



# Conselho Regional de Enfermagem

## DECISÃO DA PREGOEIRA AO RECURSO ADMINISTRATIVO

**Pregão Eletrônico nº 30/2023**

**Processo Administrativo nº 142/2023**

**Recorrente: TELEFONICA BRASIL S.A. – CNPJ Nº 02.558.157/0001-62**

**Recorrida: VOGEL SOLUCOES EM TELECOMUNICACOES E INFORMATICA S.A. – CNPJ Nº 05.872.814/0001-30**

**Objeto do Recurso: Grupo Único**

Encaminho a presente decisão para apreciação da autoridade superior deste Conselho Regional para análise e julgamento do recurso interposto pela licitante:

TELEFONICA BRASIL S.A., doravante denominada **Recorrente**, contra o ato da Pregoeira de habilitação para o **Grupo único** da licitante **VOGEL SOLUCOES EM TELECOMUNICACOES E INFORMATICA S.A.**, ora denominada **Recorrida**.

### I. Dos pressupostos recursais e da tempestividade

Após habilitação da empresa vencedora, ocorrida em 25/09/2023, iniciou-se o prazo para manifestação de intenção de recurso.

A Recorrente – terceira colocada na disputa – manifestou interesse em recorrer, e os pressupostos legais de admissibilidade, quais sejam: tempestividade, legitimidade e motivação, foram atendidos.

Ademais, foram apresentadas tempestivamente, via sistema Compras.gov (“Comprasnet”), as razões e contrarrazões de recurso.

### II. Da razão de recurso

Quanto aos fundamentos e alegações de recurso, em síntese, alega a Recorrente que:

- a)** A Recorrida ofertou proposta com equipamentos que não atendem às especificações técnicas estabelecidas no Edital;
- b)** O documento de validação da proposta comercial (ponto a ponto) apresentado pela Recorrida é vago, com indicação para páginas do “Administration Guide”, sem conteúdo correspondente ao atendimento do item indicado;



## Conselho Regional de Enfermagem

- c) Com relação ao exigido no item 4.2.3.31 do Anexo II do Edital, o equipamento ofertado não possui 5 interfaces que possam atuar como WAN efetivas, de modo que não há como suportar o balanceamento mínimo de links exigido;
- d) Não houve atendimento do item 4.2.3.33 do Anexo II do Edital, já que o equipamento ofertado não possui a funcionalidade “Cellular Modem”, e sua interface USB pode ser utilizada somente com função de backup, não podendo efetuar balanceamento estático ou dinâmico de tráfego;
- e) Não houve atendimento do item 2.7.2.1, pois há exigência em edital de throughput mínimo de 3,5Gbps e, conforme apontado em nota de rodapé da documentação técnica do equipamento ofertado, o NGFW com todas as funcionalidades de segurança pode atingir throughput de no máximo 3Gbps;
- f) Reitera que a proposta apresentada pela Recorrida não está em consonância com o estabelecido no edital, concluindo que não está apta a prestar os serviços;
- g) Afirma que a Recorrida descumpriu condições essenciais da apresentação da proposta, de modo que sua desclassificação deverá ser realizada em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como aos princípios da igualdade, legalidade e impessoalidade.

Por fim, requer a Recorrente o provimento do recurso, de modo a reformar a decisão que classificou a proposta e declarou a Recorrida como vencedora do certame.

### III. Da contrarrazão de recurso

Quanto aos fundamentos e alegações, em síntese, a Recorrida:

- a) Alega que as alegações recursais apresentadas pela Recorrente não merecem prosperar, uma vez que não condizem com a realidade dos fatos e estão apenas protelando a contratação;
- b) Afirma que a comprovação “ponto a ponto” da proposta comercial apresentada cumpriu integralmente sua finalidade ao apresentar a localização exata das informações comprobatórias, uma vez que sequer foi alvo de diligência/esclarecimentos pela área técnica, restando comprovado o atendimento da solução;
- c) Afirma que o apontamento da Recorrente extrapola o entendimento do conceito de link apresentado no item 4.1.3.31 do Anexo II do Edital, uma vez que os links podem ser fornecidos de diversas formas além das interfaces físicas, e que o disposto no item 4.2.3.32 reforça suas justificativas;



## Conselho Regional de Enfermagem

- d) Alega que o equipamento ofertado suporta até 512 links, apresentando evidências que podem ser consultadas no site oficial do fabricante;
- e) Afirma que a exigência apresentada no item 4.2.3.33 do Anexo II do Edital não impõe como requisito obrigatório a funcionalidade “Cellular Modem” integrado ao equipamento, de modo que um segundo link LTE (4G) pode ser entregue por um CPE externo conectado ao equipamento;
- f) Com relação ao item 2.7.2.1, afirma que o apontamento apresentado pela Recorrida visa ludibriar o entendimento da área técnica do Coren-SP a respeito das funcionalidades requeridas no item, uma vez que os requisitos de UTM/NGFW e de Threat Protection não se confundem;
- g) Ainda quanto a este item, alega que há exigência de Throughput mínimo de 3.5 Gbps de UTM/NGFW e não de Threat Protection;
- h) Reitera que todas as exigências do edital e seus anexos foram satisfeitos, sendo esta a proposta mais vantajosa ao interesse público.

Por fim, requer a Recorrida que seja mantida a decisão de habilitação de sua proposta e que seja declarada vencedora do certame.

#### IV. Da análise da pregoeira

A princípio, a análise das propostas, bem como dos documentos de habilitação, são atribuições do agente de contratação, designado como pregoeiro em licitações na modalidade pregão. No entanto, o Decreto nº 11.246/2022 que regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021, e dispõe sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como o próprio edital, em seu item 6.10, traz a prerrogativa de o pregoeiro solicitar a manifestação da área técnica e especializada no objeto, sempre que necessário, a fim de subsidiar e embasar a tomada de decisão acerca de documentos relativos ao certame, dos quais não detém competência técnica necessária, vejamos:

*"Art. 14. Caberá ao agente de contratação, em especial:*

*§ 1º O agente de contratação será auxiliado, na fase externa, por equipe de apoio, de que trata o art. 4º, e responderá individualmente pelos atos que praticar, exceto quando induzido a erro pela atuação da equipe."*

Esta prerrogativa se fundamenta também na Instrução Normativa SGD/ME nº 01/2019, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e comunicação – TIC pelos órgãos e entidades da Administração Direta do Poder Executivo Federal, adotado pelo Coren-SP como boa prática:



## Conselho Regional de Enfermagem

*“Art. 28. Caberá à Equipe de Planejamento da Contratação, durante a fase de Seleção do Fornecedor:*

*III - apoiar, em sua área de atuação, o pregoeiro ou a Comissão de Licitação **na análise e julgamento das propostas** e dos recursos apresentados pelos licitantes e na condução de eventual verificação de Amostra do Objeto.”  
(Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021).*

Deste modo, considerando a complexidade técnica da solução a ser contratada, depois de encerrada a fase de lances a pregoeira responsável convocou a Recorrida, tendo sido esta a melhor classificada, para que encaminhasse os documentos de habilitação exigidos em Edital, bem como a proposta ajustada acompanhada do Anexo V – Validação da Proposta Comercial, para comprovação das especificações técnicas constantes no Anexo II – Requisitos Técnicos da Solução. Em posse dos documentos que versavam sobre aspectos técnicos, estes foram submetidos à análise da Gerência de Tecnologia da Informação, área técnica e demandante do objeto, para julgamento quanto à conformidade.

Ao término da análise, em sede de diligência, foi solicitado à Recorrida complementação de informações em relação aos itens 1.2.2.2 a 1.2.2.6, 3.2 e 4.2.4 e seguintes, oportunizando o seu saneamento. A Recorrida foi devidamente instruída via chat pela Pregoeira, para que realizasse a complementação dos itens indicados.

Salienta-se que a diligência representa importante instrumento para o esclarecimento e saneamento de dúvidas relacionadas às propostas. Por trás dessa prerrogativa vislumbra-se a finalidade da busca da proposta mais vantajosa à Administração, bem como a aplicação do formalismo moderado ponderado com o princípio da vinculação ao edital, evitando-se a desclassificação indevida das propostas por falhas meramente formais. De acordo com o entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União trata-se de dever de ação do agente público nas situações em que a diligência se mostrar necessária e adequada.

Assim, oportunizada à Recorrida o saneamento das inconformidades, houve envio de novos documentos, o qual, após nova análise, a área técnica manifestou-se pelo aceite da proposta, concluindo pelo pleno atendimento aos requisitos técnicos exigidos em Edital.

Realizado o aceite da proposta e posterior habilitação da Recorrida, a Recorrente manifestou intenção de recorrer, apresentando em suas razões recursais, dentre outras afirmações, a justificativa de inconformidade da proposta em relação aos itens 2.7.2.1, 4.2.3.31 e 4.2.3.33 do Anexo II do Edital. A fim de subsidiar a análise e decisão da pregoeira, foi solicitada nova manifestação da Gerência de Tecnologia da Informação - GTI quanto às razões recursais, tendo sido informado:



## Conselho Regional de Enfermagem

*“Sobre o item 4.2.3.31.: o item 4.2.3.31 faz parte de um grupo de itens genéricos da solução SD-WAN (4.2.) e, portanto deve ser analisado como um item que especifica requisitos para a solução SD-WAN de forma geral, incluindo equipamentos, conectividade, links físicos e lógicos e funcionalidades de equipamentos. Portanto, no nosso entendimento, o que foi posto pela Telefonica referente a esse item não procede, visto que, conforme demonstrado pela Vogel, a solução ofertada (Solução SD-WAN) atende ao requisito de suportar no mínimo 5 links.*

*-Sobre o item 4.2.3.33.: assim como o item 4.2.3.31 o item 4.2.3.33 faz parte de um grupo de itens genéricos da solução SD-WAN (4.2.) e, portanto, deve ser analisado como um item que especifica requisitos para a solução SD-WAN de forma geral, incluindo equipamentos, conectividade, links físicos e lógicos e funcionalidades de equipamentos. Portanto, mais uma vez, o que foi posto pela Telefonica referente a esse item não procede, visto que conforme demonstrado pela Vogel, a solução ofertada (Solução SD-WAN) atende ao requisito de suportar balanceamento de links LTE (4G).*

*-Sobre o item 2.7.2.1. – o item especificado se refere explicitamente a NGFW, portanto, se trata do item “NGFW Throughput 2, 4” e não ao “Threat Protection Throughput 2, 5” do datasheet referenciado. Portanto, o equipamento entrega os 3.5Gbps exigidos na especificação. Adicionalmente, ressalto que esse tópico foi tema de esclarecimento feito na véspera do pregão pela própria Telefonica, onde esclarecemos que, no Datasheet enviado por eles, o item ao qual nos referíamos era o “NGFW Throughput”.”*

Por conseguinte, conforme justificativas apresentadas, o desfecho da área técnica é de que a proposta apresentada pela Recorrida de fato comprovou todos os itens apontados pela Recorrente, bem como as demais especificações técnicas exigidas em Edital. Neste sentido, salienta-se que nenhum dos itens apontados pela Recorrente foi objeto de diligência pela área técnica, já que desde o encaminhamento do Anexo V – Validação da Proposta Comercial, acompanhado da proposta e demais documentos de habilitação pela Recorrida, julgaram-se satisfeitas as comprovações.

No que se refere a análise dos aspectos formais da documentação apresentada pela Recorrida, as alegações da Recorrente de que o documento de validação da proposta comercial apresentado seja vago não prosperam, uma vez que foram devidamente indicadas as páginas comprobatórias das especificações do equipamento ofertado. Quanto ao item 2.7.2.1, consta o link do equipamento FortiGate 200F Series e referência à página 7. O mesmo ocorre para os itens 4.2.3.31 e 4.2.3.33, constando link para o Administration Guide FortiOS 7.4.1 e referência à página 718.

Ademais, como bem alertado pela área técnica, o item 2.7.2 do Anexo II do Edital foi tema de questionamento pela Recorrente em momento anterior à abertura do certame. Na ocasião, a Recorrente encaminhou o seguinte pedido de esclarecimento:



## Conselho Regional de Enfermagem

*“Em referência ao item “2.7.2. Desempenho mínimo dos equipamentos (throughput mínimo) conforme Datasheet do fabricante: 2.7.2.1. UTM/NGFW (Full com todas as funcionalidades de segurança): 3.5Gbps;”, entendemos que fornecendo equipamento que atenda as funcionalidades de FireWall, Application Control e IPS dentro do throughput mínimo de 3,5Gbps atendemos ao edital.Está correto nosso entendimento?”*

Acompanhamento o questionamento, a Recorrente encaminhou tabela comparativa de modelos de equipamentos, o qual se pode notar as seguintes referências: FG-90G, FG-100F, **FG-200F** e FG-400F. Em resposta, área técnica esclareceu e indicou as exigências em Edital em termos de “throughput”, conforme documento denominado “Esclarecimento nº 03” devidamente publicado pela Pregoeira no dia 19/09/2023 no site do Coren-SP <https://portal.coren-sp.gov.br/licitacoes/pregao-eletronico-no-30-2023-solucaofirewall/> e no portal: [www.gov.br/compras/](http://www.gov.br/compras/).

Deste modo, além de promover a elucidação da dúvida da Recorrente, pode-se concluir já naquele momento que o modelo FG-200F, o mesmo ofertado pela Recorrida em sua proposta, atende ao exigido no item 2.7.2 do Edital, posto que possui as especificações exigidas nos itens 2.7.2.1. (UTM/NGFW: 3.5Gbps), 2.7.2.2. (IPS: 5Gbps) e 2.7.2.3. (VPN SSL: 2 Gbps) do Anexo II do Edital.

Por fim, e não menos importante, deve-se atentar para o fato de que a Recorrida foi a única das licitantes a ofertar valor abaixo do estimado para a contratação, traduzindo em uma economia à Administração de cerca de 15% em relação ao valor de referência, assegurando a seleção da proposta mais vantajosa, sendo processada e julgada a licitação em estrita conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e demais preceitos cabíveis, à luz do disposto no Art. 3º da Lei 14.133/2021.

### V. Da decisão da Pregoeira

Isto posto, considerando as análises supra e a atribuição estabelecida no art. 14, do Decreto nº 11.246/2022, DECIDO pela **IMPROCEDÊNCIA** do recurso apresentado pela empresa TELEFONICA BRASIL S.A. conforme a legislação aplicável, o Edital de Licitação e suas normas, mantendo-se a decisão da Pregoeira quanto a habilitação da licitante VOGEL SOLUCOES EM TELECOMUNICACOES E INFORMATICA S.A.

### VI. Do Encaminhamento

Remeto os autos à Autoridade Superior do Coren-SP a qual caberá o definitivo pronunciamento, podendo **MANTER** a decisão desta Pregoeira ou **REFORMÁ-LA**, competindo-lhe a **ADJUDICAÇÃO** e a **HOMOLOGAÇÃO** do presente certame.



# Conselho Regional de Enfermagem

São Paulo, 10 de Outubro de 2023.

Pregoeira