípios da isonomia, da competitividade e do julgamento objetivo.

Por outro lado, a Administração deverá assegurar que os requisitos técnicos sejam pertinentes, proporcionais e justificáveis em relação ao objeto, bem como que a avaliação das propostas seja realizada de maneira objetiva e isonômica, sem exigências não previstas no edital ou critérios que inviabilizem indevidamente a participação de soluções tecnicamente aptas.

Diante do exposto, considerando a identificação de alternativas comerciais potencialmente equivalentes e a previsão de avaliação formal de conformidade das propostas, entende-se que os argumentos apresentados pela Impugnante não demonstram, nos elementos técnicos analisados, a necessidade de flexibilização dos requisitos estabelecidos no item 7.1.1 do TR.

Mantêm-se, portanto, as especificações técnicas previstas no instrumento convocatório, sem prejuízo da análise de conformidade das propostas e da observância das disposições legais aplicáveis ao procedimento licitatório.

DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“Análise Crítica: As soluções de WAF e segurança de grande porte exigidas são de fabricação multinacional (como F5 e Fortinet), representadas no Brasil por grandes integradores sediados no eixo Sul-Sudeste. Ao proibir integralmente a subcontratação de qualquer parcela, o Edital aniquila qualquer possibilidade de cumprimento do Item 6.1.3 (fomento à mão de obra e tecnologia local de Rondônia).”

“A vedação total à subcontratação no certame atual é desproporcional, impede o desenvolvimento tecnológico do Estado de Rondônia e restringe a concorrência. Solicitamos a permissão de subcontratação parcial dos serviços-meio (instalação física, suporte local e treinamento), preservando a responsabilidade integral da contratada principal, nos exatos termos do Decreto Federal nº 7.746/2012.”

A possibilidade de vedação à subcontratação encontra previsão expressa na Lei nº 14.133/2021. O art. 122, § 2º, estabelece, de forma literal, que: “Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.”

Assim, a própria norma confere ao instrumento convocatório a faculdade de estabelecer a vedação,

não se tratando de condição incompatível com o regime jurídico das contratações públicas.

Adicionalmente, o art. 122, caput, dispõe que: “Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.”.

Em conjunto com o § 2º do mesmo artigo, a norma expressamente prevê que a subcontratação está condicionada aos limites estabelecidos pela Administração, no caso a própria Secretaria, inclusive mediante sua vedação no edital.

Portanto, a previsão editalícia de não permitir subcontratação encontra amparo direto e literal na Lei nº 14.133/2021, especialmente no art. 122, § 2º.

Nas condições apresentadas, conclui-se que a indagação advinda não procede, sendo ela uma interpretação unívoca da Impugnante.

CONCLUSÃO

À luz dos fundamentos técnicos apresentados, não se sustenta a premissa de que as especificações estabelecidas para a solução constituam direcionamento indevido, redundância tecnológica ou demonstração de desconhecimento acerca do objeto.

A exigência de WAF, inclusive quando considerada em conjunto com mecanismos, mostra-se coerente com a necessidade de proteção especializada de aplicações e deve ser compreendida como parte de uma arquitetura de segurança da informação na qual diferentes controles exercem funções distintas e complementares.

Consequentemente, consideradas conjuntamente as justificativas técnicas, de desempenho, disponibilidade, continuidade, inspeção, proteção de aplicações e segurança, não se identifica fundamento técnico consistente para as indagações que pretendam caracterizar tais requisitos como excessivos, redundantes ou direcionados a fabricante específico.

Desde que formulados por parâmetros objetivos, mensuráveis, necessários e tecnicamente justificáveis, os requisitos estabelecidos representam condições de desempenho e segurança necessárias à adequada execução do objeto, e não restrições artificiais à competitividade, devendo eventual alegação em sentido contrário ser acompanhada de demonstração técnica concreta de que determinado requisito é desnecessário, desproporcional ou incompatível com a necessidade efetivamente identificada pela Secretaria.

Diante do exposto, após análise dos argumentos apresentados e considerando os fundamentos técnicos e jurídicos que embasam o instrumento convocatório, conclui-se pelo não acolhimento da impugnação apresentada, uma vez que não foram identificados elementos capazes de demonstrar irregularidade, ilegalidade ou prejuízo à competitividade do certame.

Assim, INDEFERE-SE a solicitação de impugnação, mantendo-se integralmente os termos e condições estabelecidos no instrumento convocatório, por permanecerem adequados aos princípios e às disposições legais aplicáveis à contratação.

Dê-se ciência ao interessado e prossiga-se com o regular andamento do certame, nos termos previstos no instrumento convocatório.

Atenciosamente,

(...)

2.3 SÍNTESE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA k / REPOSTA SEDUC-COTIC ID. (76733152 e 76765005)

(...)

XII — DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se o conhecimento e o acolhimento da presente impugnação, com adoção das seguintes providências:

a) Quanto ao Item 1: disponibilização dos elementos de dimensionamento, inclusive da memória SEI 0062762071 e dos estudos pertinentes, com indicação de como sustentam cada parâmetro; esclarecimento dos oito tenants; revisão das restrições não demonstradas; e inclusão de critérios de equivalência funcional e de nomenclatura, observadas as capacidades indispensáveis à contratação.

b) Quanto ao objeto: adequação de sua descrição ao conjunto exigido, com menção expressa à Solução de Segurança Avançada, ou redução das obrigações ao escopo que venha a ser motivadamente definido, assegurando correspondência entre edital, TR e pesquisa de preços.

c) Quanto ao parcelamento — pedido principal: divisão em dois lotes, sendo o primeiro composto pelos Itens 1 a 5 e o segundo pelo Item 6. Se mantido o lote único, requer-se análise específica

dessa alternativa, com demonstração das dependências técnicas, custos e vantagem do agrupamento, atendendo também ao art. 82, § 1.º, da Lei n.º 14.133/2021.

d) Quanto às vedações subjetivas: reformulação ou esclarecimento vinculante dos itens 7.2.4.103, 104 e 55, definindo a aceitação de mecanismos opcionais e os meios objetivos de comprovação, com critérios que permitam distinguir descumprimento de mera diferença tecnológica.

e) Quanto às exigências acessórias do Item 6: segregação ou revisão dos blocos de avaliação de vulnerabilidades e DNS, naquilo que não tiver indispensabilidade demonstrada; subsidiariamente, aceitação de serviços complementares integrados, com dispensa de console única quando preservados os resultados necessários. A manutenção de vídeos, capacidade de DNS e console única deverá receber justificativa específica.

g) Quanto ao levantamento de mercado: complementação dos elementos acessíveis aos interessados, apresentando as alternativas técnicas examinadas e as configurações das propostas utilizadas na pesquisa de preços, de modo a permitir verificar o atendimento cumulativo e a correspondência com o objeto licitado.

h) Quanto à prova de conceito: uniformização das disposições, disponibilização do Despacho SEDUC/COTIC 0064901234 e publicação prévia das regras de convocação, testes, aprovação, reprovação, prazo, ambiente, custeio e registro dos resultados, distinguindo conformidade da solução e qualificação da empresa.

i) Quanto à qualificação técnica: correção das remissões do edital para incorporar expressamente o item 11.14 do TR, esclarecendo de forma uniforme os documentos que serão exigidos.

j) Quanto às inconsistências materiais: definição da arquitetura e destinação das quatro unidades; delimitação e justificativa dos 500 dispositivos, ou supressão da obrigação; e definição da natureza do treinamento, com compatibilização da pesquisa de preços e dos critérios de recebimento.

k) Quanto ao processamento: suspensão da sessão de 21/09/2026, às 10h, por decisão expressa e motivada, até o exame das questões e a divulgação dos elementos necessários à preparação das propostas. As indefinições afetam escolha da solução, composição de custos e possibilidade de desclassificação; seu esclarecimento após a disputa não assegura condições equivalentes aos participantes. O pedido considera o item 7.2 do edital, que não confere efeito suspensivo automático à impugnação, e deve ser apreciado com atenção à continuidade da proteção do ambiente da Secretaria.

Requer-se que a manifestação seja juntada ao Processo n.º 0029.003939/2025-74 e vinculada à impugnação da empresa M, SEI 76147716, e à resposta SEI 76243252. A decisão deverá enfrentar os fundamentos e as 7 alternativas de cada capítulo e ser divulgada no sítio oficial do certame, dentro do prazo do art. 164, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021. Requer-se, ainda, acesso ao ETP 47, SEI 70175357, ao Despacho GCS SEI 76214955 e aos demais documentos de suporte indicados nos capítulos anteriores. Eventual restrição legal de acesso deverá ser motivada, com disponibilização das parcelas não protegidas e de informação suficiente ao exame das exigências. Quanto à substituição do pregão, requer-se a disponibilização do Ofício n.º 8228/2026/SUPEL/COTEC, SEI 76283842, e da decisão da autoridade competente, com indicação dos atos preservados e retificação das referências divergentes ao número do pregão e à execução da contratação no Aviso 768. A assinatura da resposta em 02/09/2026 não substitui a demonstração de sua divulgação; o novo procedimento deve assegurar publicidade efetiva das decisões. Se o saneamento alterar condições que comprometam a formulação das propostas, requer-se republicação com reabertura dos prazos aplicáveis, nos termos do art. 55, § 1.º, da Lei n.º 14.133/2021 e do item 7.4 do edital. Nestes termos, pede deferimento.

RESPOSTA DA SEDUC-COTIC

(...)

INTRODUÇÃO

A Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC) da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) apresenta, por meio deste documento, a análise técnica das impugnações recebidas ao **PREGÃO ELETRÔNICO Nº N.° 212/2026**, referente à **"***Registro de Preços para a futura e eventual contratação de serviço de fornecimento de solução de equipamentos Firewall de Aplicação Web - WAF, proteção das aplicações disponibilizadas na modalidade web, dos ativos de hardware e software e das aplicações Web da SEDUCRO, compreendendo fornecimento de equipamentos (appliances) e suas respectivas licenças de suporte e atualização***"**

Trata-se de análise de impugnação apresentada pela empresa **M** (76733152).

A Impugnante, em síntese, apresenta questionamentos acerca de disposições constantes do instrumento convocatório, sustentando, para tanto, os argumentos e fundamentos expostos em sua

manifestação.

A presente peça tem por finalidade apreciar os pontos suscitados na impugnação, à luz das disposições do instrumento convocatório, da legislação aplicável e dos princípios que regem as contratações públicas, especialmente aqueles relacionados à legalidade, isonomia, competitividade, vinculação ao instrumento convocatório e busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse contexto, a análise será realizada de forma objetiva e fundamentada, examinando-se individualmente os argumentos apresentados pela Impugnante, a fim de verificar sua pertinência e eventual repercussão sobre as condições estabelecidas para o certame.

A presente análise fundamenta-se nos seguintes documentos: Termo de Referência (74267331) e Ofício 8621 (76733281).

DA ADMISSIBILIDADE E DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente, verifica-se que a impugnação foi apresentada tempestivamente, em conformidade com o prazo e as condições estabelecidos no instrumento convocatório e na legislação aplicável, razão pela qual deve ser conhecida pela Administração.

Superada a análise quanto à sua admissibilidade, passa-se à apreciação dos argumentos e fundamentos apresentados pela Impugnante, considerando-se, para tanto, os aspectos jurídicos, técnicos e administrativos pertinentes, com vistas à adequada avaliação dos questionamentos suscitados e à verificação de eventual necessidade de alteração ou manutenção das disposições constantes do instrumento convocatório.

DO DIRECIONAMENTO DA ESPECÍFICAÇÃO TÉCNICA

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“Quanto à composição, a fundamentação oferecida não indica o prejuízo que uma arquitetura alternativa tecnicamente equivalente ocasionaria. A própria resposta menciona a possibilidade de o mercado ponderar arquitetura e conjunto de produtos, sem delimitar como essa afirmação convive com a proibição do subitem 9. A exigência de homogeneidade para operação em cluster pode ter justificativa própria; ela não dispensa o exame separado da vedação à composição e do conjunto de capacidades mínimas.”

“Permanece igualmente sem resposta específica o questionamento sobre os critérios funcionais e de nomenclatura: algoritmos do item 7.2, n.º 16; destinos de telemetria e diagnóstico externo do item 7.1.2, n.os 36 e 52; vetores de proteção e descarte de conexões do item 7.1.4, n.os 32 e 27; e modos de acesso, reserva de endereços e editor de políticas do item 7.2.2, n.os 2, 3, 19 e 30. A Administração deve esclarecer se aceitará recursos com igual função e desempenho, ainda que denominados de outra forma, e como verificará essa equivalência.”

“A M mantém a objeção ao risco de direcionamento resultante da combinação dessas condições. Sua apuração demanda identificar soluções que satisfaçam simultaneamente as obrigações e justificar as restrições efetivamente necessárias. O indeferimento não apresentou essa demonstração. Requer-se a revisão dos parâmetros sem suporte suficiente e a previsão expressa de equivalência técnica, com critérios de comprovação conhecidos pelos concorrentes.”

A alegação de que a ausência de memória de cálculo ou arquitetura específica para determinados parâmetros de dimensionamento da solução comprometeria a validade ou a isonomia da contratação não encontra respaldo quando confrontada com a própria estrutura dos artefatos que compõem a fase de planejamento.

As condições técnicas estabelecidas no planejamento da contratação e aquelas posteriormente consolidadas e publicadas no instrumento convocatório são harmônicas, coerentes e substancialmente idênticas, inexistindo contradição entre a necessidade administrativa identificada, os requisitos técnicos definidos e as condições exigidas para o fornecimento da solução.

O dimensionamento apresentado decorre, portanto, de necessidade concreta e empiricamente observada pelo próprio órgão, fundada em seu ambiente tecnológico, em seus sistemas, em seus volumes de processamento, em sua arquitetura e nos níveis de serviço e segurança que pretende assegurar.

É necessário distinguir, nesse contexto, a definição da necessidade administrativa da definição da arquitetura tecnológica necessária para atendê-la. Compete a Secretaria estabelecer, de forma objetiva e suficientemente clara, o resultado que pretende alcançar, os requisitos funcionais e não funcionais indispensáveis, os níveis de desempenho, disponibilidade, segurança e capacidade

necessários e as demais condições que caracterizam o objeto.

Não lhe compete, salvo quando tecnicamente indispensável e devidamente justificado, reproduzir antecipadamente a engenharia interna de cada solução comercial existente no mercado, determinando como cada fabricante deverá estruturar seus equipamentos, distribuir recursos computacionais ou dimensionar internamente seus componentes.

Os parâmetros indagados pela impugnante pertencem, em grande medida, à engenharia própria de cada fabricante. Diferentes arquiteturas podem alcançar o mesmo resultado operacional mediante combinações absolutamente distintas de recursos de processamento, memória, aceleração criptográfica, balanceamento de carga, otimização de software, mecanismos de inspeção e demais componentes.

Exigir que a Secretaria estabeleça previamente uma equivalência universal entre a necessidade administrativa e a arquitetura interna dos produtos disponíveis no mercado significaria, em última análise, transferir para o Poder Público uma atividade que pertence à esfera de engenharia e dimensionamento dos próprios fornecedores.

A Secretaria, portanto, deve definir o que precisa ser entregue e quais resultados devem ser assegurados, cabendo ao mercado demonstrar como sua solução é capaz de satisfazer tais requisitos. É precisamente nessa distinção que reside a racionalidade técnica da contratação.

O fornecedor que pretende participar do certame deve possuir conhecimento suficiente acerca de sua própria tecnologia para dimensioná-la, identificar os recursos necessários ao atendimento dos requisitos e apresentar solução compatível com as condições estabelecidas no edital.

Não se pode, desse modo, transformar a ausência de uma determinada metodologia de cálculo — especialmente quando relacionada à engenharia interna dos equipamentos indagados pela Impugnante — em presunção de insuficiência do planejamento. Para que tal alegação pudesse prosperar, seria necessário demonstrar objetivamente que os requisitos publicados são contraditórios, tecnicamente incompatíveis, inexequíveis, insuficientes para atender à necessidade identificada ou capazes de impedir a formulação de propostas comparáveis. A mera afirmação de que não foi apresentada determinada aspecto elencado pela Impugnante não comprova qualquer dessas circunstâncias.

Ao contrário, quando os documentos da fase preparatória registram determinada necessidade e o edital reproduz, de maneira coerente, os mesmos pressupostos, requisitos e condições, verifica-se justamente a preservação da rastreabilidade entre planejamento, definição do objeto e instrumento convocatório.

A ausência de alteração substancial entre aquilo que foi identificado durante o planejamento e aquilo que foi efetivamente levado ao mercado demonstra que não houve criação superveniente ou arbitrária de exigências, tampouco direcionamento decorrente de modificação das premissas originalmente estabelecidas.

Cumpre ainda observar que a Secretaria não está obrigada a conhecer ou reproduzir as particularidades de todas as tecnologias comercialmente disponíveis para, somente então, estabelecer os parâmetros de contratação. Tal exigência seria incompatível com a própria lógica de uma contratação competitiva e orientada à solução.

O conhecimento especializado acerca da tecnologia ofertada é justamente um dos elementos que se espera dos agentes econômicos que atuam naquele mercado. É responsabilidade de cada licitante avaliar os requisitos estabelecidos, confrontá-los com as características de sua plataforma, dimensionar adequadamente sua solução e assumir a responsabilidade pela declaração de conformidade apresentada.

O objeto deve ser definido a partir da necessidade pública e dos resultados pretendidos, permitindo que diferentes soluções tecnológicas demonstrem sua capacidade de atendimento.

Dessa forma, a pretensão de impor a Secretaria uma memória de cálculo específica para cada parâmetro interno da solução WAF somente seria juridicamente relevante se demonstrado que sua ausência inviabiliza a compreensão do objeto, impede a elaboração das propostas ou compromete a aferição objetiva da capacidade das soluções.

Não havendo tal demonstração, a insurgência acaba por confundir justificativa da necessidade administrativa com projeto executivo ou dimensionamento interno da solução tecnológica, institutos que não se confundem.

Em síntese, não cabe à Administração Pública dimensionar a arquitetura interna de cada tecnologia disponível no mercado; cabe-lhe definir, motivadamente, a necessidade que pretende satisfazer e os resultados que precisa assegurar.

Consequentemente, estando demonstrada a correspondência entre as premissas da fase de planejamento e as condições efetivamente publicadas, inexistindo contradição entre os artefatos, alteração indevida do objeto ou requisito que inviabilize objetivamente a formulação das

propostas, a ausência de uma memória de cálculo específica para parâmetros internos dos equipamentos não caracteriza, isoladamente, vício do procedimento. Ao contrário, preserva-se a separação adequada entre a necessidade pública, que é definida e justificada pela Secretaria, e a solução tecnológica, cujo dimensionamento e comprovação de aderência são de responsabilidade do mercado fornecedor. Por essas razões, a alegação não procede.

DA INADEQUAÇÃO ENTRE O OBJETO E A ESPECIFICAÇÃO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"A empresa requer que a descrição do objeto explicite a solução efetivamente pretendida, inclusive seu componente em nuvem, e que a Administração justifique a concentração das funcionalidades. Se determinada integração puder ser obtida por interfaces e serviços interoperáveis, sua exclusão deverá estar apoiada em razão técnica específica. Também se deve assegurar que a pesquisa de preços tenha considerado o mesmo conteúdo exigido dos proponentes."

A alegação da Impugnante de que a arquitetura seria tecnicamente inadequada, sob o argumento de que suas funcionalidades não seriam congruentes, não encontra fundamento técnico suficiente para desconstituir o objeto pretendido pela Secretaria.

A coexistência de componentes não caracteriza, por si só, incompatibilidade, fragmentação ou incoerência arquitetural, sendo perfeitamente possível a composição de diferentes camadas de proteção com funções complementares e pontos distintos de aplicação.

A arquitetura foi concebida a partir da necessidade concreta do órgão, considerando diferentes superfícies de exposição e mecanismos de proteção, não havendo exigência técnica de que todos os controles de segurança estejam concentrados em uma única plataforma ou modalidade tecnológica.

A Impugnante confunde, portanto, incongruência técnica com divergência em relação à sua própria concepção de arquitetura. Para que sua alegação pudesse prosperar, seria indispensável demonstrar objetivamente qual requisito do edital é incompatível com a arquitetura proposta, qual fluxo de tráfego seria inviabilizado, qual mecanismo não poderia ser executado ou qual impedimento técnico concreto decorreria da coexistência dos componentes exigidos.

A simples afirmação de que determinadas funcionalidades não são harmoniosas, sobrepostas ou integralmente compartilhadas entre os componentes não demonstra inadequação, pois, em uma arquitetura de segurança em camadas, justamente a complementaridade entre mecanismos distintos pode constituir elemento necessário para o atendimento integral da necessidade administrativa.

Não compete à Secretaria adaptar sua necessidade à arquitetura comercial de determinado fabricante ou fornecedor. Compete-lhe estabelecer os requisitos, capacidades, níveis de segurança e resultados que pretende alcançar, cabendo ao mercado apresentar soluções tecnicamente aptas a atendê-los e realizar o respectivo dimensionamento e integração.

A circunstância de determinada solução comercial possuir arquitetura distinta, ou de determinado fornecedor considerar mais conveniente uma solução exclusivamente específica, não transforma a arquitetura definida em inadequada.

Dessa forma, inexistindo demonstração concreta de incompatibilidade, inexequibilidade, impossibilidade de integração ou incapacidade de atendimento aos requisitos estabelecidos, a insurgência apresentada traduz mera discordância quanto ao modelo arquitetural adotado, e não a comprovação de vício do instrumento convocatório.

A congruência exigível não reside na identidade tecnológica entre os componentes, mas na coerência entre suas funções, sua integração e os resultados de segurança que a contratação pretende assegurar. Sendo a composição híbrida deliberadamente estruturada para atender à necessidade identificada pelo órgão, deve ser preservada a solução definida, cabendo aos licitantes demonstrar a capacidade de suas respectivas tecnologias para atender integralmente às condições estabelecidas. Por essas razões, a alegação não procede.

DAS CLÁUSULAS DE VEDAÇÃO SUBJETIVA

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"Os itens 103 e 104 recusam soluções que dependam de CAPTCHA ou, principalmente, de desafios JavaScript. A seção 5 da resposta sustenta a necessidade de proteção transparente, sem barreiras de acesso ou dependência obrigatória de recursos do navegador. A justificativa indica o resultado desejado, mas não fornece a regra para aferir o atendimento.

Continua indefinido o tratamento de solução que detecte e mitigue ataques por mecanismos próprios, mas permita habilitar um desafio como resposta excepcional. A existência dessa opção será suficiente para rejeitá-la? Que evidência demonstrará que a proteção "depende" do desafio ou que ele constitui seu mecanismo "principal"? Nenhuma dessas perguntas recebeu solução objetiva."

"Na peça anterior, a referência ao item 7.2.4.138 foi associada à detecção baseada apenas em agente de usuário. Conferido o edital atual, esse dispositivo trata de rate limit por aplicação. Por precisão, a Mdelimita o presente capítulo aos dispositivos acima relacionados e não renova pedido de exclusão do item 138 por aquele fundamento."

"Requer-se substituir as expressões abertas por condições verificáveis, esclarecendo a aceitação de recursos opcionais e definindo critérios de eficácia, falsos positivos e impacto sobre usuários legítimos, compatíveis com os ambientes que serão protegidos."

A alegação da Impugnante não procede, pois os itens 103 e 104 estabelecem vedações objetivas quanto ao mecanismo de detecção e mitigação, enquanto os itens 106 a 110 estabelecem, de forma igualmente objetiva, capacidades adicionais de instrumentação, coleta de telemetria e proteção do código.

Não existe qualquer contradição entre tais requisitos. A vedação à dependência de CAPTCHA ou à utilização predominante de desafios JavaScript como mecanismo de detecção e mitigação não impede que a solução utilize JavaScript para instrumentação da aplicação e coleta de sinais técnicos.

São finalidades distintas, de um lado, proíbe-se a utilização de mecanismos que imponham interação ou desafios ao usuário como elemento essencial da proteção; de outro, exige-se a capacidade de obter telemetria do ambiente de execução para subsidiar mecanismos de análise e proteção.

Também não procede a afirmação de que o edital não forneceria critérios para aferição do atendimento. Os próprios requisitos descrevem capacidades técnicas verificáveis, tais como permitir a inserção de código JavaScript, permitir a exclusão de determinadas páginas dessa instrumentação, coletar categorias específicas de telemetria, implementar ofuscação avançada e realizar atualização ou rotação automática do código.

Tais condições podem ser objetivamente verificadas mediante documentação técnica ou demais mecanismos de comprovação previstos no procedimento. Não há necessidade de transformar cada requisito funcional em métricas artificiais de eficácia, taxa de falsos positivos ou impacto sobre usuários quando tais métricas não constituem o resultado específico que a Secretaria pretende contratar.

A interpretação proposta pela Impugnante, de que seria necessário delimitar adicionalmente a diferença entre "coletar sinais do navegador" e "impor um desafio ao usuário", revela, na realidade, uma distinção já estabelecida pelo próprio texto do edital.

Inserção de JavaScript não se confunde com desafio JavaScript, da mesma forma que coleta de telemetria não se confunde com CAPTCHA ou mecanismo de bloqueio dependente de interação humana.

O edital expressamente veda a dependência de tais mecanismos para detecção e mitigação, ao mesmo tempo em que exige funcionalidades de instrumentação e inteligência destinadas à obtenção de sinais técnicos. Não há, portanto, ambiguidade que impeça a compreensão do objeto ou a elaboração das propostas.

Tampouco se mostra necessária a inclusão de critérios genéricos relativos a falsos positivos ou impacto sobre usuários legítimos como condição para validade dos requisitos. Tais aspectos podem ser relevantes para avaliação de desempenho ou operação da solução, mas não constituem, por si só, elementos indispensáveis à definição da capacidade tecnológica ora exigida.

A pretensão de estabelecer métricas adicionais de eficácia poderia, inclusive, restringir indevidamente o universo de soluções ao exigir parâmetros que não são necessariamente comparáveis entre diferentes arquiteturas e fabricantes. O edital deve estabelecer requisitos objetivos e pertinentes à necessidade administrativa, sem necessariamente prescrever a metodologia interna pela qual cada fabricante alcançará o resultado.

A Secretaria definiu, de maneira clara, tanto mecanismos que não serão admitidos quanto capacidades que deverão estar disponíveis na plataforma. Assim, a insurgência não demonstra efetiva obscuridade, contradição ou impossibilidade de aferição, limitando-se a pretender um nível adicional de detalhamento que não se mostra necessário à compreensão ou ao julgamento objetivo do objeto.

Os requisitos são distintos, complementares e tecnicamente verificáveis, razão pela qual não há fundamento para sua alteração.

DAS EXIGÊNCIAS IMPERTINENTES AO OBJETO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"a) Avaliação de vulnerabilidades. O TR exige testes de penetração totalmente automáticos, descoberta de domínios e relatórios com capturas de tela, vídeos e detalhes técnicos. A pertinência da varredura à prevenção de incidentes é mencionada no item 4.1.14. Falta demonstrar, porém, por que o resultado precisa incluir vídeo e por que todos os serviços devem integrar a mesma oferta, nas condições restritivas estabelecidas. A resposta à M não examinou essas particularidades."

"b) DNS autoritativo gerenciado. O bloco exige hospedagem primária e secundária, recursos de DNSSEC, balanceamento e capacidade para as zonas previstas. Não foi apresentada à empresa a razão do quantitativo nem a necessidade de vincular a hospedagem de DNS à mesma unidade de fornecimento da proteção de aplicações. A relação entre proteção contra ataques DNS e hospedagem autoritativa precisa ser esclarecida no desenho da contratação."

"c) Atendimento por serviços integrados. A impugnação anterior propôs, subsidiariamente, aceitar serviços complementares e dispensar a console única. A seção 6 da resposta limitou-se a defender a adequação do mercado à necessidade pública. Não analisou a alternativa proposta, seus custos, riscos ou condições de integração."

As alegações da Impugnante não evidenciam qualquer vício capaz de comprometer a legalidade, a objetividade ou a competitividade da contratação, limitando-se, em essência, a questionar a conveniência de requisitos técnicos legitimamente estabelecidos pela Secretaria.

Quanto à avaliação de vulnerabilidades, a exigência de testes de penetração automatizados, descoberta de domínios e relatórios contendo evidências técnicas, inclusive capturas de tela e vídeos, não constitui requisito arbitrário, mas mecanismo de comprovação e rastreabilidade dos achados de segurança.

A disponibilização dessas evidências permite documentar o comportamento observado, reproduzir tecnicamente os achados e fornecer subsídios para sua validação, tratamento e posterior auditoria. A circunstância de a Impugnante não vislumbrar necessidade para determinado formato de evidência não descaracteriza a pertinência da exigência diante da necessidade de segurança identificada pela Secretaria.

No que se referencia o DNS autoritativo gerenciado, a tentativa de exigir demonstração adicional acerca da conveniência de cada quantitativo ou de desvincular esse serviço da proteção das aplicações igualmente não prospera. A hospedagem primária e secundária, os mecanismos de DNSSEC, o balanceamento e a capacidade correspondente às zonas a serem administradas integram uma necessidade operacional diretamente relacionada à disponibilidade, à resolução e à proteção dos serviços publicados pelo órgão.

A definição dos quantitativos decorre do ambiente efetivamente existente e da necessidade projetada pela Secretaria. Tampouco há impedimento para que serviços tecnicamente correlatos sejam reunidos em uma mesma contratação quando essa composição atende à estratégia de gestão e segurança definida pelo órgão.

Quanto à exigência de serviços integrados e console única, a pretensão subsidiária da Impugnante para que sejam admitidos serviços complementares de fornecedores distintos não constitui, por si só, demonstração de irregularidade no modelo estabelecido.

A integração operacional, administrativa e de gestão dos componentes é elemento funcional que pode ser legitimamente considerado quando se busca centralização de políticas, correlação de eventos, padronização de procedimentos, uniformidade de suporte e redução da complexidade operacional.

A opção por uma solução integrada não significa direcionamento a fabricante específico, desde que os requisitos sejam objetivos e aplicáveis às soluções aptas a participar do certame. Não cabe, portanto, à Impugnante substituir a arquitetura de gestão definida pelo órgão por modelo fragmentado que lhe pareça mais conveniente.

Em todos os pontos suscitados, observa-se a mesma premissa equivocada: pretende-se transferir a Secretaria a obrigação de justificar não apenas a necessidade pública e os resultados pretendidos, mas também cada decisão de engenharia, cada formato de evidência e cada alternativa de composição comercial existente no mercado.

Tal exigência extrapola a finalidade do planejamento e converteria o edital em verdadeiro projeto de arquitetura de cada fornecedor. A Secretaria deve estabelecer requisitos pertinentes,

proporcionais e objetivamente verificáveis; compete aos licitantes, por sua vez, avaliar suas tecnologias, dimensioná-las e demonstrar sua capacidade de atendimento. Não cabe ao órgão adaptar suas necessidades à conveniência arquitetural ou comercial da Impugnante.

Dessa forma, não tendo sido demonstrada qualquer incompatibilidade técnica, inexequibilidade, direcionamento ou impossibilidade concreta de atendimento, as alegações apresentadas não ultrapassam o campo da discordância quanto às escolhas técnicas realizadas no planejamento.

DO PARCELAMENTO DO ITEM 6

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“A seção 7 da resposta remeteu à fundamentação geral do TR e observou que a motivação não precisa estar localizada junto de cada requisito. A objeção da empresa, entretanto, não é à posição do texto. É à ausência de explicação específica que conecte os motivos do agrupamento à inviabilidade de separar o Item 6."”

"Requer-se comparar as duas formas de contratação, indicando os componentes compartilhados, as interfaces, os riscos de incompatibilidade, os custos de gestão e integração e a economia atribuída ao lote único. A afirmação de que um fornecedor facilitará o gerenciamento não permite avaliar se o benefício compensa a restrição de acesso à disputa."

A pretensão de parcelamento do objeto não deve prosperar, pois, no caso concreto, os componentes que forma o lote único não constituem prestações autônomas e independentes, mas elementos integrantes de uma arquitetura única de proteção de aplicações, cuja eficácia depende da operação coordenada, da compatibilidade entre os mecanismos de segurança, da aplicação uniforme de políticas e da gestão integrada dos eventos e controles.

O agrupamento não decorre de mera conveniência administrativa ou da preferência por um determinado fornecedor, mas da necessidade de assegurar interoperabilidade, correlação de informações, uniformidade de configuração, governança, suporte integrado e responsabilização única pela solução.

O eventual parcelamento transferiria a Secretaria a responsabilidade de integrar tecnologias distintas, estabelecer interfaces entre fabricantes, solucionar conflitos de configuração e apurar responsabilidades em situações de falha, criando riscos operacionais que não se verificariam com a contratação integrada.

A comparação exigida pela Impugnante não pode ser reduzida exclusivamente à eventual economia financeira decorrente da contratação separada. A análise deve considerar o custo total de propriedade e de gestão da solução, abrangendo integração, administração de múltiplos fabricantes, suporte, diagnóstico de incidentes, interoperabilidade, atualização, manutenção de políticas de segurança e responsabilização pela cadeia tecnológica.

Em uma arquitetura de segurança, eventual redução do preço individual de componentes pode ser superada pelos custos e riscos decorrentes da fragmentação da gestão. A contratação conjunta permite estabelecer uma responsabilidade integrada sobre o funcionamento da arquitetura, reduzindo pontos de interface e evitando que eventual incidente seja objeto de disputa entre fornecedores quanto à origem ou responsabilidade pela falha.

Assim, a opção pelo lote único encontra fundamento na busca pela efetividade operacional e pela redução do risco tecnológico, e não simplesmente na conveniência de contratar um único fornecedor.

Por conseguinte, o parcelamento não constitui finalidade absoluta da contratação pública quando a divisão compromete a integração, a eficiência ou a adequada gestão do objeto. A questão relevante não é demonstrar que a contratação separada seja tecnicamente impossível em termos abstratos, mas verificar se, diante da arquitetura e dos resultados pretendidos pela Secretaria, sua fragmentação preservaria o mesmo nível de segurança, governança, interoperabilidade e responsabilização obtido com a contratação conjunta.

No caso, a Secretaria definiu a solução como um conjunto integrado justamente para assegurar esses resultados, cabendo ao mercado demonstrar capacidade de atendimento ao objeto em sua integralidade.

Ausente demonstração concreta de que o parcelamento produziria resultado equivalente com menor risco e sem acréscimo relevante de complexidade e custo de gestão, não há fundamento para impor a fragmentação do objeto, devendo ser mantida a contratação conjunta da solução.

DA PADRONIZAÇÃO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"A seção 8 da resposta distinguiu a definição uniforme do objeto da padronização tecnológica decorrente da implantação. A M reconhece que a uniformidade funcional ou a homogeneidade de equipamentos de um cluster não se confundem necessariamente com a escolha formal de marca."

"Permanece pendente, contudo, a informação documental expressamente requerida: existe processo de padronização utilizado como suporte a esta contratação? Em caso positivo, qual seu objeto, parecer e ato5 de aprovação? Em caso negativo, qual é o alcance atribuído às referências de padronização, especialmente quando utilizadas para justificar restrições de contratação e de subcontratação?"

"Requer-se resposta expressa e, se houver padronização formal incidente sobre a escolha, disponibilização dos atos pertinentes. A remissão ao princípio de padronização não deve servir, sem esclarecimento de seu alcance, como justificativa suficiente para limitar alternativas equivalentes."

A alegação da Impugnante decorre de uma interpretação equivocada acerca do alcance atribuído à expressão "padronização". No contexto da presente contratação, não se pretende utilizar a padronização como fundamento para estabelecer, de forma autônoma, reserva de mercado, direcionamento tecnológico ou restrição artificial à participação de fornecedores, mas como instrumento de organização arquitetural e governança integrada do ambiente de segurança.

A referência à padronização deve ser compreendida, portanto, em seu sentido operacional: busca-se estabelecer uma arquitetura uniforme de gestão, políticas, procedimentos, monitoramento, administração e responsabilização, de modo a permitir que os diferentes componentes da solução sejam posteriormente tratados sob uma mesma lógica de governança. Não se confunde, assim, a definição de requisitos uniformes para o objeto com a adoção compulsória de determinada tecnologia.

Nesse sentido, eventual referência à padronização no edital não deve ser interpretada isoladamente nem como se constituísse, por si só, um processo administrativo independente destinado a homologar previamente uma tecnologia específica. A finalidade da padronização é prospectiva e arquitetural, servindo para estruturar uma contratação integrada e assegurar coerência entre os componentes que compõem o ecossistema de proteção de aplicações.

A uniformização pretendida busca reduzir a fragmentação operacional, estabelecer políticas comuns, facilitar a administração, permitir correlação de eventos, uniformizar procedimentos de suporte e incidentes e proporcionar uma visão integrada dos controles de segurança. Trata-se, portanto, de uma decisão de arquitetura e governança vinculada à necessidade administrativa, e não de uma certificação prévia de determinado produto ou fornecedor que pudesse, por si, restringir a competição.

Dessa forma, não procede a tentativa de atribuir à expressão "padronização" efeitos jurídicos que não lhe foram conferidos pela Secretaria. Não se está sustentando uma exclusividade tecnológica pretérita para justificar a contratação; está-se estabelecendo uma diretriz de uniformidade para viabilizar a governança integrada pretendida com a solução.

As restrições eventualmente estabelecidas no instrumento convocatório devem ser interpretadas à luz dos requisitos funcionais e dos resultados buscados, especialmente integração, gestão, interoperabilidade e responsabilização pela solução. Assim, a ausência de um "processo de padronização" autônomo, com parecer e ato específico de aprovação, não invalida a contratação quando a padronização é empregada como requisito arquitetural e de governança decorrente da própria solução planejada, e não como mecanismo independente de escolha prévia de tecnologia.

DAS SOLUÇÕES DE MERCADO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"Devem ser disponibilizadas as propostas e os elementos técnicos que permitam verificar marca, modelo, módulos e licenças considerados, assim como a compatibilidade com as obrigações atuais. Também se requer a identificação das alternativas examinadas para o Item 6 e para sua contratação separada, quando existentes nos estudos."

"A referência à "Solução 03" no item 4.9.3 continua sem cabeçalho correspondente, embora exista descrição de terceira alternativa no item 4.9.2.8. É cabível corrigir a identificação para facilitar o acompanhamento da motivação. A questão principal, porém, permanece sendo a ligação entre a arquitetura escolhida, os produtos disponíveis e os parâmetros cumulativos do edital."

A pretensão da Impugnante não encontra amparo na Lei nº 14.133/2021, na extensão pretendida.

O art. 164 confere legitimidade para impugnar o edital por irregularidade na aplicação da Lei ou solicitar esclarecimentos sobre seus termos, mas não transforma a impugnação em instrumento de acesso irrestrito a todos os documentos internos, propostas comerciais, referências ou elementos de inteligência de mercado utilizados pela Secretaria.

A própria Lei estabelece, no art. 18, §1º, VI, que a estimativa de valor deve ser acompanhada dos preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos de suporte, admitindo expressamente que tais elementos constem de anexo classificado quando a Administração optar por preservar seu sigilo até a conclusão da licitação; igualmente, o art. 24 autoriza o caráter sigiloso do orçamento estimado, ressalvado o acesso pelos órgãos de controle.

Sendo assim, não existe direito subjetivo da Impugnante de exigir, por meio da impugnação, a abertura irrestrita a artefatos utilizados na composição da estimativa, sobretudo quando protegidos pelo regime legal de publicidade diferida.

Também não procede a tentativa de converter o levantamento de mercado em obrigação de revelar individualmente todas as alternativas comerciais examinadas ou de demonstrar, em sede de impugnação, a correspondência entre cada produto disponível no mercado e cada parâmetro cumulativo do edital.

A Lei exige que o planejamento contenha levantamento das alternativas possíveis e justificativa técnica e econômica da solução escolhida, bem como que a estimativa seja adequadamente instruída, mas não determina que o edital reproduza a engenharia interna desse processo nem que cada referência comercial utilizada na formação do valor estimado seja divulgada aos potenciais licitantes.

O que deve ser público e suficiente é o conjunto de informações necessário à compreensão do objeto, à formulação das propostas e ao julgamento objetivo, preservando-se, quando cabível, informações cujo sigilo tenha sido legitimamente estabelecido.

Por fim, eventual inconsistência meramente formal pode ser objeto de esclarecimento ou correção material, caso efetivamente constatada, mas não constitui, por si só, demonstração de vício na motivação, na pesquisa de mercado ou na definição do objeto.

Assim, inexistindo demonstração concreta de que a documentação disponibilizada seja insuficiente para compreensão do objeto ou elaboração das propostas, a exigência de divulgação dos artefatos específicos pretendidos pela Impugnante deve ser afastada, sem prejuízo do regular controle pelos órgãos competentes e da observância do regime de publicidade e sigilo previsto na Lei nº 14.133/2021.

DA PROVA DE CONCEITO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“A seção 10 da resposta explica que a prova de conceito é admitida pela legislação quando prevista e submetida a critérios objetivos. Essa explicação não define a obrigação imposta neste certame. O quadro-resumo assinala “não” para amostra ou demonstração; outra passagem qualifica a prova como facultativa; o item 11.14.10 do TR utiliza “obrigatória”, mas condiciona a solicitação à insuficiência da proposta para comprovar as especificações.”

“A apresentação posterior de regras que influenciem a escolha da solução ou o preço comprometeria a igualdade entre propostas. A disciplina deve estar clara antes da disputa, com a correção das passagens incompatíveis. A demonstração da legalidade abstrata da prova não supre essa providência.”

A insurgência da Impugnante não procede, pois a disciplina estabelecida no instrumento convocatório não institui uma nova obrigação posteriormente ao certame, tampouco confere a Secretaria liberdade para alterar os critérios de julgamento após a apresentação das propostas. Ao contrário, o próprio edital prevê expressamente, no item 12.7, a possibilidade de exigência de amostra quando estabelecida no Termo de Referência, enquanto o item 11.14.10 disciplina de forma específica o Exame de Conformidade/Prova de Conceito, estabelecendo sua natureza, finalidade, responsável pela avaliação e hipótese concreta de solicitação.

Trata-se, portanto, de mecanismo de verificação previamente incorporado ao instrumento convocatório, destinado exclusivamente a corroborar o atendimento das especificações técnicas quando a documentação apresentada pelo licitante não for suficiente para essa finalidade.

A previsão encontra amparo direto no art. 17, §3º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, desde que previsto no edital, a Administração poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta mediante exame de conformidade e prova

de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, justamente para comprovar sua aderência às especificações definidas no Termo de Referência.

A legislação não impõe que a Secretaria realize necessariamente a prova em todos os certames, tampouco exige que sua aplicação seja incondicionada; reconhece-a como instrumento de aferição da conformidade da solução. No presente caso, o órgão exerceu essa prerrogativa de forma compatível com sua necessidade específica, condicionando a efetiva solicitação da prova à insuficiência dos elementos apresentados para comprovação das especificações. Trata-se, portanto, de uma decisão administrativa específica quanto ao meio de verificação da conformidade da solução, e não de uma exigência criada após a disputa.

Não há, consequentemente, a alegada incompatibilidade capaz de comprometer a isonomia ou o julgamento objetivo. A expressão constante do quadro-resumo deve ser compreendida em conjunto com as disposições específicas do Termo de Referência: não se está afirmando que a prova será obrigatoriamente realizada em qualquer circunstância, mas que, uma vez demandada nas condições expressamente previstas, sua realização será obrigatória para o licitante provisoriamente vencedor.

A própria cláusula 11.14.10 delimita a hipótese de acionamento e vincula o exame à verificação das especificações técnicas, impedindo que a Secretaria utilize a prova para introduzir requisitos novos, modificar critérios de julgamento ou alterar a proposta apresentada. Assim, não há obrigação de correção substancial do edital: eventual diferença terminológica entre “amostra”, “demonstração” e “Exame de Conformidade/Prova de Conceito” não descaracteriza o regime jurídico estabelecido, pois a disciplina específica do TR prevalece na definição da forma de aferição da conformidade.

Por fim, não procede a tentativa de caracterizar a previsão como fator de incerteza econômica ou elemento capaz de comprometer a formulação das propostas. O licitante conhece previamente que poderá ser submetido à verificação técnica caso os elementos documentais apresentados não sejam suficientes e conhece, igualmente, que essa verificação será realizada sobre as especificações já estabelecidas no Termo de Referência.

DAS INCONSISTÊNCIAS REMANESCENTES

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“a) Quantitativo do Item 1. O quadro registra quatro unidades, enquanto a descrição técnica faz referência a dois appliances e a cluster de dois equipamentos físicos. A seção 12 da resposta não apresentou a configuração que concilia essas informações. Requer-se esclarecer a destinação das quatro unidades, os locais de implantação, a composição de cada cluster, eventual reserva e o licenciamento correspondente. A menção genérica a reserva técnica não substitui a distribuição dos equipamentos que serão entregues e configurados.”

“b) Integração e monitoramento de 500 dispositivos. O item 7.5.6.3 mantém a obrigação de integrar, monitorar e documentar ao menos 500 dispositivos ou elementos de rede. Embora o item 7.5.6.1 preveja observabilidade, não foi esclarecido à empresa quais ativos estão abrangidos, qual plataforma será utilizada, quem fornecerá as licenças e os acessos, nem quais entregas permitirão medir a conclusão. O dimensionamento do trabalho depende dessas definições. Requer-se apresentar o escopo e justificar sua relação com a solução contratada ou excluir a obrigação, ajustando os documentos pertinentes.”

“c) Natureza do treinamento. O item 7.7.1 prevê dez participantes, uma unidade por aluno, carga mínima de 40 horas, execução remota e síncrona, material e certificado de conclusão. O quadro de preços utiliza a denominação “Treinamento do fabricante”. Continua sem resposta se o curso deve ser oficial, ministrado por centro ou instrutor credenciado, ou se será aceita capacitação técnico-operacional elaborada pela contratada. A modalidade remota não resolve essa diferença. Requer-se definir o padrão de aceitação e conferir se o serviço cotado corresponde à obrigação efetiva, inclusive quanto à unidade por aluno.”

Quanto ao quantitativo do Item 1, não procede a alegação de inconsistência. O instrumento convocatório estabelece de forma objetiva o fornecimento de 04 (quatro) equipamentos, sendo essa a quantidade que deverá ser considerada para fins de proposta, fornecimento e configuração.

A referência técnica a appliances e à composição em cluster deve ser interpretada em conjunto com o quantitativo expressamente indicado no quadro do objeto, não havendo margem para concluir que existam apenas duas unidades físicas.

A destinação operacional, inclusive eventual organização em clusters ou utilização como reserva técnica, constitui matéria de arquitetura e implantação a ser definida no âmbito da execução, observadas as necessidades do ambiente do órgão, não sendo necessário transformar o edital em

projeto executivo com prévia indicação de cada equipamento, posição física ou arranjo lógico.

O que vincula a Secretaria e os licitantes, para fins de fornecimento, é a quantidade expressamente estabelecida: quatro equipamentos, cabendo à contratada realizar a configuração e disposição tecnicamente adequadas ao atendimento da solução.

Quanto à integração, monitoramento e documentação de 500 dispositivos ou elementos de rede, a insurgência igualmente não demonstra qualquer vício capaz de justificar a exclusão da obrigação. O requisito deve ser compreendido no contexto da própria solução contratada e de seu ambiente de implantação, abrangendo os elementos e ativos internos que serão objeto de integração, observabilidade e monitoramento.

A amplitude deliberadamente estabelecida no edital permite que a contratada utilize os mecanismos e recursos compatíveis com sua solução para alcançar o resultado requerido, não sendo necessário antecipar no instrumento convocatório uma relação exaustiva de cada ativo, tampouco impor uma única plataforma ou metodologia de implementação, justamente porque o requisito foi definido de maneira funcional e orientada ao resultado.

A obrigação constitui parâmetro objetivo de escopo e entrega, cuja comprovação poderá ser aferida durante a execução, não se confundindo com a obrigação de a Secretaria fornecer previamente ao licitante toda a engenharia de implantação ou restringir as alternativas tecnológicas disponíveis no mercado.

Por fim, quanto ao treinamento, a interpretação pretendida pela Impugnante igualmente extrapola o que efetivamente foi estabelecido. O edital define objetivamente os elementos essenciais da capacitação — 10 participantes, uma unidade por aluno, carga mínima de 40 horas, modalidade remota e síncrona, material didático e certificado de conclusão —, enquanto a denominação "Treinamento do fabricante" constante do quadro de preços deve ser compreendida em consonância com o objeto e com a obrigação efetivamente prevista no Termo de Referência.

A solução ofertada deverá assegurar capacitação suficiente para a operação da tecnologia efetivamente contratada. Os requisitos essenciais estão definidos, a unidade de contratação é inequívoca e a modalidade de execução está expressamente estabelecida, inexistindo obscuridade substancial que impeça a formulação das propostas ou o posterior controle da execução contratual.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise dos argumentos apresentados e considerando os fundamentos técnicos e jurídicos que embasam o instrumento convocatório, conclui-se pelo **não acolhimento da impugnação apresentada**, uma vez que não foram identificados elementos capazes de demonstrar irregularidade, ilegalidade ou prejuízo à competitividade do certame.

Assim, **INDEFERE-SE** a solicitação de impugnação, mantendo-se integralmente os termos e condições estabelecidos no instrumento convocatório, por permanecerem adequados aos princípios e às disposições legais aplicáveis à contratação.

Dê-se ciência ao interessado e prossiga-se com o regular andamento do certame, nos termos previstos no instrumento convocatório.

Atenciosamente,

(...)

2.4 SÍNTESE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA L / REPOSTA SEDUC-COTIC ID. (76732361 e 76768395)

(...)

V — DOS PEDIDOS Ante o exposto, requer a Impugnante:

O CONHECIMENTO da presente impugnação, por tempestiva e regular, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;

A SUSPENSÃO IMEDIATA do certame, designado para 21/09/2026, com fundamento no art. 164, parágrafo único, e no art. 71, II, da Lei nº 14.133/2021, até o julgamento desta peça — medida cuja excepcionalidade se justifica pela impossibilidade material de formulação de proposta apontada no item III.1;

No mérito, o PROVIMENTO da impugnação, para determinar a ANULAÇÃO ou RETIFICAÇÃO do edital, com REABERTURA INTEGRAL DO PRAZO legal (art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021), especificamente para:

(a) Publicar o valor estimado unitário e total do item 6, sanar a divergência de R$ 2.439.647,36 entre a Tabela A-1, o item 11.20 e o item 12.1 do TR, e divulgar o ANEXO VI — Quadro

Estimativo de Preços (Id. 68570574) com a íntegra da pesquisa de preços e suas fontes;

(b) Publicar todos os anexos declarados no item 28.1 do edital, especialmente o ANEXO VII (Minuta da Ata de Registro de Preços), o ETP nº 47 (Id. 70175357), o Despacho SEDUC/COTIC (Id. 0064901234) e as memórias de cálculo do dimensionamento;

(c) Revisar as especificações técnicas dos subitens 7.1 e 7.2, substituindo a nomenclatura proprietária identificada no item III.3 e os parâmetros numéricos coincidentes com ficha técnica de modelo determinado (item III.3.1) por requisitos funcionais neutros e padrões objetivos de desempenho, de modo a assegurar o atendimento por, no mínimo, três fabricantes distintos;

(d) Apresentar memória de cálculo auditável que converta dados efetivamente medidos no ambiente da SEDUC-RO — tráfego médio e de pico, conexões simultâneas observadas, novas conexões por segundo, transações TLS, número de aplicações e de FQDNs publicados, crescimento histórico e projetado, margens de crescimento e de segurança adotadas — nos patamares de 60 Gbps em camada 7, 95 Gbps em camada 4, 35 Gbps de compressão em hardware, 75 milhões de conexões simultâneas, 1 milhão de novas conexões por segundo e 80 milhões de SYN cookies por segundo;

(e) Juntar aos autos e publicar o levantamento de mercado realizado na fase interna, com identificação nominal dos fabricantes e modelos avaliados, das características comparadas, dos modelos considerados aptos e dos descartados com a respectiva motivação técnica, bem como a demonstração de que tal levantamento precedeu a definição das especificações e da estimativa de preços;

(f) Esclarecer formalmente se a plataforma tecnológica atualmente instalada condicionou as especificações do subitem 7.1.1 e, em caso positivo, instruir o processo com o estudo de padronização ou compatibilidade exigido pelos arts. 41, II, e 43 da Lei nº 14.133/2021, contendo demonstração das vantagens técnicas e econômicas, do custo de migração e do risco de arquitetura alternativa; em caso negativo, declarar expressamente nos autos que a base instalada não influiu na definição dos parâmetros;

(g) Rever os itens 9 e 12 do subitem 7.1.1, suprimindo a imposição de arquitetura exclusivamente em appliance físico e substituindo-a por requisitos objetivos de resultado, desempenho, disponibilidade e nível de serviço, de modo a admitir arquiteturas tecnologicamente distintas — físicas, virtualizadas, software-defined, em nuvem ou híbridas — que comprovadamente os atendam, em coerência com o próprio item 11.14.2 do Termo de Referência;

(h) Suprimir os itens 103, 104, 112 e 113 do subitem 7.2.4, que vedam nominalmente técnicas de mitigação adotadas por fornecedores concorrentes, substituindo-os por métricas objetivas de eficácia (taxa de detecção, falso-positivo e latência);

(i) Desmembrar o objeto em, no mínimo, dois lotes — Lote 1: itens 1 a 5 (solução on-premise, licenças e serviços correlatos); Lote 2: item 6 (Solução de Segurança Avançada em nuvem) —, ou, subsidiariamente, apresentar demonstração numérica da alegada perda de economia de escala, na forma exigida pela Súmula nº 247 do TCU, invocada pelo próprio edital;

(j) Sanear o item 11.14.10, definindo se a Prova de Conceito é obrigatória ou facultativa, publicando roteiro de testes, métricas de aprovação, ambiente, prazos e direito a saneamento, e compatibilizando-o com o preâmbulo do edital, que informa não haver exigência de amostra ou demonstração;

(k) Fixar prazo de entrega dos appliances compatível com a logística de importação (não inferior a 90 dias), dissociando-o do prazo de conclusão dos serviços;

(l) Esclarecer o regime de subcontratação (item 6.2.1) quanto ao item 6, ao treinamento de fabricante e à alocação de profissional certificado;

(m) Corrigir as contradições internas relacionadas no item III.10, notadamente os itens 7.5.6.3, 7.5.2.1, 7.11 vs. 7.12.3, 7.12.2 vs. 11.18/11.21, 4.1.2 vs. 3.9.4 e 7.2.4 (itens 1 vs. 212/215);

Subsidiariamente, caso não acolhidos os pedidos acima, requer sejam prestados, na forma do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, os seguintes ESCLARECIMENTOS, com resposta motivada e publicada:

(i) Qual é o valor unitário e total estimado do item 6, e qual das duas informações do edital prevalece — R$ 12.737.224,28 (item 11.20) ou R$ 10.297.576,92 (decorrente do item 12.1)?

(ii) Quantos fabricantes e modelos, nominalmente identificados, atendem de forma cumulativa e integral a todos os requisitos dos subitens 7.1 e 7.2.4 do Termo de Referência, e em que peça dos autos consta essa verificação de pluralidade?

(iii) Os valores de 60 Gbps (L7), 95 Gbps (L4), 35 Gbps de compressão em hardware, 75 milhões de conexões simultâneas, 1 milhão de novas conexões por segundo e 80 milhões de SYN cookies por segundo foram obtidos por medição no ambiente da SEDUC-RO ou extraídos de documentação técnica de fabricante? Em qual documento dos autos consta o cálculo?

(iv) Quais os dados de tráfego, requisições por segundo, aplicações publicadas e sessões concorrentes efetivamente medidos no ambiente da SEDUC-RO, e qual a metodologia que a partir deles conduziu aos patamares exigidos?

(v) Qual o fabricante e o modelo da solução de WAF atualmente instalada na SEDUC-RO, adquirida por meio do Processo SEI nº 0029.135533/2020-45, e em que medida suas características técnicas condicionaram os parâmetros fixados no subitem 7.1.1?

(vi) Considerando que o item 11.14.2 admite atestados de WAF "independentemente de sua modalidade, arquitetura ou formato de comercialização (hardware, software ou SaaS)", e que o item 6 do objeto é solução de proteção de aplicações web executada integralmente em nuvem, qual a fundamentação técnica para vedar, nos itens 1 e 2, arquitetura diversa do appliance físico?

(vii) Qual a fundamentação técnica para vedar CAPTCHA e desafio JavaScript, e como será aferido objetivamente se um código JavaScript é "de fácil leitura e engenharia reversa" (item 113)?

(viii) O que significa, no contexto deste objeto, a exigência de integrar e monitorar "pelo menos 500 dispositivos/elementos de rede na plataforma de observabilidade" (item 7.5.6.3)?

(ix) Qual a origem material das especificações técnicas dos subitens 7.1 e 7.2 — foram elaboradas internamente pela SEDUC-GSIOR ou obtidas junto a fornecedores? Em caso positivo, junto a quais?

(x) Considerando que o item 6 é serviço em nuvem prestado pelo fabricante, como se compatibiliza sua execução com a vedação absoluta à subcontratação do item 6.2.1?

(xi) Cooperativas podem ou não participar, à vista da contradição entre os itens 7.11 e 7.12.3?

(..)

RESPOSTA DA SEDUC-COTIC

INTRODUÇÃO

A Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC) da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) apresenta, por meio deste documento, a análise técnica das impugnações recebidas ao **PREGÃO ELETRÔNICO Nº N.° 212/2026**, referente à **"***Registro de Preços para a futura e eventual contratação de serviço de fornecimento de solução de equipamentos Firewall de Aplicação Web - WAF, proteção das aplicações disponibilizadas na modalidade web, dos ativos de hardware e software e das aplicações Web da SEDUCRO, compreendendo fornecimento de equipamentos (appliances) e suas respectivas licenças de suporte e atualização***"**

Trata-se de análise de impugnação apresentada pela **pessoa física L**).

A Impugnante, em síntese, apresenta questionamentos acerca de disposições constantes do instrumento convocatório, sustentando, para tanto, os argumentos e fundamentos expostos em sua manifestação.

A presente peça tem por finalidade apreciar os pontos suscitados na impugnação, à luz das disposições do instrumento convocatório, da legislação aplicável e dos princípios que regem as contratações públicas, especialmente aqueles relacionados à legalidade, isonomia, competitividade, vinculação ao instrumento convocatório e busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse contexto, a análise será realizada de forma objetiva e fundamentada, examinando-se individualmente os argumentos apresentados pela Impugnante, a fim de verificar sua pertinência e eventual repercussão sobre as condições estabelecidas para o certame.

A presente análise fundamenta-se nos seguintes documentos: Termo de Referência (74267331) e e Ofício 8621 (76733281).

DA ADMISSIBILIDADE E DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente, verifica-se que a impugnação foi apresentada tempestivamente, em conformidade com o prazo e as condições estabelecidos no instrumento convocatório e na legislação aplicável, razão pela qual deve ser conhecida pela Administração.

Superada a análise quanto à sua admissibilidade, passa-se à apreciação dos argumentos e fundamentos apresentados pela Impugnante, considerando-se, para tanto, os aspectos jurídicos, técnicos e administrativos pertinentes, com vistas à adequada avaliação dos questionamentos suscitados e à verificação de eventual necessidade de alteração ou manutenção das disposições

constantes do instrumento convocatório.

DA OCULTAÇÃO DO PREÇO ESTIMADO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"A Tabela A-1 do Termo de Referência (item 3.9.3), que veicula a estimativa de preços da contratação, apresenta o item 6 — Solução de Segurança Avançada com valor unitário grafado como "R$ X.XXX,XX" e valor total como "R$ X.XXXX,XX". Ou seja: o preço estimado do item mais caro da licitação foi literalmente ocultado no documento publicado."

"Não se trata de erro material sanável por simples "errata". Trata-se de defeito que compromete a inteligibilidade do orçamento e, por conseguinte, a própria competitividade e o julgamento objetivo."

A alegação da Impugnante parte de premissa fática equivocada. Embora a Tabela A-1 reproduzida no Termo de Referência apresente, para o Item 6, a representação abreviada do valor, o orçamento estimado não se encontrava ocultado ou inexistente, uma vez que o detalhamento integral dos preços e respectivos elementos de composição foi disponibilizado no Portal da Transparência, mediante o documento denominado "QUADRO COMPARATIVO DE PREÇOS".

Portanto, não há ausência de estimativa, tampouco impossibilidade de aferição da formação do valor global da contratação; há, quando muito, uma inconsistência de apresentação em determinado quadro do TR, cuja existência não se confunde com ausência do orçamento ou deficiência da pesquisa de preços.

A Lei nº 14.133/2021 exige que a estimativa seja instruída com preços referenciais, memórias de cálculo e documentos de suporte, e não determina que todos esses elementos sejam necessariamente reproduzidos integralmente em cada tabela ou seção do Termo de Referência.

No caso concreto, contudo, o detalhamento foi efetivamente disponibilizado em documento próprio e acessível no Portal da Transparência, de modo que não se pode confundir a forma de apresentação da informação na Tabela A-1 com inexistência ou ocultação do orçamento. A finalidade jurídica da documentação — permitir a adequada instrução do processo, o controle e a formação das propostas — encontra-se preservada pela disponibilização do "QUADRO COMPARATIVO DE PREÇOS".

Assim, a afirmação de que o defeito gráfico ou a utilização de máscara de valores em uma tabela específica teria comprometido a competitividade e o julgamento objetivo não se sustenta diante da existência de documento público contendo a integralidade dos valores e seu detalhamento.

Eventual correção formal da Tabela A-1, caso reputada conveniente pela Secretaria, constitui medida de saneamento e aprimoramento da apresentação documental, mas não implica reconhecimento de vício substancial da contratação, especialmente quando o conteúdo econômico correspondente já estava formalmente documentado e disponibilizado em outro anexo integrante da instrução.

Não há, portanto, orçamento ocultado; há informação de orçamento apresentada em documento próprio, de forma integral e acessível, razão pela qual a alegação de comprometimento da inteligibilidade da contratação ou da competitividade deve ser afastada.

DA OMISSÃO DE ANEXOS

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"A Lei nº 14.133/2021 exige, em seu art. 25, §3º, a divulgação do orçamento estimado, e, em seu art. 18, §3º, a publicidade do ETP. A remissão a documentos internos do SEI não supre a publicidade: o licitante externo não tem acesso irrestrito aos autos, e o edital deve bastar-se a si mesmo (princípio da vinculação ao instrumento convocatório, art. 5º). Editar cláusula que condiciona classificação a critérios previstos em documento não publicado configura delegação de regra editalícia a ato desconhecido do licitante, em clara ofensa ao art. 5º e ao art. 63, §1º, da Lei nº 14.133/2021"

A alegação da Impugnante parte de premissa juridicamente inadequada ao confundir publicidade do processo administrativo com a obrigação de reproduzir todos os documentos da fase preparatória dentro do edital.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, no art. 18, que o ETP integra a fase preparatória e fundamenta a definição da necessidade e da solução, mas não determina que seu inteiro teor seja necessariamente incorporado ao edital. ´

O regime de publicidade da Lei prevê, inclusive, que documentos elaborados na fase preparatória que não tenham integrado o edital e seus anexos sejam disponibilizados no PNCP após a homologação, conforme art. 54, §3º, o que demonstra que edital e processo administrativo são

instrumentos distintos e não se confundem.

Assim, a vinculação ao instrumento convocatório exige que as regras que condicionam a participação, julgamento e execução estejam claramente estabelecidas no edital, não que todo documento preparatório seja obrigatoriamente reproduzido em seu corpo.

No que concerne especificamente ao orçamento estimado, tampouco procede a alegação de ausência de publicidade. Conforme já demonstrado, o detalhamento integral dos valores encontra-se disponibilizado no documento denominado "QUADRO COMPARATIVO DE PREÇOS", integrante da documentação pública da contratação.

Portanto, não há qualquer delegação de regra editalícia a documento desconhecido nem ocultação dos elementos econômicos relevantes: o orçamento e seus elementos de suporte foram formalizados e disponibilizados em documento próprio.

Por conseguinte, não se verifica violação aos princípios da vinculação ao edital, publicidade ou julgamento objetivo, desde que as condições efetivamente utilizadas para habilitação, classificação, julgamento e execução estejam expressamente previstas no instrumento convocatório, como ocorre no caso em análise.

DA ESPECIFICAÇÃO SOBRE ÚNICO FABRICANTE

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"O art. 41 da Lei nº 14.133/2021 admite indicação de marca apenas em caráter excepcional e mediante justificativa técnica formal nos autos. O edital não indica marca de forma expressa — mas faz algo materialmente equivalente e menos transparente: descreve o objeto reproduzindo a terminologia de catálogo de um fabricante específico, de modo que apenas os produtos daquele fabricante atendem literalmente ao texto."

"Registre-se, ainda, que a Administração exige que a solução acumule, num mesmo appliance físico: WAF, ADC/balanceamento de servidores, GSLB, DNS autoritativo/recursivo com DNSSEC, DNS64, anti-DDoS em hardware, firewall de rede, Ingress Controller para Kubernetes/OpenShift/Tanzu e balanceamento SIP/VoIP. Essa convergência não é requisito de segurança de aplicações web — é a arquitetura comercial de uma linha de produto. A SEDUC-RO precisa de um WAF; o edital descreve um produto."

A alegação de que o Termo de Referência teria reproduzido, de forma indireta, o catálogo de determinado fabricante não se sustenta pela simples utilização de terminologias técnicas também empregadas por fabricantes do mercado.

A especificação do objeto foi construída a partir de requisitos funcionais e de capacidade, relacionados às necessidades efetivamente identificadas pela Secretaria, e não pela indicação nominal de marca, modelo ou fabricante.

Para que houvesse direcionamento, seria necessária demonstração objetiva de que os requisitos, considerados em conjunto, somente poderiam ser atendidos por produto determinado, e não mera interpretação ou tradução unilateral da Impugnante acerca da correspondência entre suas características e determinado portfólio.

A afirmação de que a Secretaria teria descrito "um produto" também não se sustenta sem demonstração técnica concreta de exclusividade. As funcionalidades relacionadas a WAF pertencem a categorias tecnológicas conhecidas e comercialmente disponíveis, podendo ser implementadas mediante diferentes arquiteturas, plataformas e combinações de componentes.

A reunião desses recursos em uma mesma solução não transforma automaticamente o objeto em especificação de fabricante, sobretudo quando a Secretaria possui necessidade operacional de concentrar mecanismos de proteção, disponibilidade, entrega de aplicações e serviços de rede em uma arquitetura integrada.

A caracterização realizada pela Impugnante — de que tal conjunto corresponderia necessariamente à arquitetura comercial de uma única linha de produto — constitui interpretação particular da própria Impugnante, e não demonstração de exclusividade tecnológica.

Cumpre ressaltar que a Secretaria possui competência para definir, com base em sua realidade operacional e nos resultados que pretende alcançar, os requisitos técnicos necessários à contratação.

A Lei nº 14.133/2021 não impõe que todo objeto seja reduzido à funcionalidade nuclear de sua denominação comercial, tampouco impede que uma solução de segurança de aplicações incorpore capacidades complementares quando estas guardam pertinência com a arquitetura tecnológica que se pretende implementar.

O fato de o objeto ser denominado WAF não significa que todos os demais componentes funcionalmente associados devam ser excluídos da contratação. O que importa é a existência de

nexo técnico e operacional entre as funcionalidades exigidas e a necessidade administrativa, e não a classificação comercial que determinado fornecedor atribui ao conjunto de tecnologias.

Por fim, eventual alegação de direcionamento não pode ser presumida a partir da extensão ou da complexidade dos requisitos: deve ser demonstrada mediante evidência concreta de que a especificação inviabiliza soluções tecnicamente equivalentes ou restringe injustificadamente a competição.

No caso, a Impugnante parte de sua própria leitura acerca da arquitetura e, a partir dela, conclui que somente determinado fabricante poderia atender ao objeto, sem demonstrar objetivamente a inexistência de alternativas tecnológicas capazes de satisfazer os requisitos estabelecidos.

Não se pode converter a interpretação comercial de um fornecedor em parâmetro vinculante para a Secretaria. Sendo os requisitos definidos em termos técnicos, funcionais e de capacidade, sem indicação expressa de marca ou modelo, e estando vinculados à necessidade identificada no planejamento, não se configura a hipótese excepcional prevista no art. 41 da Lei nº 14.133/2021, devendo ser preservadas as especificações estabelecidas no instrumento convocatório.

DOS PARÂMETROS DE DIMENSIONAMENTO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“O subitem 7.1.1 do Termo de Referência fixa, como "capacidade mínima da unidade básica da solução", sete grandezas de desempenho e três parâmetros de arquitetura. Cotejadas com a documentação técnica publicamente divulgada pela fabricante F5, Inc. para a plataforma rSeries r5600, obtém-se o seguinte resultado:”

“Seis grandezas heterogêneas — throughput L7, throughput L4, compressão em hardware, conexões simultâneas, taxa de novas conexões e SYN cookies por segundo — coincidem exatamente, unidade por unidade, com a ficha técnica de um único modelo comercial. Não se trata de valores redondos de uso corrente no mercado (como 10, 20, 40 ou 100 Gbps), mas de grandezas irregulares e específicas: 95 Gbps, 35 Gbps, 75 milhões, 80 milhões.”

“Não se afirma, com isso, que o modelo indicado seja o único do mercado apto ao objeto, nem se pretende excluí-lo do certame. Afirma-se que a especificação foi redigida a partir de um produto, e não a partir de uma necessidade — inversão metodológica que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União reprova de modo consolidado.”

“A pergunta juridicamente decisiva, portanto, não é se determinado equipamento atende ao edital. É esta: quantos modelos, de quantos fabricantes distintos, atendem integralmente e de forma cumulativa ao conjunto de requisitos dos subitens 7.1 e 7.2.4? Se a resposta for "um", ou se o universo for extremamente reduzido, a especificação produziu, sem indicação nominal de marca, exatamente o efeito que o art. 41 da Lei nº 14.133/2021 só admite mediante justificativa formal e excepcional.”

A alegação de que a coincidência entre determinados parâmetros técnicos e as características de determinado equipamento comercial demonstraria que o Termo de Referência foi elaborado a partir de produto específico não se sustenta.

A coincidência de valores de desempenho, isoladamente, não caracteriza indicação indireta de marca ou direcionamento, especialmente quando os requisitos foram estabelecidos na fase de planejamento e posteriormente reproduzidos no instrumento convocatório, sem alteração ou inclusão superveniente destinada a acomodar produto determinado.

Os parâmetros de throughput, conexões simultâneas, taxa de novas conexões, SYN cookies e demais grandezas técnicas constituem requisitos objetivos de capacidade, definidos segundo a necessidade operacional do órgão.

O fato de determinado fabricante possuir produto cujas características coincidem com esses parâmetros apenas demonstra que existe, no mercado, solução capaz de atender ao requisito; não comprova que os parâmetros tenham sido extraídos de seu catálogo nem que outros fabricantes estejam impedidos de ofertar soluções equivalentes.

A premissa de que a Administração deveria demonstrar previamente “quantos modelos, de quantos fabricantes distintos” atendem cumulativamente a todos os requisitos também não pode ser convertida em condição automática de validade do edital.

A Lei nº 14.133/2021 exige que as especificações sejam justificadas pela necessidade administrativa e não veda a adoção de requisitos técnicos elevados, específicos ou cumulativos quando pertinentes ao objeto.

O mercado é chamado justamente a apresentar soluções que atendam ao conjunto das necessidades estabelecidas, não cabendo a Secretaria reduzir suas exigências para acomodar produtos que não possuam determinada capacidade.

A referência a valores aparentemente específicos não os transforma em parâmetros de fabricante,

sobretudo quando não há indicação de marca, modelo ou tecnologia proprietária e quando a especificação contempla conjunto amplo de características de desempenho e arquitetura.

Eventual restrição indevida somente poderia ser reconhecida mediante demonstração objetiva de que requisitos sem pertinência com a necessidade pública foram artificialmente combinados para excluir soluções equivalentes, e não pela simples constatação de que um produto existente atende integralmente ao conjunto.

Assim, a conclusão da Impugnante decorre de uma inferência que não se sustenta tecnicamente, parte-se da existência de um equipamento que atende aos requisitos para concluir que os requisitos foram concebidos a partir desse equipamento. A relação causal não foi demonstrada.

Compete aos fornecedores avaliar suas respectivas tecnologias e demonstrar sua aderência ao conjunto de requisitos, inclusive mediante soluções distintas em arquitetura ou implementação. Não cabe, portanto, inverter a lógica da contratação para exigir que a Secretaria adapte suas necessidades às capacidades disponíveis em determinado portfólio comercial.

Ausente prova concreta de direcionamento ou de restrição artificial à competição, a mera coincidência apontada pela Impugnante não configura violação, devendo ser mantidas as especificações estabelecidas.

DA AUSÊNCIA DE PARÂMETROS DE DIMENSIONAMENTO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“O TR afirma, em longa passagem retórica (item 3.9.5), ter realizado "levantamento de necessidades, dimensionamento técnico, análise de mercado, avaliação do histórico de contratações similares e projeção de demanda futura". Nenhum dado é apresentado: não há volume de tráfego medido, número de requisições por segundo, quantidade de aplicações publicadas, sessões concorrentes observadas ou séries históricas. As memórias de cálculo invocadas não foram publicadas (item III.2 supra).

“Quando o dimensionamento não é demonstrado e os números exigidos coincidem com a ficha técnica de um modelo comercial específico (item III.3.1 supra), a inferência razoável é a de que a capacidade foi derivada do produto escolhido, e não a necessidade derivada da realidade da Administração — inversão que viola o art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e onera o erário em contratação estimada em quase R$ 34 milhões, dos quais R$ 2,95 milhões por unidade apenas de hardware.”

A alegação de que o dimensionamento teria sido derivado de produto comercial específico não encontra respaldo nos elementos apresentados pela própria Impugnante. O planejamento da contratação contemplou levantamento de necessidades, dimensionamento técnico, análise de mercado, histórico de contratações e projeção de demanda, sendo fundamental destacar que os parâmetros técnicos definidos permaneceram inalterados desde a fase de planejamento até a publicação do instrumento convocatório.

Não houve, portanto, adequação posterior das especificações para acomodar determinado fabricante, modelo ou solução comercial. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, §1º, exige que o Estudo Técnico Preliminar evidencie o problema a ser resolvido e a melhor solução para atendê-lo, não estabelecendo que todo parâmetro técnico deva necessariamente ser convertido em séries históricas de métricas operacionais ou reproduzido integralmente no edital.

A forma pela qual a Administração mensurou internamente sua necessidade integra o processo de planejamento e deve ser analisada em seu conjunto, e não mediante a seleção isolada de determinados números técnicos.

Também não prospera a inferência de que a eventual coincidência entre os parâmetros estabelecidos e as características de determinado equipamento demonstraria que a necessidade foi construída a partir do produto.

A existência de uma solução comercial que atende aos requisitos não constitui prova da origem dos requisitos. Os parâmetros foram estabelecidos previamente, em função das necessidades do ambiente interno do órgão, e posteriormente mantidos no instrumento convocatório justamente para preservar a coerência entre planejamento e contratação.

Pretender que a Secretaria reduza tais parâmetros às capacidades mais comuns disponíveis no mercado equivaleria, na prática, a fazer com que a necessidade pública se subordine à oferta comercial existente, invertendo a lógica do planejamento.

Por fim, a referência ao valor estimado da contratação e ao preço individual dos equipamentos não altera essa conclusão. O valor econômico decorre da solução dimensionada para atender à necessidade administrativa, cabendo sua aferição mediante a pesquisa de preços e os elementos que instruem o processo, e não mediante presunção de direcionamento fundada exclusivamente na coincidência de especificações.

Não houve alteração oportunista das características técnicas, escolha prévia de fabricante ou redução da necessidade para acomodar produto específico, mas continuidade entre a necessidade identificada, o dimensionamento realizado e o objeto levado ao mercado.

Assim, ausente demonstração concreta de que os requisitos sejam artificialmente excessivos, desprovidos de pertinência ou deliberadamente construídos para restringir a competição, não se configura violação, devendo prevalecer a definição técnica realizada pela Secretaria, a quem compete estabelecer suas necessidades, cabendo ao mercado apresentar soluções capazes de atendê-las.

DAS ESPECIFICAÇÕES LEGADAS

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"Primeira. Confirma que os requisitos não foram derivados de necessidade medida, mas mapeados a partir da base instalada — exatamente a inversão metodológica denunciada no item III.3.1 supra. Se os equipamentos hoje em operação são de determinado fabricante, e se as especificações foram "mapeadas com base" neles, então a plataforma incumbente converteu-se, por via oblíqua, em requisito de uma contratação de quase R$ 34 milhões."

"Segunda. A plataforma legada ingressou no patrimônio da SEDUC-RO por adesão a ata de registro de preços de terceiro (carona), modalidade em que a Secretaria não conduziu o procedimento competitivo nem definiu as especificações originais. Perpetuar agora, em contratação própria e de elevada materialidade, uma escolha tecnológica

que nunca foi submetida a disputa por esta Administração consolidaria dependência de fornecedor sem que jamais tenha havido, em momento algum da cadeia, competição efetiva sobre a arquitetura adotada."

"Terceira, e mais grave. O mesmo Termo de Referência afirma, no item 4.1.2, que os equipamentos atualmente em operação "não mais atendem às demandas tecnológicas atuais, colocando em risco a segurança e a eficiência da infraestrutura de TI da SEDUC". Ora: se a plataforma legada é tecnologicamente inadequada, ela não pode servir de referência para o dimensionamento da nova. As duas proposições — "o legado é insuficiente" (4.1.2) e "o novo foi mapeado com base no legado" (3.9.5) — não podem ser simultaneamente verdadeiras sem que a Administração explique qual critério técnico presidiu a seleção do que se aproveitou e do que se descartou."

"Registre-se que a legislação não veda considerar a infraestrutura existente. Ao contrário: o art. 41, II, da Lei nº 14.133/2021 admite a indicação de marca ou modelo por necessidade de manutenção da padronização ou de compatibilidade com plataformas e padrões já adotados, e o art. 43 disciplina o processo de padronização. Ocorre que ambos exigem procedimento formal — parecer técnico sobre o produto, demonstração das vantagens econômicas e técnicas, justificativa expressa nos autos e publicidade. Nada disso foi feito. A Administração colheu o efeito restritivo da padronização sem submeter-se ao seu ônus procedimental e sem assumir publicamente a escolha, o que é precisamente o oposto do que os dispositivos autorizam."

"Não custa notar, ainda, que o próprio Termo de Referência transcreve, no item 4.2.4, o art. 40, §3º, III, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o parcelamento não será adotado quando "o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo". O edital invoca o dispositivo para justificar o lote único, mas não declara ter havido padronização ou escolha de marca — nem, muito menos, demonstra a inexistência de fornecedor exclusivo. Colhe a consequência sem afirmar a premissa."

A argumentação da Impugnante parte de uma premissa equivocada ao equiparar mapeamento da infraestrutura existente à reprodução da solução legada. Considerar a base instalada no planejamento é medida tecnicamente necessária para compreender o ambiente que será substituído, suas capacidades, limitações, interfaces, volumes e requisitos de atualização, não significando que tais características tenham sido automaticamente convertidas em requisitos da nova solução.

Ao contrário, a própria afirmação do Termo de Referência de que a plataforma atual não atende às demandas tecnológicas atuais demonstra que a contratação tem natureza de modernização e substituição, e não de mera continuidade tecnológica. O conhecimento do legado permite justamente identificar aquilo que deve ser superado, preservado por compatibilidade, redimensionado ou substituído, sendo absolutamente possível utilizar a infraestrutura existente como referência de diagnóstico sem adotá-la como modelo obrigatório da nova arquitetura.

Não há, portanto, qualquer contradição lógica entre reconhecer a insuficiência da plataforma atual e utilizá-la como uma das fontes de informação para dimensionar a solução futura.

Igualmente improcede a tentativa de atribuir à forma pela qual a solução legada foi originalmente

adquirida — inclusive mediante adesão a ata de registro de preços — efeitos jurídicos sobre a contratação atual. A origem da aquisição pretérita não vincula a Secretaria à manutenção da mesma tecnologia em uma contratação futura, tampouco transforma automaticamente as características da infraestrutura existente em escolha de marca ou processo de padronização.

A nova contratação possui objeto, planejamento, requisitos e justificativas próprios, devendo sua legalidade ser examinada à luz de sua própria fase preparatória. Os arts. 41 e 43 da Lei nº 14.133/2021 disciplinam hipóteses específicas de indicação de marca/modelo e padronização, mas não estabelecem que toda contratação que considere uma infraestrutura anteriormente existente esteja submetida a esse procedimento.

No presente caso, não se está utilizando a padronização como mecanismo para perpetuar fornecedor incumbente, mas buscando definir uma arquitetura de segurança compatível com o ambiente institucional e orientada à sua modernização, sem que a contratação esteja juridicamente condicionada à reprodução da solução anteriormente adquirida.

Por fim, a invocação do art. 40, §3º, III, da Lei nº 14.133/2021 não produz o efeito pretendido pela Impugnante. O dispositivo estabelece hipótese em que o parcelamento pode não ser adotado, mas sua mera reprodução no Termo de Referência não significa que a Secretaria tenha declarado ter realizado processo formal de padronização ou escolha de marca.

Não se pode extrair da simples utilização da infraestrutura legada como fonte de informações uma presunção de padronização, exclusividade ou direcionamento. Ausente demonstração concreta de que a nova especificação reproduza fornecedor determinado ou que a contratação tenha sido estruturada para preservar artificialmente a solução incumbente, as alegações da Impugnante constituem inferências que não demonstram vício no planejamento.

A Secretaria está substituindo uma plataforma reconhecidamente insuficiente, utilizando o conhecimento do ambiente existente para dimensionar uma solução nova e tecnologicamente adequada; isso é planejamento de modernização, não perpetuação de fornecedor.

DA VEDAÇÃO DE ARQUITETURAS

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“O mercado de proteção de aplicações web oferece hoje, de forma madura e amplamente adotada no setor público brasileiro, arquiteturas diversas aptas a produzir o mesmo resultado: appliances virtualizados, soluções software-defined executadas em hardware de prateleira, WAF como serviço, plataformas híbridas e arquiteturas distribuídas. A escolha entre elas é legítima — desde que motivada. O que a Lei nº 14.133/2021 não admite, em seu art. 40, §1º, I, é a especificação por meio quando o interesse público se satisfaz com a especificação por resultado.”

“Primeira contradição. O item 11.14.2 do próprio Termo de Referência, ao disciplinar a qualificação técnicooperacional, admite expressamente atestados relativos a solução de WAF "independentemente de sua modalidade, arquitetura ou formato de comercialização (hardware, software ou SaaS)". Ou seja: a Administração reconhece, para efeito de aferir aptidão, que hardware, software e SaaS são arquiteturas equivalentes na entrega do mesmo resultado — e nega essa mesma equivalência quando define o objeto. A licitante pode comprovar capacidade com um WAF em nuvem, mas não pode ofertá-lo.”

“Segunda contradição. O item 6 do próprio objeto — a Solução de Segurança Avançada, que responde por 35% do valor estimado — é, por expressa definição do subitem 7.2.4 (item 154), serviço prestado "sem a necessidade de instalação de equipamentos ou softwares nas dependências da CONTRATANTE", com proteção contra OWASP Top 10, mitigação de DDoS em camada 7, bot defense e WAF em nuvem. O edital, portanto, afirma e nega simultaneamente a adequação da arquitetura em nuvem para proteger as mesmas aplicações da SEDUC-RO: adequada no item 6, inadmissível nos itens 1 e 2.”

“A exigência do item 7.1.1.11 ("mesmo fabricante, modelo, versão e licenciamento") é, em si, defensável enquanto condição de formação de um par em cluster. Não se sustenta, contudo, quando projetada sobre a totalidade das quatro unidades, distribuídas em dois clusters independentes (Datacenter A e Datacenter B/DR), pois nada impede tecnicamente que cada sítio opere com plataforma distinta desde que assegurada a interoperabilidade dos serviços publicados. Lida em conjunto com a vedação de arquitetura, a cláusula deixa de cumprir função técnica e passa a cumprir função de agregação de mercado.”

A argumentação da Impugnante parte de uma premissa equivocada ao confundir equivalência de capacidade técnica para fins de comprovação de experiência com equivalência das arquiteturas admitidas para composição do objeto.

O fato de o item 11.14.2 admitir atestados referentes a soluções WAF independentemente de

modalidade, arquitetura ou formato de comercialização demonstra justamente a preocupação da Administração em não restringir indevidamente a qualificação técnico-operacional dos licitantes; não significa, contudo, que todas essas modalidades devam ser admitidas como arquitetura da solução a ser contratada.

São planos distintos, pois a qualificação verifica se a empresa possui experiência compatível com o objeto, enquanto a especificação define qual arquitetura atende à necessidade concreta da Administração. Não há, portanto, qualquer contradição entre admitir experiência prévia em WAF SaaS, software ou hardware e, simultaneamente, estabelecer que a solução objeto da contratação deverá observar determinada arquitetura.

Da mesma forma, a existência de uma camada específica no Item 6 não torna tecnicamente equivalentes todas as modalidades de WAF para os demais componentes da contratação. A arquitetura foi deliberadamente concebida de forma híbrida, na qual os equipamentos e os serviços desempenham funções complementares e atendem a diferentes necessidades de proteção, exposição e processamento.

O fato de a Secretaria utilizar proteção em nuvem para determinado conjunto de funcionalidades não implica que a mesma arquitetura seja adequada ou desejável para substituir os componentes físicos responsáveis pelas demais funções da solução.

Ao contrário, a coexistência das duas modalidades demonstra que a Secretaria avaliou diferentes modelos tecnológicos e definiu uma composição que melhor corresponde à sua realidade operacional. Não cabe, portanto, utilizar a existência do Item 6 para compelir a Secretaria a adotar arquitetura específica também nos demais itens, pois isso representaria substituir a arquitetura tecnicamente planejada por uma interpretação unilateral da Impugnante acerca do que seria uma solução “equivalente”.

Por fim, a exigência de mesmo fabricante, modelo, versão e licenciamento para os equipamentos que compõem cada conjunto não configura agregação artificial de mercado, mas mecanismo de preservação da uniformidade e previsibilidade operacional da infraestrutura, especialmente quando os equipamentos integram clusters destinados a assegurar continuidade, redundância e recuperação.

A separação física entre datacenters não elimina a necessidade de compatibilidade e uniformidade dos componentes que integram a arquitetura definida, tampouco obriga a Secretaria a aceitar plataformas distintas em cada local apenas porque tal possibilidade seria tecnicamente concebível.

A possibilidade técnica abstrata de utilizar arquiteturas diferentes não impõe à Secretaria o dever de adotá-las. Os requisitos foram definidos no planejamento e preservados no edital, em função da necessidade institucional identificada, inexistindo demonstração concreta de que sejam arbitrários, inexequíveis ou desprovidos de pertinência técnica.

Assim, não se verifica qualquer contradição interna ou fundamento capaz de afastar a arquitetura estabelecida, devendo ser mantida a configuração prevista no instrumento convocatório, cabendo ao mercado adequar suas soluções aos requisitos objetivos definidos.

DAS CLÁUSULAS DE EXCLUSÃO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“No mesmo sentido, os itens 55, 112 e 113 vedam soluções que classifiquem usuários "apenas a partir do IP de origem" e que "utilizam códigos JavaScript de fácil leitura e engenharia reversa" — critério, este último, inteiramente subjetivo e não aferível objetivamente, em violação ao art. 5º (julgamento objetivo) e ao art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021.”

“Desafio JavaScript e CAPTCHA adaptativo são mecanismos legítimos e amplamente adotados por plataformas líderes de mitigação de bots. Vedá-los não protege a Administração: elimina concorrentes. O que interessa ao interesse público é a eficácia da mitigação — mensurável por taxa de detecção, falso-positivo e latência —, não o método interno pelo qual o fornecedor a obtém. Especificar por meio em vez de por resultado é, precisamente, a técnica clássica de direcionamento.”

A alegação de subjetividade não procede, pois os requisitos questionados não estabelecem uma avaliação abstrata da “qualidade” do código ou da solução, mas vedações técnicas objetivamente delimitadas quanto aos mecanismos empregados para identificação e mitigação de ameaças.

A proibição de classificação de usuários exclusivamente pelo IP de origem impede que um único indicador seja utilizado como critério isolado de decisão, enquanto a exigência relativa ao código JavaScript busca assegurar que os mecanismos de instrumentação empregados pela solução não sejam trivialmente expostos à engenharia reversa.

Trata-se de requisitos técnicos verificáveis mediante documentação, demonstração, análise do funcionamento da solução e demais mecanismos de comprovação previstos no certame.

O fato de determinado fornecedor empregar técnicas distintas ou considerar subjetivo o grau de proteção de seu código não transforma o requisito em inexequível ou incompatível com o julgamento objetivo, sobretudo porque a Secretaria pode estabelecer requisitos mínimos de segurança relacionados à resistência dos mecanismos empregados.

Também não procede a afirmação de que a vedação a desafios JavaScript ou CAPTCHA eliminaria a concorrência ou substituiria indevidamente uma especificação por resultado. Conforme já estabelecido no próprio Termo de Referência, não se pretende impedir a utilização de JavaScript como instrumento de coleta de telemetria ou instrumentação, mas evitar que desafios impostos ao navegador ou interação do usuário constituam mecanismo principal ou indispensável para a detecção e mitigação.

A Secretaria possui legítimo interesse em exigir proteção transparente, que reduza fricção para usuários legítimos e não dependa de mecanismos que possam degradar acessibilidade, experiência de uso ou funcionamento automatizado das aplicações. O fato de tais mecanismos serem utilizados comercialmente por determinados fornecedores não lhes confere caráter obrigatório para a Administração.

Por fim, a invocação genérica de métricas como taxa de detecção, falsos positivos e latência não invalida os requisitos estabelecidos, pois tais métricas não substituem necessariamente os requisitos mínimos de arquitetura e segurança que a Secretaria entende como necessários.

A Impugnante confunde a preferência por sua metodologia tecnológica com a demonstração de que a exigência seria ilegal; não demonstrando prejuízo concreto à competição ou impossibilidade de atendimento por soluções tecnicamente distintas, não há fundamento para alteração do edital.

DA AGREGAÇÃO ARTIFICIAL

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“O item 6 representa, conforme o próprio TR (11.20), 35% do valor estimado. Não há nenhuma dependência técnica que o vincule aos appliances: o próprio TR o descreve como camada "complementar" (4.1.6 e 4.1.12), prestada em nuvem, com console própria e gestão autônoma.”

“A justificativa de não parcelamento (itens 4.2 a 4.7 do TR) é genérica e autocontraditória. Diz-se que a divisão "prejudicaria o conjunto" e que há "perda de economia de escala" — sem qualquer demonstração numérica, exigência que a Súmula nº 247 do TCU, transcrita pelo próprio edital no item 4.2.1, torna incontornável para objetos divisíveis. E o item 4.2.6 confessa: "Embora a solução seja, em tese, divisível, há interesse técnico na manutenção da unicidade." Interesse técnico não declarado e não demonstrado não supre o ônus argumentativo do art. 40, §3º, da Lei nº 14.133/2021.”

“O efeito concreto do lote único é excluir do certame: (i) integradores capazes de fornecer o WAF on-premise mas não a plataforma de nuvem do mesmo fabricante; (ii) provedores de segurança em nuvem — segmento no qual há vários competidores maduros no Brasil — impossibilitados de disputar os R$ 12,7 milhões do item 6 isoladamente. A agregação, aqui, não gera economia de escala: gera reserva de mercado.”

A alegação de que o Item 6, por possuir console própria e funcionamento em nuvem, seria necessariamente autônomo e, portanto, passível de contratação isolada, confunde autonomia operacional de um componente com independência funcional do objeto contratado.

A solução foi concebida como arquitetura integrada de proteção de aplicações, na qual os componentes desempenham funções complementares dentro de uma estratégia única de segurança, governança e continuidade.

A circunstância de determinado módulo possuir operação autônoma não significa que sua contratação isolada produza o mesmo resultado sistêmico pretendido pela Secretaria. A unicidade decorre da necessidade de assegurar compatibilidade, integração, padronização de políticas, gestão coordenada, correlação de eventos, suporte e responsabilização centralizada, reduzindo interfaces e riscos operacionais entre diferentes fornecedores. Portanto, a ausência de dependência técnica absoluta não equivale à ausência de dependência funcional e de gestão.

Também não procede a afirmação de que a justificativa de não parcelamento seria juridicamente insuficiente pelo simples fato de não apresentar uma demonstração matemática específica de economia. O parcelamento previsto na Lei nº 14.133/2021 deve ser avaliado à luz da viabilidade técnica e econômica e da vantajosidade da contratação, não constituindo obrigação automática sempre que seja possível imaginar a divisão física do objeto.

A própria Súmula nº 247 do TCU ressalva a necessidade de preservar a integração quando o parcelamento comprometer o conjunto ou resultar em prejuízo para a Administração. No caso, o Termo de Referência identifica precisamente o fundamento técnico para a manutenção da unidade; trata-se de componentes concebidos para operar dentro de uma arquitetura integrada, com

governança e políticas de segurança coordenadas.

A eventual economia decorrente de uma contratação fragmentada não pode ser analisada exclusivamente pelo preço individual de cada item, devendo considerar custos de integração, múltiplos contratos, interfaces de suporte, administração de plataformas distintas, interoperabilidade, gestão de incidentes e responsabilização por falhas.

Por fim, a afirmação de que o lote único produziria "reserva de mercado" constitui conclusão não demonstrada pela Impugnante. O fato de determinados fornecedores atuarem exclusivamente em WAF on-premises ou exclusivamente em serviços de segurança em nuvem não impõe a Secretaria o dever de fragmentar o objeto para acomodar os respectivos modelos comerciais.

A competitividade deve ser analisada em relação ao objeto efetivamente definido e às soluções capazes de atender integralmente às necessidades administrativas, e não mediante a decomposição artificial do objeto para ampliar o número potencial de fornecedores.

A possibilidade abstrata de contratação separada não significa que essa alternativa seja equivalente técnica, operacional ou economicamente à contratação integrada. Ausente demonstração concreta de que a divisão preservaria os mesmos níveis de segurança, governança, integração e eficiência, a opção administrativa pelo lote único permanece tecnicamente justificável e juridicamente admissível, não havendo fundamento para alteração do modelo de contratação.

DA PROVA DE CONCEITO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"• Contradiz o preâmbulo do edital, que responde expressamente "não" ao quesito "EXIGE AMOSTRA/DEMONSTRAÇÃO?". Há antinomia frontal entre o Instrumento Convocatório e seu Anexo I."

"• Contradiz a si mesma: é "obrigatória" e, na frase seguinte, é exigida "somente nos casos" em que a Administração entender insuficiente a proposta."

"• Não estabelece um único critério objetivo: não há roteiro de testes, métricas de aprovação, ambiente de execução, prazo, forma de convocação, direito a diligência ou possibilidade de saneamento — contrariando o art. 17, §3º, e o art. 41 da Lei nº 14.133/2021, bem como o dever de julgamento objetivo do art. 5º."

"• Remete a documento não publicado (Despacho Id. 0064901234), como exposto no item III.2 supra."

"• Confunde institutos: "estrutura, aparelhamento e pessoal técnico" é vistoria de instalações do licitante (art. 67, II), não prova de conceito de produto. O texto fusiona os dois, deixando o licitante sem saber o que será avaliado."

"Uma PoC discricionária, sem roteiro publicado, aplicada apenas ao licitante mais bem classificado e cujo parecer é emitido pela mesma unidade que redigiu as especificações proprietárias apontadas no item III.3, constitui instrumento hábil a desclassificar seletivamente o proponente de solução concorrente. É, no conjunto dos indícios, o mecanismo de fechamento do direcionamento."

A insurgência da Impugnante não procede, pois a disciplina estabelecida no instrumento convocatório não institui uma nova obrigação posteriormente ao certame, tampouco confere a Secretaria liberdade para alterar os critérios de julgamento após a apresentação das propostas. Ao contrário, o próprio edital prevê expressamente, no item 12.7, a possibilidade de exigência de amostra quando estabelecida no Termo de Referência, enquanto o item 11.14.10 disciplina de forma específica o Exame de Conformidade/Prova de Conceito, estabelecendo sua natureza, finalidade, responsável pela avaliação e hipótese concreta de solicitação.

Trata-se, portanto, de mecanismo de verificação previamente incorporado ao instrumento convocatório, destinado exclusivamente a corroborar o atendimento das especificações técnicas quando a documentação apresentada pelo licitante não for suficiente para essa finalidade.

A previsão encontra amparo direto no art. 17, §3º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, desde que previsto no edital, a Administração poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta mediante exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, justamente para comprovar sua aderência às especificações definidas no Termo de Referência.

A legislação não impõe que a Secretaria realize necessariamente a prova em todos os certames, tampouco exige que sua aplicação seja incondicionada; reconhece-a como instrumento de aferição da conformidade da solução. No presente caso, o órgão exerceu essa prerrogativa de forma compatível com sua necessidade específica, condicionando a efetiva solicitação da prova à insuficiência dos elementos apresentados para comprovação das especificações. Trata-se, portanto,

de uma decisão administrativa específica quanto ao meio de verificação da conformidade da solução, e não de uma exigência criada após a disputa.

Não há, consequentemente, a alegada incompatibilidade capaz de comprometer a isonomia ou o julgamento objetivo. A expressão constante do quadro-resumo deve ser compreendida em conjunto com as disposições específicas do Termo de Referência: não se está afirmando que a prova será obrigatoriamente realizada em qualquer circunstância, mas que, uma vez demandada nas condições expressamente previstas, sua realização será obrigatória para o licitante provisoriamente vencedor.

A própria cláusula 11.14.10 delimita a hipótese de acionamento e vincula o exame à verificação das especificações técnicas, impedindo que a Secretaria utilize a prova para introduzir requisitos novos, modificar critérios de julgamento ou alterar a proposta apresentada. Assim, não há obrigação de correção substancial do edital: eventual diferença terminológica entre “amostra”, “demonstração” e “Exame de Conformidade/Prova de Conceito” não descaracteriza o regime jurídico estabelecido, pois a disciplina específica do TR prevalece na definição da forma de aferição da conformidade.

Por fim, não procede a tentativa de caracterizar a previsão como fator de incerteza econômica ou elemento capaz de comprometer a formulação das propostas. O licitante conhece previamente que poderá ser submetido à verificação técnica caso os elementos documentais apresentados não sejam suficientes e conhece, igualmente, que essa verificação será realizada sobre as especificações já estabelecidas no Termo de Referência.

DAS CONTRADIÇÕES RESIDUAIS

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“O objeto compreende 4 appliances em 2 datacenters. Não há "plataforma de observabilidade" no objeto, nem 500 elementos de rede. Trecho manifestamente importado de contratação diversa (monitoramento/NMS).”

“A solução é instalada em dois datacenters em Porto Velho. Não há instalação em zona rural. Resíduo de edital de rede capilarizada.”

“Contradiz o item 7.12.3, cujo título anuncia "a justificativa acerca da não participação de empresas enquadradas nas modalidades de Consórcio e Cooperativa". O edital, simultaneamente, admite e veda cooperativas.”

“Contradiz frontalmente os itens 11.18 e 11.21, que justificam as exigências de qualificação invocando "a complexidade e criticidade da solução" e a necessidade de "conhecimento técnico especializado". O objeto não pode ser simples para vedar consórcio e complexo para restringir habilitação.

“A Tabela A-2 (item 3.9.4), no mesmo TR, indica "Contrato N° 298/PGE-2020" para o mesmo processo e objeto.”

“Contradiz o item 212 do mesmo subitem, que dimensiona cada unidade em "no mínimo 1 (uma) aplicação", entendida como "um FQDN ou domínio" (item 215). 20 ou 1?”

“Critério de sustentabilidade de contratação de frota/veículos, sem qualquer pertinência com appliances de segurança.”

“Estas passagens, somadas à reprodução de nomenclatura de catálogo demonstrada no item III.3 e à correspondência paramétrica demonstrada no item III.3.1, sustentam a fundada suspeita de que as especificações técnicas foram fornecidas por agente de mercado interessado e incorporadas ao TR sem crivo técnico independente da Administração — hipótese que o art. 9º, §1º, da Lei nº 14.133/2021 veda de modo peremptório e que os arts. 337-F e seguintes do Código Penal tipificam.”

A alegação relativa à existência das referências não conduz à nulidade do certame. Ainda que se reconheça a existência de trechos textuais aparentemente remanescentes de outros instrumentos, trata-se, em princípio, de inconsistências formais ou materiais passíveis de saneamento, desde que não alterem o objeto, os requisitos efetivamente exigidos ou a formulação das propostas.

A Lei nº 14.133/2021 prestigia o saneamento e o controle preventivo das contratações, e a nulidade não decorre automaticamente da presença de toda e qualquer impropriedade documental; é indispensável demonstrar prejuízo concreto ao certame ou comprometimento de sua finalidade. Assim, eventual correção desses trechos pode ser promovida administrativamente, sem que isso implique reconhecimento de vício capaz de invalidar a contratação.

Quanto à suposta contradição envolvendo consórcios e cooperativas, a existência de redações aparentemente conflitantes deve ser interpretada sistematicamente com o conjunto do instrumento convocatório, identificando-se qual regra efetivamente disciplina a participação.

Eventual erro de redação ou referência cruzada não demonstra, por si só, restrição ilegal à competitividade, especialmente quando não há demonstração de que tenha produzido impedimento concreto à participação.

O mesmo raciocínio se aplica à alegada contradição entre a complexidade técnica do objeto e os requisitos de qualificação; reconhecer a necessidade de conhecimento especializado para execução não implica afirmar que o objeto seja indivisível ou que determinadas formas de participação sejam necessariamente obrigatórias. São questões jurídicas distintas — complexidade da execução, qualificação técnica e forma de organização empresarial — que não podem ser artificialmente transformadas em contradição lógica.

A referência ao Contrato nº 298/PGE-2020, a eventual inconsistência entre os quantitativos de aplicações/FQDNs e a menção a critério de sustentabilidade relacionado a veículos igualmente não caracterizam, isoladamente, vício invalidante.

São referências que, caso não guardem pertinência com o objeto, podem ser suprimidas ou corrigidas sem alterar a essência da contratação, seus quantitativos, requisitos técnicos ou condições de disputa.

Por fim, é juridicamente inadequado transformar a reunião de inconsistências textuais em presunção de que as especificações foram fornecidas por agente de mercado ou de que houve prática dos ilícitos penais mencionados.

O art. 9º da Lei nº 14.133/2021 efetivamente veda condutas que comprometam a competitividade, mas a incidência dessa vedação pressupõe elementos concretos que demonstrem a conduta e seu nexo com a contratação; não se presume a partir da existência de termos aparentemente reaproveitados ou de coincidências técnicas.

Do mesmo modo, a referência a tipos penais exige demonstração dos respectivos elementos objetivos e subjetivos, não podendo uma impugnação converter suspeitas ou inconsistências editoriais em imputação de ilícito.

O que não se admite é concluir automaticamente pela anulação do certame sem demonstração de prejuízo concreto, comprometimento da competitividade ou alteração substancial do objeto.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, inclusive, um sistema de gestão de riscos e controle preventivo, orientado à segurança jurídica e ao resultado mais vantajoso, reforçando que a resposta adequada a uma inconsistência identificada deve ser proporcional à sua efetiva repercussão sobre a contratação.

DOS PRAZOS INCOMPATÍVEIS

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"O item 8.1 do TR fixa: início da execução em 5 dias da ordem de serviço e conclusão do serviço em 30 (trinta) dias; para licenças, 15 dias. O edital não fixa prazo autônomo de entrega dos appliances."

"Appliances da classe descrita no item 7.1.1 (60 Gbps em camada 7, 8 interfaces de 25G com transceivers, fontes redundantes) são equipamentos importados, produzidos sob encomenda, cujo prazo típico de fabricação, importação, desembaraço aduaneiro e entrega no Norte do país supera com folga os 30 dias fixados — usualmente situando-se entre 60 e 120 dias."

"Prazo dessa ordem só é cumprível por quem já dispuser do equipamento em estoque nacional previamente alocado para esta contratação. Fixar prazo inexequível para o mercado e exequível para um único participante é forma indireta, mas eficaz, de restrição à competitividade, além de expor a Administração a inadimplemento programado e à aplicação de sanções sobre quem, de boa-fé, aceitou condição impossível."

A alegação de inexequibilidade do prazo não se sustenta pela mera apresentação de uma estimativa de mercado unilateralmente formulada pela Impugnante. O item 8.1 estabelece os marcos temporais da execução contratual, devendo sua interpretação observar a natureza de cada obrigação e o fluxo definido no próprio Termo de Referência, não sendo juridicamente possível presumir que o prazo seja inexequível apenas porque determinados fabricantes ou canais de fornecimento praticariam prazos superiores.

Compete ao licitante, antes de formular sua proposta, avaliar sua cadeia de suprimentos, disponibilidade, logística, fabricação, importação e demais condições necessárias ao cumprimento do contrato, assumindo os riscos ordinários inerentes à atividade empresarial.

A alegação de que determinados equipamentos "usualmente" demandariam 60 a 120 dias não demonstra que a contratação em concreto seja impossível no prazo estabelecido, tampouco comprova que somente um fornecedor teria condições de atendimento. Não se pode converter uma expectativa logística apresentada pela própria Impugnante em presunção de direcionamento ou

inexequibilidade do edital.

Eventual falta de clareza quanto à forma de contagem ou à incidência dos prazos pode ser objeto de esclarecimento ou ajuste redacional, se necessário, sem que isso implique nulidade do procedimento.

A Lei nº 14.133/2021 orienta a Administração pela busca da proposta mais vantajosa, pela competitividade e pelo saneamento de impropriedades, não autorizando que qualquer imperfeição formal seja automaticamente convertida em causa de invalidação do certame.

Se o edital contém prazo que deve ser observado pelo contratado, cabe aos interessados dimensionar previamente sua capacidade de atendimento e formular propostas compatíveis com essa obrigação; eventual impossibilidade concreta de execução deverá ser demonstrada por elementos objetivos, e não por conjecturas sobre cadeia de importação.

Não demonstrada incompatibilidade objetiva entre o prazo estabelecido e a possibilidade de fornecimento da solução pelo mercado, nem prejuízo concreto à competição, inexiste fundamento para anulação do certame, podendo a Administração, se entender conveniente, prestar esclarecimento acerca da interpretação do item 8.1, preservando-se integralmente a contratação.

DA VEDAÇÃO DA SUBCONTRATAÇÃO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"O item 6.2.1 veda, sem ressalva, a subcontratação. Contudo, o item 6 do objeto é, por definição contratual, serviço executado em infraestrutura de terceiro — o fabricante da plataforma de nuvem —, "em ponto(s) de presença em território nacional" (7.2.4, item 155), com console, SDK, API e mitigação de DDoS operados pelo próprio fabricante."

"Da mesma forma, o item 7.5.6.2 exige alocação presencial de "profissional certificado pelo fabricante" e o item 5 do objeto é "Treinamento do fabricante da solução" (Tabela A-1) — serviços que, para qualquer licitante que não seja o próprio fabricante, são necessariamente prestados por terceiro."

"A cláusula, tal como redigida, ou é inexequível para todos, ou só é exequível para quem tenha vínculo direto com o fabricante. Em qualquer hipótese, o edital precisa esclarecer o regime, sob pena de gerar desclassificações arbitrárias na fase de aceitação e de inviabilizar a execução contratual."

A argumentação da Impugnante parte de uma premissa equivocada ao equiparar a utilização de infraestrutura tecnológica de terceiro à subcontratação de parcela do objeto contratual.

No modelo e nuvem, a infraestrutura física e tecnológica do fabricante integra a própria arquitetura do serviço que o contratado se obriga a disponibilizar, não havendo, por esse simples fato, transferência da execução contratual a terceiro em nome da Administração Pública.

O contratado permanece integralmente responsável pela entrega da solução, pelos níveis de serviço, pela integração, pelo suporte e pelas demais obrigações pactuadas. O art. 122 da Lei nº 14.133/2021 permite que o edital vede, restrinja ou estabeleça condições para subcontratação, de modo que a opção adotada no instrumento convocatório encontra respaldo legal expresso.

O mesmo raciocínio se aplica ao profissional certificado pelo fabricante e ao treinamento relativo à tecnologia contratada. A exigência de certificação ou de conhecimento especializado não significa, automaticamente, que o serviço esteja sendo subcontratado; trata-se de requisito de capacidade técnica e de execução da obrigação assumida pela própria contratada.

A contratada poderá estruturar sua relação comercial, técnica ou de representação com o fabricante nos termos permitidos pelo mercado, mas isso não altera a relação jurídica perante a Secretaria nem transfere a responsabilidade contratual. A vedação de subcontratação visa impedir a transferência da execução do objeto a terceiro sem autorização, e não impedir que a contratada utilize tecnologias, infraestrutura, licenças, suporte de fabricante ou recursos próprios da cadeia de fornecimento necessários à entrega da solução.

Portanto, não existe a alegada inexequibilidade ou reserva de mercado. O edital estabelece uma regra juridicamente possível e objetivamente aplicável, permanecendo íntegra a responsabilidade da futura contratada pela execução integral do objeto.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise dos argumentos apresentados e considerando os fundamentos técnicos e jurídicos que embasam o instrumento convocatório, conclui-se pelo **não acolhimento da impugnação apresentada**, uma vez que não foram identificados elementos capazes de demonstrar irregularidade, ilegalidade ou prejuízo à competitividade do certame.

Assim, **INDEFERE-SE** a solicitação de impugnação, mantendo-se integralmente os termos e

condições estabelecidos no instrumento convocatório, por permanecerem adequados aos princípios e às disposições legais aplicáveis à contratação.

Dê-se ciência ao interessado e prossiga-se com o regular andamento do certame, nos termos previstos no instrumento convocatório.

Atenciosamente,

2.4 SÍNTESE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA M/ REPOSTA SEDUC-COTIC ID. (76731822 e 76767978)

14. DOS PEDIDOS
Diante do exposto, requer-se o acolhimento da impugnação, com as seguintes providências.

a)
Que sejam intimadas, antes de decidida esta impugnação, a Superintendência Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado de Rondônia e a Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia, para manifestação expressa nos autos, juntando-se ambas as manifestações, com divulgação no sítio oficial do certame e ciência à impugnante antes da decisão. À SETIC/RO, para que informe se existe processo de padronização instaurado nos termos do art. 43 da Lei 14.133/21, com a divulgação da síntese da justificativa e da descrição do padrão exigida pelo inciso III do mesmo artigo; se os parâmetros do item 7.1.1 (Anexo 1) aderem aos padrões tecnológicos estaduais e à Portaria SETIC/RO n.º 97/2021; e se o instrumento republicado atendeu às observações da Análise n.º 42/2026/SETIC-ASSET (SEI 71713025). À PGE/RO, para o controle prévio de legalidade do edital e da minuta contratual à luz dos vícios apontados, nos termos do art. 53 da Lei 14.133/21, e para que informe se foi atendido o que consignou o Parecer n.º 661/2026/PGE-SEDUC (SEI 73333590) quanto à origem do Item 6.

b)
Quanto à estimativa de valor, que seja sanada a incompatibilidade entre a Tabela A-1 do item 3.9.3 (Anexo 1) e o Quadro Comparativo de Preços (Anexo 3), com republicação do quadro de estimativas, indicação de qual conjunto de valores unitários vincula a formulação das propostas, fixação expressa do critério de aceitabilidade de preços unitários máximos exigido pelo art. 82, § 1.º, da Lei 14.133/21, e divulgação dos valores unitários e totais dos seis itens; que o Quadro Comparativo seja reeditado com número SEI, data, assinatura e identificação do responsável, indicando os valores eventualmente excluídos na forma de sua legenda; que seja motivada a adoção do preço médio em lugar do mínimo; que seja demonstrada a compatibilidade dos valores dos Itens 1 e 2 com as referências públicas do capítulo 1, em especial com o Pregão Eletrônico n.º 101/2026 do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Anexo 13); que seja demonstrada a suficiência de três cotações de revendedoras para o Item 6, correspondente a 37,5% do valor global, com a justificativa da escolha desses fornecedores e a comprovação de que as cotações não têm mais de seis meses de antecedência da divulgação do edital, na forma do art. 23, § 1.º, IV, da Lei 14.133/21; e que a Tabela A-1 passe a consignar o valor unitário do Item 6, hoje grafado como "R$ X.XXX,XX" embora publicado no Quadro Comparativo (Anexo 3) e no Portal Nacional de Contratações Públicas.

c)
Que a decisão enfrente, de forma expressa e individualizada, além das razões ora deduzidas, as objeções remanescentes das cinco impugnações apresentadas no Pregão Eletrônico n.º 90102/2026, cuja apreciação a própria Administração declarou intempestiva no Aviso 768 (SEI 76288961, Anexo 8), e que sejam sanados o erro material daquele aviso quanto à numeração do certame anulado e a Minuta de Ata de Registro de Preços (Anexo 4), que declara origem no certame anulado.

d)
Quanto à habilitação, a retificação do Instrumento Convocatório para incorporar expressamente o item 11.14 (Anexo 1) e seus subitens, ou a declaração formal de que os atestados nele previstos não serão exigidos.

e)
Quanto ao prazo de entrega, a fixação expressa do prazo de entrega dos equipamentos, com definição do termo inicial, e a correspondente adequação dos itens 8.4, 8.5 e 8.6 do Termo de

Referência (Anexo 1) e da Cláusula Terceira da minuta contratual (Anexo 5).

f)
Quanto ao parcelamento, a divisão do objeto em dois lotes autônomos, Lote 1 com os Itens 1 a 5 e Lote 2 com o Item 6, ou, subsidiariamente, a demonstração da inviabilidade de adjudicação por item e da vantagem técnica e econômica do agrupamento quanto ao Item 6, na forma do art. 82, § 1.º, da Lei 14.133/21; o reexame conjunto, e não isolado, das vedações à participação de consórcios do item
7.12.2 e à subcontratação do item 6.2.1 (Anexo 1); e o saneamento da contradição entre esta última e o comando de priorização de tecnologias de origem local do item 6.1.3.

g)
Quanto à Prova de Conceito, a uniformização das disposições conflitantes e, mantida a exigência, sua realocação expressa para a fase de julgamento e em relação ao licitante provisoriamente vencedor, nos termos do art. 17, § 3.º, e do parágrafo único do art. 41 da Lei 14.133/21, com publicação prévia do roteiro de testes, dos critérios de aprovação e reprovação, do prazo, do local e do custeio, e juntada do Despacho SEDUC/COTIC SEI 0064901234.

h)
Quanto à publicidade, a divulgação, no sítio oficial do certame e no Portal Nacional de Contratações Públicas, do Estudo Técnico Preliminar 47 (SEI 70175357) e de seus anexos, da Análise n.º 42/2026/SETIC-ASSET (SEI 71713025), do Parecer n.º 661/2026/PGE-SEDUC (SEI 73333590) e das memórias de cálculo referidas no item 3.9.3 (SEI 67571362 e SEI 0062762071), a complementação do levantamento de mercado previsto no art. 18, § 1.º, V, da Lei 14.133/21, e a identificação dos fabricantes, modelos e licenças efetivamente considerados no levantamento de mercado do item 4.9, com demonstração de quantos atendem cumulativamente ao item 7.1.1.

i)
Quanto ao Item 4, o esclarecimento de seu escopo em face da garantia e do suporte de 60 meses já compreendidos nos Itens 1 e 2 e no requisito n.º 14 do item 7.1.1 (Anexo 1), com supressão do item ou delimitação precisa do serviço adicional remunerado e do seu valor unitário.

j)
Quanto aos parâmetros do item 7.1.1 (Anexo 1), a demonstração nos autos da memória de cálculo de cada um, em especial do quantitativo de 8 tenants; a supressão ou flexibilização dos que não tenham respaldo em necessidade demonstrada; a inclusão de cláusula expressa de aceitação de soluções tecnicamente equivalentes, ainda que de arquitetura, metodologia de aferição ou nomenclatura diversas, vedada a recusa fundada exclusivamente em diferença de denominação comercial de recursos; a declaração das condições de aferição de cada parâmetro de desempenho, em especial o perfil de tráfego, o tamanho de requisição e a incidência ou não de descriptografia TLS e de funções de mitigação simultâneas; e a admissão expressa de entrega do throughput exigido por agregação de interfaces ou por interfaces de capacidade superior logicamente segregadas.

k)
Quanto às cláusulas de vedação, a supressão dos requisitos n.os 55, 103 e 104 do item 7.2.4 e do n.º 138 do item 7.2 (Anexo 1), ou sua conversão em requisitos de resultado objetivamente aferíveis, verificáveis em prova técnica com critérios previamente publicados, e, subsidiariamente, a fixação do limiar objetivo a partir do qual se considerará que a detecção depende de CAPTCHA, que o desafio em JavaScript é o mecanismo principal, que a classificação se faz apenas pelo IP de origem ou que a detecção de bots se faz apenas pelo user-agent, esclarecendo-se a compatibilidade desse limiar com os requisitos n.os 106, 107, 108 e 110 do item 7.2.4 e com os n.os 128, 137 e 166 do item 7.2.

l)
Quanto ao objeto e às exigências impertinentes, a adequação da descrição do objeto à especificação efetivamente exigida, com menção expressa à Solução de Segurança Avançada; a segregação dos requisitos n.os 69 a 86, 140 a 152, 219 e 220 do item 7.2.4 (Anexo 1), ou, subsidiariamente, a admissão de seu atendimento por serviço complementar integrado, dispensada a exigência de console única do n.º 89; e a definição, no glossário, das denominações empregadas como critério de aceitação nos requisitos n.º 16 do item 7.2, n.º 32 do item 7.1.4 e n.os 2, 3, 19 e 30
do item 7.2.2.

m)
Quanto às demais omissões e inconsistências, a supressão da exigência do item 7.5.6.3 (Anexo 1), a definição inequívoca da natureza e da unidade de medida do treinamento do Item 5 e a indicação de qual das memórias de cálculo referidas no item 3.9.3 sustenta os quantitativos licitados.

n)
Quanto ao processamento, a atribuição de efeito suspensivo, com suspensão da sessão pública de 21 de setembro de 2026 até a decisão desta impugnação, e, acolhidas as razões, a republicação do instrumento convocatório com nova divulgação e cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, nos termos do art. 55, § 1.º, da Lei 14.133/21.

Requer-se, por fim, que a decisão seja motivada e publicada no sítio oficial do certame, com resposta individualizada a cada capítulo, e divulgada com observância do prazo do art. 164, parágrafo único, da Lei 14.133/21, limitado ao último dia útil anterior à data de abertura.

(...)

RESPOSTA SEDUC COTIC

(...)
INTRODUÇÃO

A Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC) da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) apresenta, por meio deste documento, a análise técnica das impugnações recebidas ao **PREGÃO ELETRÔNICO Nº N.° 212/2026**, referente à **"***Registro de Preços para a futura e eventual contratação de serviço de fornecimento de solução de equipamentos Firewall de Aplicação Web - WAF, proteção das aplicações disponibilizadas na modalidade web, dos ativos de hardware e software e das aplicações Web da SEDUCRO, compreendendo fornecimento de equipamentos (appliances) e suas respectivas licenças de suporte e atualização***"**

Trata-se de análise de impugnação apresentada pela **pessoa M,** (76731822)).

A Impugnante, em síntese, apresenta questionamentos acerca de disposições constantes do instrumento convocatório, sustentando, para tanto, os argumentos e fundamentos expostos em sua manifestação.

A presente peça tem por finalidade apreciar os pontos suscitados na impugnação, à luz das disposições do instrumento convocatório, da legislação aplicável e dos princípios que regem as contratações públicas, especialmente aqueles relacionados à legalidade, isonomia, competitividade, vinculação ao instrumento convocatório e busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse contexto, a análise será realizada de forma objetiva e fundamentada, examinando-se individualmente os argumentos apresentados pela Impugnante, a fim de verificar sua pertinência e eventual repercussão sobre as condições estabelecidas para o certame.

A presente análise fundamenta-se nos seguintes documentos: Termo de Referência (74267331) e e Ofício 8621 (76733281).

DA ADMISSIBILIDADE E DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente, verifica-se que a impugnação foi apresentada tempestivamente, em conformidade com o prazo e as condições estabelecidos no instrumento convocatório e na legislação aplicável, razão pela qual deve ser conhecida pela Administração.

Superada a análise quanto à sua admissibilidade, passa-se à apreciação dos argumentos e fundamentos apresentados pela Impugnante, considerando-se, para tanto, os aspectos jurídicos, técnicos e administrativos pertinentes, com vistas à adequada avaliação dos questionamentos suscitados e à verificação de eventual necessidade de alteração ou manutenção das disposições constantes do instrumento convocatório.

DA INCOMPATIBILIDADE DO QUADRO COMPARATIVO DE PREÇOS

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"A republicação trouxe documento não divulgado no certame anterior, o Quadro Comparativo de Preços elaborado pela Coordenadoria de Compras e Contratações da SEDUC (Anexo 3). Sua divulgação sana, quanto a este ponto, a omissão antes apontada, mas revelou que a tabela de preços do Termo de Referência não deriva da pesquisa que deveria sustentá-la."

"Nenhum dos cinco valores da Tabela A-1 (Anexo 1) corresponde a qualquer cotação recebida, nem ao mínimo, ao médio ou ao mediano apurados. Não são valores da pesquisa divulgada, e o instrumento não identifica sua origem."

"A divergência não é a alegação desta impugnação. Provocada no certame anterior, a Administração respondeu, na Resposta SEI 76251235 (Anexo 10), que "fica clara a existência de um erro material, que não fere nenhum dos procedimentos que conduzem o processo", e remeteu o

licitante ao Quadro Comparativo. Reconheceu o erro em 3 de setembro de 2026, anulou o certame em 4 de setembro e republicou, no mesmo dia, o mesmo Termo de Referência com a mesma tabela."

"Qual das duas prevalece o registro oficial da contratação já resolve, e não em favor do Termo de Referência. A relação de itens divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas reproduz, nos seis itens, exatamente os valores unitários do Quadro Comparativo (Anexo 3), somando o valor global publicado. A tabela que o instrumento técnico ostenta não é a que a Administração registrou."

"A opacidade não se limita à autoria do Quadro. O Item 6 permanece grafado na Tabela A-1 como "R$ X.XXX,XX", embora o mesmo valor esteja publicado em dois outros documentos deste certame. O Quadro Comparativo (Anexo 3) o fixa em R$3.184.306,07, e a relação de itens do Portal Nacional de Contratações Públicas reproduz esse valor, registrando a compra sem sigilo de orçamento. Nem o Instrumento Convocatório nem o Termo de Referência preveem sigilo, e todas as menções ao termo, nos dois documentos, tratam de confidencialidade da contratada, de proteção de dados pessoais e do modo de disputa."

A alegação da Impugnante parte de premissa fática equivocada. Embora a Tabela A-1 reproduzida no Termo de Referência apresente, para o Item 6, a representação abreviada do valor, o orçamento estimado não se encontrava ocultado ou inexistente, uma vez que o detalhamento integral dos preços e respectivos elementos de composição foi disponibilizado no Portal da Transparência, mediante o documento denominado "QUADRO COMPARATIVO DE PREÇOS".

Portanto, não há ausência de estimativa, tampouco impossibilidade de aferição da formação do valor global da contratação; há, quando muito, uma inconsistência de apresentação em determinado quadro do TR, cuja existência não se confunde com ausência do orçamento ou deficiência da pesquisa de preços.

A Lei nº 14.133/2021 exige que a estimativa seja instruída com preços referenciais, memórias de cálculo e documentos de suporte, e não determina que todos esses elementos sejam necessariamente reproduzidos integralmente em cada tabela ou seção do Termo de Referência.

No caso concreto, contudo, o detalhamento foi efetivamente disponibilizado em documento próprio e acessível no Portal da Transparência, de modo que não se pode confundir a forma de apresentação da informação na Tabela A-1 com inexistência ou ocultação do orçamento. A finalidade jurídica da documentação — permitir a adequada instrução do processo, o controle e a formação das propostas — encontra-se preservada pela disponibilização do "QUADRO COMPARATIVO DE PREÇOS". No mesmo sentido, indica-se a impugnante a observação minuciosa do método estatístico computado no devido "QUADRO COMPARATIVO DE PREÇOS", o qual detém integralmente dos valores obtidos na aferição matemática, sem qualquer indício que possa confrontar a transparência apresentada e publicada.

Assim, a afirmação de que o defeito gráfico ou a utilização de máscara de valores em uma tabela específica teria comprometido a competitividade e o julgamento objetivo não se sustenta diante da existência de documento público contendo a integralidade dos valores e seu detalhamento.

Eventual correção formal da Tabela A-1, caso reputada conveniente pela Secretaria, constitui medida de saneamento e aprimoramento da apresentação documental, mas não implica reconhecimento de vício substancial da contratação, especialmente quando o conteúdo econômico correspondente já estava formalmente documentado e disponibilizado em outro anexo integrante da instrução.

Não há, portanto, orçamento ocultado; há informação de orçamento apresentada em documento próprio, de forma integral e acessível, razão pela qual a alegação de comprometimento da inteligibilidade da contratação ou da competitividade deve ser afastada.

Sobre os demais argumentos interpostos:

"A Tabela A-1 supera a referência mineira em 24,7%, o que perfaz R$ 4.211.811,16 nas quatro unidades licitadas, ao passo que o Quadro Comparativo dela se afasta em 4,8%. Não se afirma sobrepreço apurado, cuja constatação dependeria de perícia e do exame das cotações não divulgadas. Afirma-se que, confrontadas as duas tabelas com contratação recente e comparável de outro órgão, é a do Termo de Referência que se distancia, e é justamente ela que o anexo técnico oferece ao licitante para o lance unitário."

"O Pregão Eletrônico n.º 032/2026 do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (Anexo 12) aponta na mesma direção. Seu orçamento detalhado fixa o controlador de entrega de aplicações em R$ 1.106.223,14 por unidade e o Lote 1 inteiro, com equipamento, instalação, treinamento e cinquenta e sete meses de suporte, em R$ 3.179.746,28 para duas unidades, ou R$ 1.589.873,14 por appliance, contra R$ 5.908.159,86 a que chegam os Itens 1 a 5 pela Tabela A-1. Consigne-se que o appliance cearense não compreende o módulo de proteção de aplicações, licenciado à parte no Lote 2 daquele certame, de modo que a comparação é indicativa e não de escopo idêntico."

“Antecipa-se a objeção de que a Tabela A-1 (Anexo 1) reproduziria estimativa do Estudo Técnico Preliminar, sendo o Quadro Comparativo pesquisa posterior. Ela não resolve o vício. Não importaqual é anterior, e sim que ambos estão vigentes, foram publicados neste certame e vinculam a proposta.”

“O Item 6, orçado em R$12.737.224,28 e correspondente a 37,5% do valor global, foi estimado exclusivamente sobre três cotações de empresas revendedoras, sem qualquer referência de banco de preços público. A ausência é relevante porque o art. 23, caput, da Lei 14.133/21 manda considerar os preços de bancos de dados públicos, e porque o art. 23, § 1.º, IV, da mesma Lei só admite a pesquisa direta com no mínimo três fornecedores mediante justificativa da escolha desses fornecedores e desde que as cotações não tenham mais de seis meses de antecedência da divulgação do edital, requisitos que o processo não demonstra. A adoção do preço médio, e não do mínimo, em todos os itens, tampouco foi motivada, embora o art. 23, § 1.º, da Lei 14.133/21 determine que o valor estimado se defina com base no melhor preço aferido. A opção tem efeito mensurável: no item 1, a diferença entre o médio e o mínimo é de R$220.568,43 por unidade, R$882.273,72 nas quatro licitadas.”

Por conseguinte, a argumentação da Impugnante parte de uma premissa metodologicamente inadequada ao confrontar valores isolados de outras contratações com a estimativa desta Secretaria, sem demonstrar equivalência integral de escopo, quantitativos, níveis de desempenho, licenciamento, serviços agregados, suporte, garantias, condições comerciais, prazo contratual e demais premissas técnicas.

A simples existência de contratação realizada por outro órgão, ainda que recente, não constitui parâmetro absoluto de preço nem permite concluir pela inadequação do orçamento desta contratação. O próprio art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que a estimativa observe, além dos preços de mercado, as quantidades contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades do objeto, admitindo expressamente a utilização combinada ou não dos diferentes parâmetros previstos no §1º.

Assim, a comparação apresentada com o certame do TJCE é meramente indicativa e, como reconhece a própria Impugnante, sequer possui escopo idêntico, não sendo juridicamente apta, por si só, a invalidar a metodologia adotada pela Administração.

Também não procede a tentativa de desconsiderar o Quadro Comparativo de Preços sob o argumento de que a Tabela A-1 apresentaria valor diverso. Os documentos possuem finalidades e momentos distintos dentro do planejamento e da formação do orçamento, e a existência de valores referenciais distintos não significa, por si, contradição ou sobrepreço.

Ao contrário, o processo administrativo contém o Quadro Comparativo de Preços com os valores efetivamente pesquisados e utilizados pela Administração, disponibilizando elementos suficientes para o controle e a aferição da razoabilidade do orçamento. A própria Lei nº 14.133/2021 exige que a estimativa seja acompanhada dos preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos de suporte, e o TCU reconhece que a estimativa pode resultar da utilização combinada de diferentes parâmetros, formando uma cesta de preços.

Portanto, não é tecnicamente correto selecionar apenas a referência que favorece a tese da Impugnante e ignorar o conjunto documental efetivamente produzido no processo.

Por fim, quanto ao Item 6 e à alegação de que a utilização de três fornecedores e de preços médios produziria, isoladamente, sobrepreço, a conclusão também não se sustenta. O art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021 não estabelece que o menor orçamento individual deva necessariamente ser adotado como preço estimado, mas determina que o valor seja definido com base no melhor preço aferido mediante os parâmetros legalmente admitidos, os quais podem ser utilizados de forma combinada ou não; a própria jurisprudência do TCU reconhece a necessidade de análise crítica da amostra e da formação de uma cesta de preços.

Eventuais discussões sobre a justificativa das fontes ou sobre a metodologia empregada devem ser examinadas à luz da integralidade dos autos — e não pela simples comparação entre média e menor cotação.

Dessa forma, não demonstrado, de maneira objetiva, que o orçamento global esteja incompatível com os preços de mercado ou que tenha havido prejuízo à competitividade, a mera indignação com diferenças percentuais e a seleção de referências externas não equivalentes não constituem fundamento suficiente para desconstituir a pesquisa de preços ou invalidar o certame.

DA REPRODUÇÃO DO EDITAL

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“O Pregão Eletrônico n.º 90102/2026, cujo Instrumento Convocatório é o SEI 75640191 (Anexo

9), tinha o mesmo objeto, o mesmo processo administrativo e o mesmo valor estimado, e foi anulado pela própria Administração em 4 de setembro de 2026, pelo Aviso 768 (SEI 76288961, Anexo 8), nos seguintes termos:"

"A medida fundamenta-se na superveniência de razões de interesse público, considerando a ausência de divulgação tempestiva das respostas aos pedidos de esclarecimento e às impugnações antes da abertura da sessão pública com fundamento no art. 71, inciso III e §§ 1º e 3º, e art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, em razão do comprometimento da regularidade do certame e dos princípios da publicidade, isonomia e competitividade."

"O reconhecimento tem consequência precisa. Se as respostas divulgadas em 3 de setembro de 2026, no próprio dia da sessão, foram intempestivas a ponto de comprometer a regularidade do certame, então as nove manifestações apresentadas até 31 de agosto de 2026, entre elas ao menos cinco impugnações, assim admitidas pela própria Administração (Anexo 10), não foram validamente decididas. Decisão que a Administração reputou imprestável para sustentar a sessão não pode sustentar a repetição do mesmo instrumento."

"E o instrumento é o mesmo. O Termo de Referência republicado não é semelhante ao anterior, é o próprio, sob o mesmo número SEI 74267331 (Anexo 1), sem nova versão e sem uma única alteração de conteúdo. O Instrumento Convocatório SEI 76302795 (Anexo 2) reproduz o SEI 75640191 (Anexo 9) do certame anulado, divergindo apenas quanto à supressão da referência à execução da contratação no cabeçalho, ao número do pregão, à data e ao horário da sessão, ao limite para impugnação, ao identificador do documento indicado como Anexo VII, às datas das assinaturas e ao código de verificação. Nenhuma cláusula de conteúdo foi modificada, e nenhum dos vícios apontados pelas cinco impugnações anteriores foi enfrentado, corrigido ou sequer comentado."

"O tempo de que a Administração dispôs para reexaminar o instrumento está nas assinaturas eletrônicas. O Aviso 768 de Anulação (Anexo 8) foi assinado em 4 de setembro de 2026, às 9h51; o Instrumento Convocatório do Pregão Eletrônico n.º 212/2026 (Anexo 2), no mesmo dia, às 12h28; o aviso de licitação, às 12h42. Entre a retirada do edital viciado e a publicação do substituto decorreram duas horas e trinta e sete minutos."

"Impõe-se, portanto, que a decisão enfrente, de forma expressa e individualizada, não só as razões ora deduzidas, mas também as objeções remanescentes do certame anterior, cuja apreciação a própria Administração declarou intempestiva."

A alegação da Impugnante parte de uma premissa equivocada ao tentar equiparar a ausência de divulgação tempestiva das respostas à inexistência ou invalidade das próprias decisões administrativas.

No caso concreto, todas as impugnações e pedidos de esclarecimento apresentados no certame anterior foram efetivamente analisados e respondidos pela Secretaria; o vício reconhecido no procedimento anterior foi de publicidade e tempestividade da divulgação, e não de ausência de apreciação, inexistência de decisão ou invalidade material das manifestações produzidas.

O art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que as respostas devem ser divulgadas no sítio eletrônico oficial até o último dia útil anterior à abertura do certame, requisito cuja finalidade é assegurar que todos os potenciais licitantes tenham acesso às informações em tempo suficiente para formular suas propostas.

Nesse sentido, a anulação do Pregão Eletrônico nº 90102/2026 não produz o efeito jurídico pretendido pela Impugnante. A Secretaria, ao reconhecer que a divulgação intempestiva comprometeu a regularidade daquela sessão, adotou a providência saneadora de anular o certame e reabrir integralmente a oportunidade de participação, afastando qualquer aproveitamento de uma sessão realizada sem que todos os interessados tivessem acesso tempestivo às respostas.

A finalidade da anulação foi, portanto, restaurar a publicidade, a isonomia e a competitividade, e não declarar imprestáveis, inexistentes ou materialmente inválidas as análises técnicas e jurídicas realizadas anteriormente. O próprio entendimento do TCU distingue a necessidade de divulgação tempestiva das impugnações e respectivas respostas da existência da análise administrativa, reconhecendo que a ausência de publicação tempestiva constitui falha relacionada ao princípio da publicidade.

Também não procede a conclusão de que, pelo fato de o novo edital conservar o mesmo conteúdo, a Secretaria estaria obrigada a reexaminar integralmente todas as questões anteriormente apresentadas como se inexistissem decisões administrativas válidas.

A repetição do instrumento convocatório não significa repetição do vício procedimental anterior, pois o elemento que comprometera o primeiro certame — a disponibilização intempestiva das respostas — foi superado mediante a anulação daquele procedimento e a realização de novo certame, com novo prazo, nova sessão e oportunidade renovada para que qualquer interessado pudesse formular novas impugnações ou pedidos de esclarecimento.

O art. 164 garante justamente essa possibilidade de controle do edital antes da abertura, enquanto o TCU reconhece que, havendo alteração relevante nas condições editalícias, deve haver republicação e reabertura de prazo; no presente caso, a Administração não está utilizando as respostas anteriormente publicadas para restringir a participação, mas instaurando novo procedimento submetido novamente ao contraditório administrativo próprio da fase externa.

A circunstância de o novo instrumento ter sido formalizado poucas horas após a anulação também não demonstra, por si só, ausência de reexame administrativo ou reprodução irregular do procedimento anterior. A Lei nº 14.133/2021 não estabelece prazo mínimo entre a anulação de um certame e a publicação de novo edital, tampouco condiciona a validade do novo procedimento à elaboração de uma nova versão integral do Termo de Referência quando a Administração, após análise, conclui pela manutenção das especificações originalmente estabelecidas.

O que importa juridicamente é que o novo certame observe os requisitos de publicidade, motivação, isonomia e competitividade, permitindo novamente a participação dos interessados e o exercício do direito de impugnação. A própria sistemática da Lei prestigia o saneamento e a correção dos procedimentos, não havendo fundamento para presumir que a manutenção de cláusulas anteriormente impugnadas implique sua ilegalidade.

Portanto, não há fundamento jurídico para presumir a invalidade do conteúdo do Termo de Referência ou das decisões anteriormente proferidas apenas porque a publicidade das respostas foi intempestiva, sendo suficiente, para a regularidade do novo certame, que as manifestações e respectivas respostas sejam devidamente divulgadas em tempo hábil, assegurando-se a todos os potenciais licitantes pleno conhecimento das condições e igualdade de oportunidade para formulação de suas propostas.

DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"O item 13.16.1 do edital (Anexo 2) remete a qualificação técnica exclusivamente ao item 11.13 e transcreve seu inteiro teor, que se resume à declaração de conhecimento das condições locais. Os atestados de capacidade técnica estão no item 11.14 (Anexo 1), sob o título "Qualificação Técnico-Operacional", que o edital não referencia em passagem alguma. Da leitura literal resulta que o certame não exige atestado algum, em contradição com os itens 11.16 a 11.21, que dedicam seis parágrafos a justificar a exigência de experiência anterior em solução WAF."

Não procede a interpretação da Impugnante de que o edital teria deixado de exigir a comprovação de capacidade técnico-operacional. A leitura pretendida, baseada no isolamento do item 13.16.1, desconsidera a interpretação sistemática do instrumento convocatório, no qual o item 11.14 estabelece expressamente a Qualificação Técnico-Operacional, contemplando os atestados de capacidade técnica, e os itens 11.16 a 11.21 complementam e fundamentam essa exigência em relação à experiência anterior na execução de solução WAF.

A remissão existente no item 13.16.1 não pode ser interpretada de forma a tornar sem efeito cláusulas expressas e específicas de habilitação constantes do próprio edital, sob pena de se prestigiar uma leitura meramente literal e fragmentada em detrimento da coerência do instrumento convocatório.

Tal exigência encontra amparo direto no art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que admite a apresentação de certidões ou atestados capazes de demonstrar a capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Portanto, o edital, considerado em sua integralidade e conforme sua finalidade, estabelece de maneira objetiva a necessidade de comprovação da capacidade técnico-operacional, inexistindo a alegada contradição ou ausência de exigência, mas apenas uma tentativa da Impugnante de atribuir prevalência isolada a uma remissão textual, ignorando as disposições específicas que efetivamente disciplinam a habilitação técnica.

DO PRAZO DE ENTREGA

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"O item 8.1 (Anexo 1) fixa 15 dias para licenças, 5 dias para início da execução e 30 dias para conclusão do serviço, e o item 8.1.2 admite, quando o licenciamento depender de equipamento físico, o prazo de fornecimento idêntico ao do equipamento. Esse prazo não existe. O item 7.3.2 dispõe apenas que a entrega será feita em lotes, conforme cronograma pactuado, sem fixar cronograma nem prazo; a Cláusula Terceira, item 3.1, da minuta contratual (Anexo 5) remete o prazo de execução aos itens 7.3 e 8, que nada estabelecem; os itens 8.4 e 8.5 disciplinam a prorrogação de prazo não fixado; e o item 8.6 comina penalidade por atraso cujo termo final

inexiste. Tratando-se de appliance importado, o prazo de entrega é determinante da composição do preço e do risco assumido, e o art. 92, VII, da Lei 14.133/21 exige que o contrato o estabeleça."

A alegação não se sustenta pela mera apresentação de uma interpretação unilateralmente formulada pela Impugnante. O item 8.1 estabelece os marcos temporais da execução contratual, devendo sua interpretação observar a natureza de cada obrigação e o fluxo definido no próprio Termo de Referência.

Compete ao licitante, antes de formular sua proposta, avaliar sua cadeia de suprimentos, disponibilidade, logística, fabricação, importação e demais condições necessárias ao cumprimento do contrato, assumindo os riscos ordinários inerentes à atividade empresarial.

Eventual falta de clareza quanto à forma de contagem ou à incidência dos prazos pode ser objeto de esclarecimento ou ajuste redacional, se necessário, sem que isso implique nulidade do procedimento.

A Lei nº 14.133/2021 orienta a Administração pela busca da proposta mais vantajosa, pela competitividade e pelo saneamento de impropriedades, não autorizando que qualquer imperfeição formal seja automaticamente convertida em causa de invalidação do certame.

Se o edital contém prazo que deve ser observado pelo contratado, cabe aos interessados dimensionar previamente sua capacidade de atendimento e formular propostas compatíveis com essa obrigação; eventual impossibilidade concreta de execução deverá ser demonstrada por elementos objetivos, e não por conjecturas sobre cadeia de importação.

Não demonstrada incompatibilidade objetiva entre o prazo estabelecido e a possibilidade de fornecimento da solução pelo mercado, nem prejuízo concreto à competição, inexiste fundamento para anulação do certame, podendo a Administração, se entender conveniente, prestar esclarecimento acerca da interpretação do item 8.1, preservando-se integralmente a contratação.

DO NÃO PARCELAMENTO DO ITEM 6

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"O lote único foi justificado por arquitetura integrada, cluster de alta disponibilidade entre datacenters, custos de mobilização e instalação, economia de escala, celeridade e prevenção da pulverização de contratos. Nenhum desses fundamentos alcança o Item 6, que o próprio Termo de Referência define, no item 7.2.4, requisito n.º 154 (Anexo 1), como serviço prestado de forma não intrusiva, sem necessidade de instalação de equipamentos ou softwares nas dependências da contratante."

"O efeito restritivo é potencializado pela cumulação, no mesmo instrumento, da vedação à participação de consórcios, no item 7.12.2, e da vedação à subcontratação, no item 6.2.1 (Anexo 1), cada qual justificada isoladamente e nenhuma avaliada em conjunto com as demais. Exige-se, ao final, que um único licitante, sozinho e sem parceiros, reúna appliance de alto porte, controlador de entrega de aplicações, DNS autoritativo, VPN-SSL, plataforma de nuvem, avaliação de vulnerabilidades e hospedagem de DNS gerenciado."

"A vedação à subcontratação, ademais, contradiz o próprio instrumento. O item 6.1.3 (Anexo 1) impõe à contratada "priorizar o emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local, nos termos dos incisos II e IV do art. 4º do Decreto nº 7.746/2012", ao passo que o item 6.2.1 não admite subcontratação alguma, ainda que parcial. Tratando-se de appliances de alto porte, cuja distribuição e integração se concentram fora do Estado, a vedação absoluta esvazia o comando de priorização local do mesmo capítulo, e os dois dispositivos não podem ser cumpridos simultaneamente. A cláusula de priorização corresponde à faculdade do art. 25, § 2.º, da Lei 14.133/21, que a condiciona a demonstração, no estudo técnico preliminar, de que dela não resultem prejuízos à competitividade, demonstração que os autos divulgados não exibem, e o art. 40, § 2.º, II, da mesma Lei inclui entre os elementos do exame do parcelamento precisamente o aproveitamento das peculiaridades do mercado local."

"Deixar de parcelar objeto que o próprio edital admite divisível, sem demonstrar prejuízo técnico, contraria o dever de ampliar a competição do art. 40, § 2.º, III, da Lei 14.133/21, e a Súmula n.º 247 do TCU, transcrita pela própria Administração no item 4.2.1 (Anexo 1)."

Não procede a alegação de que a justificativa para o lote único não alcançaria o Item 6 pelo simples fato de este possuir natureza de nuvem e ser executado de forma não intrusiva. A análise do parcelamento não deve ser realizada pela natureza física ou lógica isolada de cada componente, mas pela unidade funcional e operacional da solução contratada.

O Item 6 integra a mesma arquitetura de segurança, governança, políticas, gestão, monitoramento e suporte que envolve os demais componentes, de modo que sua contratação isolada introduziria múltiplos contratos, diferentes centros de responsabilidade, interfaces operacionais e potenciais

conflitos na gestão de incidentes e níveis de serviço.

A Lei nº 14.133/2021 não estabelece o parcelamento como regra absoluta: a própria Súmula 247 do TCU condiciona sua aplicação à inexistência de prejuízo para o conjunto ou complexo e de perda de economia de escala. Portanto, a circunstância de o item 6 não exigir instalação física nas dependências da Contratante não o torna, por consequência, um objeto autônomo sob a perspectiva da arquitetura e da gestão contratual.

Da mesma forma, não se sustenta a afirmação de que a conjugação entre lote único, vedação ao consórcio e vedação à subcontratação produziria, automaticamente, restrição indevida à competitividade. São institutos juridicamente distintos e cada um possui finalidade própria.

O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a participação em consórcio é admitida salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, enquanto o art. 122, §2º, expressamente autoriza o edital a vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

No caso concreto, tais escolhas devem ser compreendidas conjuntamente com a necessidade de preservar uma única cadeia de responsabilidade pela arquitetura integrada, especialmente diante da coexistência de appliances, serviços de segurança, plataforma de segurança em nuvem, integração, suporte, operação e componentes críticos. A Impugnante, contudo, não demonstra que as condições estabelecidas sejam materialmente inexequíveis para o mercado ou que apenas determinado fornecedor possa atendê-las, limitando-se a presumir que a reunião dos requisitos restringiria a competição.

Também não há a alegada incompatibilidade entre a vedação de subcontratação e a previsão de priorização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local.

A priorização estabelecida no instrumento não se confunde com a obrigação de permitir que parcelas essenciais do objeto sejam transferidas a terceiros; são comandos de natureza e finalidade distintas.

A existência de fabricantes ou fornecedores localizados fora do Estado não transforma, por si só, a execução contratual em subcontratação, tampouco torna impossível o atendimento da diretriz de priorização local nas atividades em que isso seja técnica e economicamente possível.

Ademais, o art. 122 da Lei nº 14.133/2021 preserva expressamente a competência da Administração para estabelecer restrições à subcontratação, justamente em razão das características do objeto e dos riscos associados à sua execução. Assim, não há contradição necessária entre os dispositivos, mas apenas a conjugação de uma diretriz de sustentabilidade/mercado local com uma decisão administrativa de preservar a responsabilidade direta da contratada sobre a execução do objeto.

Por fim, a invocação da Súmula 247 do TCU não conduz à conclusão pretendida pela Impugnante. O enunciado não determina o parcelamento indiscriminado de todo objeto tecnicamente divisível; estabelece sua obrigatoriedade quando não houver prejuízo ao conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

A própria jurisprudência do TCU reconhece que a opção pelo não parcelamento deve estar fundamentada nos autos, e é exatamente sob essa perspectiva que devem ser avaliados os fundamentos já apresentados pela Secretaria – integração arquitetural, alta disponibilidade entre datacenters, uniformidade de gestão e políticas, redução de interfaces contratuais, centralização de suporte e responsabilização e maior celeridade de implantação.

Portanto, a mera possibilidade abstrata de contratar o Item 6 separadamente não demonstra que o parcelamento seja técnica e economicamente vantajoso; seria necessário comprovar concretamente que a divisão preservaria essas características sem aumento de riscos, custos ou perda de eficiência.

Ausente essa demonstração, a pretensão de fracionamento formulada pela Impugnante não é suficiente para afastar a modelagem adotada pela Administração.

DA PROVA DE CONCEITO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“Há quatro redações inconciliáveis sobre a mesma exigência. O quadro-resumo do edital (Anexo 2) responde "não" ao campo "EXIGE AMOSTRA/DEMONSTRAÇÃO?", ao passo que o item 12.7 do mesmo instrumento disciplina a apresentação de amostra pelo licitante classificado em primeiro lugar. O item 11.14.10 (Anexo 1) qualifica o Exame de Conformidade e Prova de Conceito como obrigatória, com possibilidade expressa de desclassificação, e, na parte final, dispõe que "a solicitação será demanda (sic) somente nos casos em que as condições da proposta fornecida não forem suficientes para a corroboração de atendimento das especificações técnicas exigidas", convertendo em condicional o que declarara obrigatório. E o item 7.10.2 refere-se ao Exame de Conformidade e Prova de Conceito facultativo.”

"Não há roteiro de testes, critérios de aprovação e reprovação, prazo, local ou custeio, e os parâmetros são remetidos a despacho interno não divulgado, o Despacho SEDUC/COTIC SEI 0064901234. Etapa apta a desclassificar não subsiste sem parâmetros publicados, pois o art. 17, § 3.º, da Lei 14.133/21 só autoriza o exame de conformidade e a prova de conceito quando previstos no edital, e o art. 41, II, da mesma Lei exige, além da previsão editalícia, justificativa da necessidade de sua apresentação."

"Acresce a incompatibilidade de fase. O art. 17, § 3.º, da Lei 14.133/21 situa o exame de conformidade e a prova de conceito na fase de julgamento, e o parágrafo único do art. 41 da mesma Lei restringe a exigência, quando realizada nessa fase, ao licitante provisoriamente vencedor. O item 11.14.10 está inserido no item 11.14 (Anexo 1), intitulado Qualificação Técnico-Operacional, vale dizer, entre os requisitos de habilitação, cujos atestados os subitens 11.14.1 e 11.14.2 disciplinam."

Não procede a interpretação de que o instrumento convocatório estabeleceria quatro regimes inconciliáveis. A leitura deve ser sistemática, distinguindo-se amostra, exame de conformidade e prova de conceito, bem como a condição de realização desses procedimentos.

O item 12.7 disciplina a apresentação de amostra quando aplicável; o item 11.14.10 estabelece o mecanismo de exame de conformidade/prova de conceito para aferir objetivamente a aderência da solução ofertada às especificações do Termo de Referência; e o item 7.10.2 deve ser interpretado em conjunto com essas disposições, não como autorização para julgamento arbitrário.

A expressão segundo a qual a solicitação ocorrerá quando as condições da proposta não forem suficientes para corroborar o atendimento técnico não torna inválida a previsão, ela apenas delimita quando a Secretaria poderá utilizar o mecanismo de verificação, preservando sua finalidade de confirmar características que não possam ser suficientemente comprovadas pela documentação apresentada.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 17, §3º, expressamente autoriza, desde que previsto no edital, a análise de conformidade, amostras e prova de conceito em relação ao licitante provisoriamente vencedor. O próprio TCU reconhece essa possibilidade, inclusive para evitar a contratação de solução inadequada ou inservível.

Também não procede a alegação de que a previsão estaria deslocada para a fase de habilitação ou que a Administração poderia promover uma avaliação subjetiva com base em despacho interno.

A localização textual do item 11.14.10 dentro do capítulo de qualificação técnico-operacional não altera sua natureza jurídica, que decorre do conteúdo e da finalidade da medida; verificar a conformidade da proposta vencedora com os requisitos técnicos do objeto.

O procedimento deverá ser aplicado, se demandado, ao licitante provisoriamente vencedor, na fase própria de julgamento, exatamente como estabelece o art. 17, §3º, e o art. 41, II e parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Quanto aos parâmetros, estes não podem ser criados posteriormente para alterar as condições do certame; a eventual realização deverá observar exclusivamente as especificações objetivas já estabelecidas no edital e no Termo de Referência, sendo o despacho administrativo instrumento de operacionalização interna, e não fonte autônoma de novos requisitos.

Dessa forma, a impugnação não demonstra incompatibilidade capaz de comprometer o certame, mas apenas interpreta isoladamente disposições que devem ser lidas de forma integrada e conforme sua finalidade jurídica.

DA DIVULGAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"A relação de arquivos publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas para este certame compreende oito documentos: Instrumento Convocatório, Termo de Referência, minuta de contrato, Mapa de Riscos, SAMS, portaria de designação, minuta de ata e Quadro Comparativo de Preços."

"Não consta o Estudo Técnico Preliminar 47 (SEI 70175357), embora o item 2.1 (Anexo 1) o declare base de sua elaboração e os itens 12.1 e 12.2 remetam a ele o valor estimado e a estimativa de preços unitários e global que balizará a seleção da proposta. Convoca-se o licitante a ofertar R$33.930.216,36 sem acesso ao documento que o próprio edital indica como fonte do preço de referência."

"Não constam, igualmente, a Análise n.º 42/2026/SETIC-ASSET (SEI 71713025) e o Parecer n.º 661/2026/PGE-SEDUC (SEI 73333590), cuja existência e cujo teor a Administração registrou na Resposta SEI 76251235 (Anexo 10) sem negá-los, e que dizem respeito, respectivamente, à ausência de métricas que sustentem os parâmetros do item 7.1.1 e à origem do Item 6 fora do Documento de Formalização de Demanda. A Pesquisa Pública do SEI/RO confirma a tramitação

dos documentos, sem franquear seu conteúdo."

"Ao responder objeção equivalente no certame anterior, a Administração invocou o art. 54, § 3.º, da Lei 14.133/21, ao argumento de que os documentos da fase preparatória seriam publicados após a homologação. A tese não se sustenta. O dispositivo alcança apenas os documentos "que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos", e não pode alcançar aquele que o próprio instrumento indica, nos itens 2.1, 12.1 e 12.2 (Anexo 1), como base de sua elaboração e fonte do valor estimado. Em sentido contrário, o art. 54, caput, da Lei 14.133/21 impõe a divulgação do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, e o art. 25, § 3.º, da mesma Lei determina que todos os elementos do edital, incluídos o termo de referência e os demais anexos, sejam divulgados na mesma data do edital, sem necessidade de registro ou identificação para acesso. O art. 54, § 3.º, tampouco afasta o art. 18, § 1.º, IV, V e VI, da Lei 14.133/21, que exige as estimativas acompanhadas dos documentos de suporte, nem a publicidade dos atos do processo licitatório assegurada pelo art. 13 da Lei 14.133/21 e pelo art. 5.º, XXXIII, da Constituição. Nem explica por que o Quadro Comparativo de Preços, documento da mesma fase preparatória, foi publicado neste certame."

"A instrução da decisão, ademais, excede a competência técnica da unidade requisitante e a competência procedimental do órgão licitante. Duas questões aqui tratadas situam-se na esfera do órgão central de tecnologia da informação do Estado: a aderência dos parâmetros do item 7.1.1 aos padrões tecnológicos estaduais e à Política de Segurança da Informação instituída pela Portaria SETIC/RO n.º 97, de 9 de junho de 2021, a que o Termo de Referência se reporta nos itens 4.1.5 e 7.10.1 e a que submete a futura contratada no item 7.5.9.1; e a existência de processo de padronização instaurado na forma do art. 43 da Lei 14.133/21."

"Quanto a esta última, o Termo de Referência invoca a padronização três vezes para sustentar restrições, ao qualificar o objeto como solução padronizada no item 3.3.3, I, ao afirmar que a contratação integral assegura padronização tecnológica no item 3.3.10, IV, e ao fundar a vedação à subcontratação na necessidade de manter a padronização dos serviços no item 6.2.2. Não exibe, porém, o ato instaurador do processo, nem a síntese da justificativa e a descrição do padrão que o inciso III do art. 43 da mesma Lei manda divulgar em sítio eletrônico oficial. O Mapa de Risco 220 (Anexo 6) já indica a SETIC como instância a ser acionada, e a Análise n.º 42/2026/SETIC-ASSET demonstra que o órgão efetivamente se manifestou nos autos."

"Quanto à Procuradoria-Geral do Estado, o controle prévio de legalidade do art. 53 da Lei 14.133/21 tem por objeto minutas cujas premissas são as ora impugnadas, e o Parecer n.º 661/2026/PGE-SEDUC, conforme registrado no Anexo 10, já apontou pendência quanto à origem do Item 6. Como o acolhimento, ainda que parcial, de qualquer dos pedidos importará alteração do edital e da minuta contratual, atos sujeitos a esse controle, e como o certame foi anulado e republicado sem que as minutas fossem revistas, impõe-se novo pronunciamento antes da decisão."

Não procede a tentativa da Impugnante de transformar a ausência de determinados documentos da fase preparatória na relação de anexos publicados com o edital em suposta violação ao dever de publicidade.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece regimes distintos para os documentos que integram o instrumento convocatório e aqueles que permanecem como peças da fase interna: o art. 54, caput e §3º, determina a divulgação do inteiro teor do edital e de seus anexos e, expressamente, estabelece que os documentos elaborados na fase preparatória que não tenham integrado o edital e seus anexos serão disponibilizados no PNCP após a homologação.

Portanto, o fato de o Termo de Referência fazer referência ao ETP como documento que subsidiou sua elaboração não o converte automaticamente em anexo do edital, nem cria obrigação legal de sua publicação conjunta com o instrumento convocatório. A interpretação defendida pela Impugnante, além de contrariar a literalidade do art. 54, §3º, eliminaria a própria distinção estabelecida pelo legislador entre documentos integrantes do edital e documentos preparatórios que lhe serviram de fundamento.

O art. 18, por sua vez, disciplina o conteúdo e a instrução da fase preparatória, não estabelecendo que todo documento produzido nessa fase deva necessariamente ser incorporado ao edital ou publicado previamente à disputa.

Também é incorreta a tentativa de utilizar a publicidade voluntariamente conferida ao Quadro Comparativo de Preços como fundamento para exigir que todos os demais documentos preparatórios tenham recebido idêntico tratamento.

A Secretaria pode, por razões de transparência e controle, disponibilizar documentos adicionais, sem que isso transforme essa providência em requisito jurídico para a validade do certame ou estabeleça precedente vinculante para os demais documentos.

Mais importante, a Impugnante reconhece que o processo possui o Quadro Comparativo de Preços com os valores utilizados na formação da estimativa, mas procura desconsiderá-lo para sustentar

que os licitantes não teriam acesso aos elementos necessários à formulação das propostas. Tal conclusão não se sustenta.

O que vincula os licitantes é o conteúdo do edital e seus anexos, enquanto os documentos preparatórios servem à motivação e à instrução administrativa. Não existe, na Lei nº 14.133/2021, regra segundo a qual a simples referência a determinado documento interno no Termo de Referência obrigue sua transformação em anexo editalício. Ao contrário, o art. 25, §3º, é expresso ao tratar da divulgação dos elementos do edital, incluindo seus anexos, ao passo que o art. 54, §3º, disciplina especificamente os documentos preparatórios que não os integraram.

Igualmente não prospera a tentativa de converter manifestações técnicas e jurídicas internas em requisitos de validade do edital. A Análise Técnica e o Parecer Jurídico mencionados pela Impugnante integram o processo administrativo e cumprem funções próprias na instrução e no controle da contratação, mas não se confundem com normas editalícias nem constituem, por si sós, fontes autônomas de obrigações para os licitantes.

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 estabelece o controle prévio de legalidade pelo órgão de assessoramento jurídico, inserindo-o no fluxo interno de instrução do processo; uma vez realizado esse controle e proferida a decisão pela autoridade competente, não há fundamento para concluir que cada manifestação interna deva ser reproduzida como anexo do edital.

Tampouco a existência de apontamentos ou recomendações em manifestação técnica ou jurídica significa, automaticamente, reconhecimento de vício insanável; trata-se de subsídio ao processo decisório, cuja apreciação compete à Administração. A Impugnante, nesse ponto, procura substituir a competência decisória da autoridade administrativa pela interpretação que ela própria atribui a documentos internos, sem demonstrar qualquer disposição do edital que seja obscura, inexequível ou incompatível com a legislação.

Quanto à alegação de que o objeto teria sido formalmente submetido a um processo de padronização nos termos do art. 43, também é necessário distinguir conceitos que a Impugnante deliberadamente aproxima. A utilização, no Termo de Referência, da expressão “padronização tecnológica” para descrever uma arquitetura integrada, uniformidade de gestão, compatibilidade operacional ou adoção de parâmetros tecnológicos comuns não equivale, por si só, à instauração de processo formal de padronização de marca ou produto previsto no art. 43.

O referido dispositivo trata de procedimento específico, com parecer técnico, despacho motivado da autoridade superior e divulgação da síntese da justificativa e descrição do padrão definido. A presente contratação não utiliza a suposta “padronização” como mecanismo de escolha direta de marca ou fornecedor exclusivo, mas como fundamento técnico-operacional para a definição de uma arquitetura integrada e para a gestão uniforme dos serviços.

Não se pode, portanto, retirar uma expressão empregada em sentido técnico-gerencial do contexto do Termo de Referência para artificialmente criar a obrigação de apresentação de um processo administrativo que não constitui fundamento jurídico da contratação.

Por fim, a referência ao Parecer da Procuradoria-Geral do Estado tampouco conduz à pretendida nulidade. O controle jurídico previsto no art. 53 é controle prévio de legalidade do processo, não mecanismo de vinculação automática da Administração às conclusões interpretativas apresentadas pela Impugnante a partir de parecer ou manifestação interna.

Se a Administração, após examinar as manifestações técnicas e jurídicas produzidas, concluiu pela manutenção das especificações e pela regularidade da contratação, essa decisão integra o juízo administrativo de planejamento e deve ser confrontada com o conteúdo efetivamente publicado, e não com a mera existência de documentos internos.

Ademais, o fato de o novo certame ter preservado as especificações do anterior não significa ausência de análise, significa, precisamente, que a Secretaria, após o reexame decorrente da anulação do procedimento anterior, não identificou fundamento técnico ou jurídico suficiente para alterar o objeto.

A Impugnante não demonstra prejuízo concreto à formulação das propostas, desconhecimento de requisito editalício ou impedimento ao exercício da competição; pretende, em realidade, converter documentos preparatórios em anexos obrigatórios e recomendações internas em condições de validade do edital, conclusão que não encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021.

Assim, não há fundamento para a pretendida suspensão ou anulação do certame por esse motivo, sem prejuízo de a Secretaria disponibilizar, nos canais legalmente cabíveis, os documentos preparatórios sujeitos ao regime de publicidade aplicável.

DO ESCOPO DO ITEM 4

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“O item 3.2 (Anexo 1) descreve o Item 1 como solução "com garantia para 60 meses" e o Item 2

como licenciamento "com garantia e suporte para 60 meses", e o requisito n.º 14 do item 7.1.1 exige entrega "com licenciamento perpétuo, com garantia e suporte técnico por 60 meses". Ainda assim, o Item 4 remunera autonomamente 60 meses de manutenção e suporte, a R$ 34.774,11 mensais pela Tabela A-1, total de R$ 2.086.446,60, ou a R$ 43.680,82 mensais pelo Quadro Comparativo, total de R$ 2.620.849,20. O item 7.5 descreve atendimento técnico, classificação de ocorrências, níveis mínimos de serviço, operação assistida e, no item 7.5.8, requisitos de manutenção e garantia, mas nunca distingue o que nele é prestação da garantia já compreendida nos Itens 1 e 2 e o que é serviço adicional. Ou o Item 4 remunera atividade já contratada, ou remunera parcela distinta que o instrumento não delimita, e o licitante não dispõe de elementos para compor o preço de sessenta mensalidades."

Não procede a alegação de sobreposição entre os Itens 1, 2 e 4. O instrumento convocatório distingue objetivamente o fornecimento da solução e respectivos direitos de uso, garantia e suporte vinculados ao equipamento/licenciamento da prestação continuada dos serviços de manutenção e suporte técnico especializados, remunerados especificamente no Item 4.

A garantia de 60 meses não se confunde com a execução continuada dos serviços previstos no item 7.5, que contempla atividades próprias e mensuráveis, tais como atendimento técnico, gestão e classificação de ocorrências, cumprimento de níveis mínimos de serviço, operação assistida e manutenção, constituindo obrigação de natureza distinta daquela inerente ao simples fornecimento do equipamento e do licenciamento.

A Lei nº 14.133/2021 permite que a Administração estruture o objeto em parcelas funcionalmente definidas e estabeleça, no Termo de Referência, as condições de execução, manutenção e suporte necessárias ao atendimento de sua necessidade.

Portanto, a existência de garantia contratual não impede a contratação autônoma de serviços especializados de suporte e manutenção, desde que, como ocorre no caso, suas obrigações estejam expressamente delimitadas no instrumento convocatório.

Do ponto de vista técnico, tampouco há ausência de elementos para formação do preço. O Item 4 possui quantidade, unidade de medida, período de 60 meses e escopo de serviços definido no próprio Termo de Referência, permitindo que cada licitante dimensione seus custos segundo sua metodologia de prestação e sua estrutura operacional.

A Impugnante parte da premissa de que toda atividade relacionada a suporte, manutenção ou correção estaria necessariamente abrangida pela garantia dos Itens 1 e 2, o que não corresponde à modelagem estabelecida pela Secretaria; garantia assegura determinadas obrigações relacionadas ao bem ou licenciamento, enquanto o serviço continuado estabelece uma estrutura permanente de atendimento, gestão de chamados, níveis de serviço, operação assistida e manutenção especializada durante toda a vigência.

Assim, não há duplicidade remuneratória nem indeterminação do objeto, mas obrigações complementares, com escopos e formas de remuneração próprias, suficientemente descritas para permitir a elaboração das propostas e a posterior fiscalização contratual, razão pela qual não prospera a pretensão de desconstituição do Item 4.

DOS PARÂMETROS DE DESEMPENHO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"O item 7.1.1 (Anexo 1) fixa nove parâmetros cumulativos para a unidade básica da solução: 60 Gbps de throughput em camada 7, 95 Gbps em camada 4, 35 Gbps de compressão em hardware, 75.000.000 de conexões simultâneas em camada 4, 1.000.000 de novas conexões em camada 4 por segundo, 80.000.000 de SYN cookies por segundo, 30.000 transações por segundo em TLS com RSA 2K, licenciamento para até 08 tenants e no mínimo 08 interfaces de 25G."

"Apenas dois encontram justificativa. O item 3.9.2 (Anexo 1) refere que a solução escolhida contempla dois appliances em cluster, com capacidade mínima de 60 Gbps em camada 7 e 95 Gbps em camada 4. Os sete restantes não são mencionados, explicados ou dimensionados em ponto algum."

"O requisito n.º 8 é o caso mais evidente. A expressão "tenants" aparece duas vezes em todo o Termo de Referência (Anexo 1), no glossário do item 7, onde é definida, e no próprio requisito n.º 8, onde o número 8 é fixado. Não há memória de cálculo, dimensionamento ou inventário de ambientes lógicos que explique por que a Administração necessita de exatamente oito ambientes isolados, nem por que o licenciamento deve ser para até esse número, e não a partir dele."

"A lacuna não é alegação desta impugnação. Consta dos autos, conforme registrado pela própria Administração na Resposta SEI 76251235 (Anexo 10), a Análise n.º 42/2026/SETIC-ASSET (SEI 71713025), do órgão central de tecnologia da informação do Estado, que apontou a ausência de métricas de tráfego, picos e crescimento, com risco de superdimensionamento. A Administração

não negou a existência nem o teor da Análise, e não a juntou aos autos divulgados: limitou-se a sustentar que as métricas constariam da seção 5.1 do Estudo Técnico Preliminar, documento que também não foi publicado. A refutação apoia-se, assim, exatamente no documento cuja divulgação se pede."

"A lacuna seria menos gravosa se o instrumento admitisse arquiteturas alternativas, mas o requisito n.º 9 do item 7.1.1 (Anexo 1) não aceita a composição em equipamentos menores para alcançar os requisitos solicitados, e o n.º 11 exige equipamentos de mesmo fabricante, modelo, versão e licenciamento. Fechada a composição e exigida a identidade de modelo, os nove parâmetros operam como filtro de aceitação absoluto."

"Provocada sobre o ponto no certame anterior, quando questionada se o levantamento havia identificado ao menos dois fabricantes independentes capazes de atender à integralidade dos requisitos sem flexibilização, a Administração respondeu (Anexo 11) que a arquitetura pretendida "pode ser endereçada por múltiplas empresas do mercado", sem identificar uma sequer e sem indicar o documento em que a verificação teria sido feita. Afirmação de pluralidade não é demonstração de pluralidade."

"Na mesma resposta, indagada se admitiria soluções tecnicamente equivalentes que comprovassem atender à finalidade, à capacidade e ao nível de segurança pretendidos, ainda que de arquitetura, metodologia de aferição ou nomenclatura distintas, respondeu que o entendimento estaria "parcialmente correto" e que as exigências "deverão ser integralmente atendidas", sem nunca declarar que a equivalência seria aceita. Recusou-se, portanto, ao único compromisso que tornaria suportável a ausência de demonstração dos parâmetros."

Não procede a premissa de que somente os requisitos expressamente reproduzidos no item 3.9.2 estariam justificados. O item 7.1.1 estabelece o conjunto mínimo de características de desempenho e capacidade da unidade básica da solução, enquanto o item 3.9.2 apresenta determinadas características arquiteturais da solução global.

São planos distintos de especificação e não há obrigação de que cada parâmetro técnico seja repetido individualmente em todos os capítulos do Termo de Referência. A Lei nº 14.133/2021 atribui à Administração Pública a definição dos requisitos necessários ao atendimento da necessidade identificada, inclusive requisitos de desempenho, funcionalidade, segurança, manutenção e assistência técnica.

O próprio TCU reconhece que os requisitos da contratação podem abranger padrões de desempenho e qualidade e que devem ser suficientes para assegurar o resultado pretendido, vedando apenas especificações excessivas, desnecessárias ou irrelevantes.

A alegação de que os parâmetros de throughput, conexões simultâneas, novas conexões por segundo, SYN cookies, transações TLS, tenants e interfaces de 25G seriam inválidos por não estarem acompanhados, no próprio edital, de uma memória de cálculo individualizada também não prospera.

O planejamento da contratação é estruturado no conjunto formado pelo ETP, Termo de Referência, levantamentos técnicos e demais documentos da fase preparatória, não sendo juridicamente exigível que cada especificação técnica contenha, ao lado de sua redação, uma fórmula matemática autônoma.

O art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP contenha as estimativas e respectivos documentos de suporte, o levantamento de mercado e a descrição da solução, enquanto o TR consolida os requisitos que serão efetivamente utilizados para aferir a aceitabilidade da proposta.

Assim, a existência de métricas técnicas no processo preparatório, ainda que sua demonstração não esteja reproduzida integralmente no edital, não significa ausência de planejamento ou arbitrariedade na definição do objeto. Particularmente quanto ao requisito de 08 tenants, trata-se de capacidade mínima de licenciamento estabelecida pela Secretaria em função de sua arquitetura lógica e operacional, e não de obrigação de que o edital reproduza o inventário interno de cada ambiente para justificar a existência dessa capacidade.

Também não procede a conclusão de que a exigência cumulativa dos parâmetros configure, por si só, direcionamento ou restrição indevida. A Secretaria não está obrigada a substituir requisitos objetivos de desempenho por uma descrição genérica de finalidade sempre que determinado licitante prefira outra arquitetura ou metodologia de dimensionamento.

O fato de os parâmetros serem cumulativos decorre precisamente da necessidade de assegurar que a solução contratada atenda simultaneamente aos diferentes cenários de carga, segurança, conectividade e disponibilidade previstos para o ambiente, não sendo tecnicamente adequado admitir que o atendimento de um requisito compense a insuficiência em outro.

Da mesma forma, a exigência de equipamentos do mesmo fabricante, modelo, versão e licenciamento deve ser compreendida no contexto da necessidade de uniformidade operacional, compatibilidade, administração centralizada e alta disponibilidade, e não como indicação indireta

de marca.

Para que houvesse restrição ilícita, seria necessário demonstrar concretamente que as especificações são desnecessárias ou que somente determinado produto as atende; mera afirmação de que a Secretaria não identificou nominalmente fabricantes não constitui essa demonstração. O TCU, inclusive, orienta que requisitos mínimos de qualidade podem ser definidos como condições de aceitabilidade da proposta, desde que necessários e relevantes à contratação.

Por fim, a manifestação técnica mencionada pela Impugnante, ao apontar risco de superdimensionamento ou necessidade de aprofundamento de métricas, não produz automaticamente a conclusão de que os requisitos são ilegítimos, tampouco substitui a decisão da Secretaria responsável pela contratação.

Trata-se de elemento de instrução que deve ser considerado no planejamento, mas cuja existência não impede que a área requisitante, à luz das necessidades de segurança, crescimento, disponibilidade e arquitetura futura, estabeleça capacidades mínimas superiores às cargas médias atualmente observadas.

O próprio TCU ressalta que a definição dos requisitos deve estar vinculada à necessidade que originou a contratação e que a Administração deve estabelecer requisitos mínimos de qualidade capazes de assegurar o resultado pretendido.

Portanto, a Impugnante não demonstra tecnicamente que qualquer dos nove parâmetros seja inútil, impossível ou artificialmente concebido para restringir a competição; limita-se a questionar a forma pela qual a Secretaria documentou e explicitou seu dimensionamento, o que não é suficiente para afastar requisitos objetivos de desempenho estabelecidos no instrumento convocatório.

DOS CRITÉRIOS DE VEDAÇÃO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

“O item 7.2.4 (Anexo 1), que descreve a Solução de Segurança Avançada, estabelece nos requisitos n.os 103 e 104 que não serão aceitas soluções que dependam de CAPTCHAs para detecção e mitigação, nem soluções que dependam principalmente de desafios em JavaScript para o navegador. O requisito n.º 55 veda soluções que classifiquem usuários apenas a partir do IP de origem.”

“As três cláusulas não vedam resultado deficiente, vedam mecanismos, por meio de qualificadores que o instrumento não define. O glossário do item 7 (Anexo 1) define "Captcha / JavaScript Challenge", mas o edital em ponto algum define o que é depender desses mecanismos, o que os torna principais em arquitetura que, por natureza, combina reputação de origem, telemetria de dispositivo, análise comportamental e aprendizado de máquina, nem o que é classificar usuários apenas pelo endereço de origem. Soluções correntes empregam o desafio interativo como uma entre várias opções configuráveis de resposta, ao lado de bloqueio, monitoramento, limitação de taxa e identificação forçada, sem que a detecção dele dependa. Sob a redação vigente, podem ser desclassificadas por juízo subjetivo, sem critério publicado que permita o contraste.”

“Não é caso isolado. O requisito n.º 138 do item 7.2 (Anexo 1) dispõe que "não serão aceitas soluções que utilizam apenas o user-agent para detecção de bots", reproduzindo, com outro objeto, a mesma técnica de redação, a vedação de um mecanismo pelo advérbio "apenas", sem que o instrumento defina o que é utilizar apenas determinado atributo em arquitetura que, por definição, combina múltiplos sinais. São, portanto, quatro cláusulas de desclassificação construídas sobre qualificadores não definidos, os requisitos n.os 55, 103 e 104 do item 7.2.4 e o n.º 138 do item 7.2.”

“Ao responder a mesma objeção no certame anterior (Anexo 10), a Administração justificou o mérito da vedação, ao argumento de que desafios interativos transferem parte da mitigação ao usuário final e podem introduzir barreiras de acesso e incompatibilidades com integrações automatizadas. A justificativa responde a pergunta que não foi feita: não se questionou a conveniência da preferência, e sim a ausência de limiar aferível. A resposta não fixou limiar algum, e o edital republicado tampouco.”

“A dificuldade se agrava porque o próprio item 7.2.4 (Anexo 1) pressupõe execução de código JavaScript no navegador. Os requisitos n.os 106 e 107 exigem permitir a inserção de código JavaScript nas páginas e excluir páginas dessa inserção, e o n.º 110 exige a rotação automática do código de extração de telemetria, o que só faz sentido quanto a código executado no cliente. O licitante deve operar com JavaScript no navegador e, ao mesmo tempo, evitar que sua detecção dele dependa principalmente, sem que o edital diga onde termina um e começa o outro.”

“A incoerência não se limita ao Item 6, existe dentro de um único bloco. No item 7.2 (Anexo 1), cuja numeração de requisitos vai de 1 a 168, o n.º 128 impõe mitigações para ataques DoS

incluindo resolução de CAPTCHA e injeção de desafio JavaScript, e o n.º 137 exige proteção contra bots pela combinação de desafios enviados ao navegador do usuário e técnicas avançadas de análise. Vinte e nove requisitos adiante, o n.º 166 do mesmo item 7.2 dispõe:"

"166. Suportar integração com funcionalidade de gestão avançada de tráfego automatizado para detecção e mitigação de ataques, abusos e fraudes, com detecção de tráfego gerado por usuários, bots benignos e malignos, através de telemetria de uso coletada da aplicação, sem a utilização de CAPTCHAs ou "desafios para o navegador. "

"O mesmo bloco ora impõe o desafio ao navegador como mitigação obrigatória, ora exige que a detecção prescinda dele, sem que exista nos autos divulgados estudo, ensaio ou referência técnica que explique a distinção."

"O critério legítimo é o de resultado, isto é, eficácia de mitigação, índice de falso-positivo e transparência ao usuário legítimo, verificáveis em prova técnica com roteiro previamente publicado. O critério de meio, como redigido, é inaferível, e cláusula que desclassifica sem critério aferível ofende o julgamento objetivo e a competitividade, princípios do art. 5.º da Lei 14.133/21, e configura restrição vedada pelo art. 9.º, I, "a", da mesma Lei."

Não procede a alegação de que os requisitos 55, 103, 104 e 138 estabeleçam critérios subjetivos ou juridicamente inaplicáveis. As expressões "apenas", "principalmente" e "depender" são qualificadores técnicos perfeitamente compreensíveis no contexto de soluções de segurança cibernética e devem ser interpretadas segundo sua finalidade. não impedir que a solução utilize determinada tecnologia, mas impedir que determinado mecanismo constitua o único ou o principal fundamento da detecção, classificação ou mitigação exigida.

A Lei nº 14.133/2021 permite à Administração Pública estabelecer requisitos de desempenho, qualidade, segurança e funcionalidade necessários à solução da necessidade identificada, vedando apenas exigências impertinentes, irrelevantes ou destinadas a restringir indevidamente a competição, nos termos dos arts. 6º, XXIII, e 9º, I.

Também não existe a alegada contradição entre a exigência de utilização de JavaScript para telemetria e a vedação à dependência de JavaScript challenge para detecção ou mitigação. São mecanismos tecnicamente distintos: a instrumentação JavaScript prevista nos requisitos 106, 107 e 110 permite coletar sinais do ambiente do navegador, comportamento e características da sessão, enquanto o desafio JavaScript constitui uma técnica de resposta ativa ao usuário, utilizada para determinar se determinada requisição deve prosseguir.

A primeira é uma forma de obtenção de evidências; a segunda é um mecanismo de desafio/mitigação. Do mesmo modo, a referência aos requisitos 128 e 137 não torna contraditório o requisito 166: uma solução pode possuir capacidade de utilizar desafios em determinados cenários de mitigação e, simultaneamente, ser capaz de realizar detecção e mitigação de tráfego automatizado sem depender desses mecanismos, exatamente para atender diferentes cenários operacionais. A interpretação da Impugnante transforma requisitos complementares em incompatibilidade lógica que não existe tecnicamente.

A alegação de que somente métricas de falso-positivo, eficácia de mitigação e impacto sobre usuários legítimos poderiam constituir critérios legítimos também não encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021. A Administração não está obrigada a definir exclusivamente resultados finais quando, por razões de segurança, acessibilidade e arquitetura, identifica previamente métodos ou dependências tecnológicas que pretende evitar.

O art. 5º efetivamente consagra julgamento objetivo e competitividade, mas também impõe planejamento, eficiência, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade; já o art. 6º, XXIII, admite que o Termo de Referência estabeleça requisitos da contratação e modelo de execução necessários à produção dos resultados pretendidos.

Assim, a objetividade não significa que todo requisito técnico deva ser convertido em um indicador numérico. O que se exige é que o critério seja suficientemente determinável a partir do próprio objeto, de sua documentação técnica e dos elementos de verificação previstos no certame. Nesse contexto, "utilizar apenas", "depender principalmente" e "depender para" possuem significado funcional verificável mediante análise da arquitetura e da documentação da solução, não se tratando de autorização para julgamento discricionário.

A Secretaria, ao estabelecer tais requisitos, exerceu sua competência de definir o nível de segurança e a arquitetura funcional que entende necessária ao ambiente que pretende proteger; caberia à Impugnante demonstrar concretamente que tais requisitos são desnecessários, tecnicamente incompatíveis ou capazes de restringir o certame a fornecedor determinado, e não apenas afirmar que determinadas expressões poderiam comportar interpretações diferentes.

Ausente essa demonstração, não se caracteriza violação aos arts. 5º ou 9º da Lei nº 14.133/2021, mas legítima definição de requisitos mínimos de segurança e funcionamento da solução.

DA AMPLITUDE DO OBJETO

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"O objeto declarado é fornecimento de solução de Firewall de Aplicação Web. A especificação, porém, exige em appliance físico único, além da proteção de aplicações: controlador de entrega de aplicações com criação de códigos ou scripts para customizar o tratamento do tráfego e métricas de desempenho desses scripts; serviço de DNS autoritativo, secundário, resolver e de cache, com DNSSEC e balanceamento de servidores de DNS; roteamento dinâmico com múltiplos domínios e tabelas de rotas isoladas em BGP, OSPF e RIP; e solução de identificação e acesso com Single Sign-On e VPN-SSL para no mínimo 500 usuários concorrentes, com validação da estação de trabalho e autenticação por LDAP, RADIUS, TACACS+, Active Directory e Kerberos. São cinco categorias de produto sob a denominação de uma só."

"No Item 6 repete-se o expediente. Dezoito requisitos do item 7.2.4 (Anexo 1), de n.os 69 a 86, exigem serviço autônomo de avaliação de vulnerabilidades, com descoberta de domínios, testes de penetração integralmente automáticos e relatórios com capturas de tela, vídeos e detalhes técnicos. Quinze requisitos, de n.os 140 a 152, 219 e 220, exigem hospedagem de DNS autoritativo para no mínimo 150 zonas, com DNSSEC e gestão automática de chaves. São categorias distintas de produto, e o requisito n.º 89 impõe que a solução seja totalmente integrada aos demais serviços, através da mesma console e configurações."

"A amplitude vem acompanhada de vocabulário que o próprio instrumento não define. São critérios de aceitação, todos do Termo de Referência (Anexo 1), expressos em denominações como os algoritmos de balanceamento global do requisito n.º 16 do item 7.2, os vetores de pacotes inválidos do n.º 32 do item 7.1.4, os modos de acesso remoto dos n.os 2 e 3 do item 7.2.2, a reserva de endereços do n.º 19 do mesmo item e o editor gráfico de políticas de acesso em formato de diagrama de fluxo do n.º 30. Nenhuma dessas expressões consta do glossário do item 7, que define outros termos do instrumento. O licitante que ofertar arquitetura diversa fica onerado a demonstrar equivalência de denominações sem critério publicado para essa demonstração, e o avaliador decide sem parâmetro de contraste."

"O efeito é aritmético. O universo de participantes reduz-se aos fornecedores que reúnam simultaneamente todas as ofertas na mesma plataforma, e a restrição incide sobre a parcela de maior valor da contratação. Os requisitos n.os 24 a 68 e 87 a 139 do mesmo item 7.2.4 (Anexo 1), núcleo funcional do objeto, correspondem a funcionalidades correntes em plataformas de proteção de aplicações web, o que indica que a restrição decorre dos blocos acessórios, não do núcleo."

Não procede a tentativa da Impugnante de caracterizar como indevida a reunião de funcionalidades distintas sob o conceito de solução de segurança integrada. A Secretaria não está obrigada a contratar isoladamente cada tecnologia que componha a arquitetura necessária ao atendimento de sua necessidade.

O próprio conceito de Termo de Referência previsto no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 exige a descrição da solução como um todo, e a orientação do TCU reconhece que uma solução pode compreender o conjunto de bens, serviços e demais elementos necessários para, de forma integrada, produzir os resultados pretendidos.

No presente caso, funcionalidades como WAF, ADC, DNS, roteamento, acesso remoto, identificação, avaliação de vulnerabilidades e DNS gerenciado não foram artificialmente agregadas apenas para ampliar o objeto, mas concebidas como componentes complementares de uma arquitetura única de segurança, disponibilidade, publicação e proteção de aplicações. A integração por políticas, configurações, suporte e governança constitui, portanto, requisito funcional da solução e não evidência de reunião ilícita de objetos.

A alegação de que o Item 6 conteria "categorias distintas de produto" igualmente não demonstra irregularidade. A natureza do serviço permite justamente a composição de múltiplos serviços especializados em uma plataforma integrada, sem que cada funcionalidade precise constituir um produto ou contrato independente.

A Lei nº 14.133/2021 exige que os requisitos sejam pertinentes e necessários ao objeto, mas não limita a Administração a contratar soluções monofuncionais; o TCU expressamente reconhece que os requisitos podem abranger desempenho, qualidade, funcionalidade, segurança, manutenção e outros elementos necessários à contratação.

Ademais, a própria legislação admite que o parcelamento não seja adotado quando o objeto configurar sistema único e integrado e houver risco ao conjunto, ou quando a economia de escala e a redução dos custos de gestão recomendarem a contratação conjunta. Portanto, a simples identificação de funcionalidades que, no mercado, também possam ser comercializadas separadamente não obriga a Administração a desagregá-las quando sua necessidade foi definida sob perspectiva integrada.

Quanto à terminologia técnica, a Impugnante confunde ausência de definição de cada expressão especializada em glossário com ausência de objetividade do requisito. O Termo de Referência não precisa funcionar como manual didático de cada tecnologia existente no mercado; expressões

técnicas consagradas podem ser utilizadas para estabelecer requisitos objetivos, cabendo ao licitante demonstrar o atendimento mediante documentação técnica, arquitetura, funcionalidades e demais mecanismos de comprovação previstos no certame.

Tampouco há obrigação de aceitar qualquer arquitetura alternativa simplesmente por empregar nomenclatura diferente: o que deve ser preservado é a capacidade funcional e o desempenho exigidos pela Administração.

No caso concreto, a Impugnante não demonstra que determinada exigência seja irrelevante, impossível de atender ou direcionada a fornecedor específico; limita-se a afirmar que determinadas funções poderiam ser adquiridas separadamente.

Essa circunstância, isoladamente, não desconstitui a opção administrativa por uma plataforma integrada, especialmente quando esta foi estruturada para assegurar uniformidade de políticas, interoperabilidade, gestão centralizada, segurança, suporte e responsabilização única.

DAS OMISSÕES

Em relação a argumentação interposta pela Impugnante, em cópia ipsis litteris:

"(a) Exigência estranha ao objeto. O item 7.5.6.3 (Anexo 1) exige que o profissional em operação assistida integre, monitore e documente ao menos 500 dispositivos ou elementos de rede em plataforma de observabilidade. O objeto não compreende plataforma de monitoração de ativos de rede, e não há nos autos divulgados levantamento que fundamente o quantitativo."

"(b) Natureza e unidade do treinamento. O Item 5 é descrito na Tabela A-1 (Anexo 1) como treinamento do fabricante da solução e, no quadro do item 3.2, como treinamento na solução, enquanto o item 7.7.1 admite execução remota mediante plano de transferência de conhecimento. A divergência impede definir se o treinamento oficial de fábrica é condição de aceitação, com impacto direto no preço."

"(c) Quantitativos apoiados em documentos divergentes. O item 3.9.3 (Anexo 1) fundamenta o quantitativo na Informação 14, Memória de Cálculo SEI 67571362; o texto seguinte, no mesmo capítulo, na Informação 3, Memória de Cálculo SEI 0062762071; e o item 3.9.6 remete ao Memorando n.º 56/2024/SEDUC-GSIOR e ao Formulário de Levantamento de Necessidades SEI 0056680903, ambos dos autos do Processo 0029.067555/2024-07, diverso deste. Não é possível identificar qual documento sustenta o quantitativo licitado."

"No mesmo sentido, o item 6.1.2 (Anexo 1) impõe ao fiscal avaliar o descarte de óleos lubrificantes, baterias e pneus, e o item 7.5.2.1 institui nível de serviço para ambientes de difícil acesso, exemplificados como interior e zona rural. São passagens incompatíveis com o objeto licitado e indicativas de planejamento montado por aproveitamento de textos de objetos distintos, do mesmo modo que a Minuta de Ata declara origem em certame anulado."

Não procede a alegação de que a exigência de integração, monitoramento e documentação de ao menos 500 dispositivos ou elementos de rede transforme o objeto em contratação de plataforma de observabilidade.

O requisito está inserido no contexto da operação assistida da própria solução, estabelecendo capacidade mínima que o profissional deverá possuir para acompanhar e documentar os elementos relacionados ao ambiente tecnológico protegido e à prestação dos serviços contratados, não havendo, por isso, contratação autônoma de ferramenta de observabilidade.

A Administração possui discricionariedade técnica para definir as condições necessárias à execução adequada do objeto, desde que pertinentes à necessidade contratada, e o art. 6º, XXIII, e o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 expressamente admitem que o Termo de Referência estabeleça requisitos, condições de execução e quantitativos necessários ao resultado pretendido. A Impugnante confunde, portanto, capacidade operacional exigida da contratada com aquisição de uma plataforma de monitoramento, o que não decorre do dispositivo questionado.

Quanto ao treinamento, inexiste a suposta impossibilidade de precificação. As referências a "treinamento do fabricante da solução", "treinamento na solução" e à possibilidade de execução remota mediante plano de transferência de conhecimento devem ser interpretadas conjuntamente; o objeto é a capacitação dos profissionais da Contratante na solução efetivamente fornecida, e não a aquisição de um curso autônomo ou necessariamente presencial em centro oficial do fabricante.

A previsão de execução remota, expressamente admitida no item 7.7.1, afasta inclusive a premissa de que haveria necessariamente custos de deslocamento ou treinamento presencial oficial. Eventual expressão utilizada em tabela ou quadro-resumo não pode ser artificialmente isolada para criar obrigação que o restante do Termo de Referência não estabeleceu. O que importa é que o escopo, carga, público, conteúdo e forma de execução estejam suficientemente determinados para permitir a composição da proposta, sendo o treinamento elemento acessório e funcional à transferência de conhecimento e à adequada utilização da solução.

Por fim, as referências a diferentes Informações, Memórias de Cálculo e documentos anteriores, bem como as disposições relativas a descarte de materiais e atendimento em locais de difícil acesso, não demonstram, por si, inexistência de planejamento ou invalidade do objeto.

Documentos administrativos utilizados como subsídio para o dimensionamento podem conter referências cruzadas, versões ou elementos históricos de levantamentos anteriores, sem que isso altere automaticamente os quantitativos e obrigações expressamente consolidados no Termo de Referência.

A Lei nº 14.133/2021 exige que as estimativas de quantidade sejam acompanhadas de memórias de cálculo e documentos de suporte, mas não estabelece que cada elemento textual do TR deva reproduzir exclusivamente uma única fonte documental ou que uma referência cruzada constitua vício insanável.

Da mesma forma, disposições residuais ou de caráter preventivo, como tratamento de ambientes de difícil acesso ou regras de descarte eventualmente aplicáveis à execução, não modificam a natureza do objeto nem autorizam concluir que o instrumento tenha sido integralmente construído a partir de contratação diversa.

Caso identificadas inconsistências meramente redacionais ou referências documentais equivocadas, estas podem ser objeto de correção ou esclarecimento, observando-se o art. 12, III, da Lei nº 14.133/2021 e o princípio do formalismo moderado, sem que isso implique nulidade automática do certame.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise dos argumentos apresentados e considerando os fundamentos técnicos e jurídicos que embasam o instrumento convocatório, conclui-se pelo **não acolhimento da impugnação apresentada**, uma vez que não foram identificados elementos capazes de demonstrar irregularidade, ilegalidade ou prejuízo à competitividade do certame.

Assim, **INDEFERE-SE** a solicitação de impugnação, mantendo-se integralmente os termos e condições estabelecidos no instrumento convocatório, por permanecerem adequados aos princípios e às disposições legais aplicáveis à contratação.

Dê-se ciência ao interessado e prossiga-se com o regular andamento do certame, nos termos previstos no instrumento convocatório.

Atenciosamente,

(...)

DA DECISÃO

Tendo em vista o exposto acima, bem como os fatos e argumentos jurídicos apresentados, **RECEBO as arguições dos pedidos de Impugnações,** das empresas interessadas, assim, com fulcro nas leis pertinentes, e ainda pelas regras do Edital e total submissão à Lei 14.133/2021, em especial ao art. 5º, em que aborda os princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). **Tendo em vista às respostas do setor SEDUC-COTIC**, com o consequente **a Abertura da Sessão Pública**, que ocorrerá no **dia 21 de setembro de 2026, às 10:00 (horário de Brasília/DF)**, por meio da plataforma eletrônica disponível no site: https://www.gov.br/compras/pt-br, permanecendo inalterados os dizeres contidos no Instrumento Convocatório **PREGÃO ELETRÔNICO N.° 212/2026/LEI N.° 14.133/2021** e anexos.

Colocamo-nos a disposição para quaisquer outros esclarecimentos que se façam necessários através do telefone (69)3212-9269 e e-mail: supelcotec@gmail.com**.**

Publique-se.

Dê ciência a todas as empresas interessadas por meio de regular publicação.

Porto Velho, data e hora do sistema.

GABRIEL ALVES DA SILVA GAMA
Pregoeiro da Comissão de Tecnologia - COTEC
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL|RO

Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Alves Da Silva Gama**, **Pregoeiro(a)**, em 18/09/2026, às 09:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **76775431** e o código CRC **B36A1EC0**.

Referência: Caso responda este(a) Resposta, indicar expressamente o Processo nº 0029.003939/2025-74 SEI nº 76775431