



**FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**  
SBS Quadra 02 – Bloco F – Edifício FNDE – 4º andar – CEP 70.070-929

**Processo nº 23034.018423/2012-36**

## DECISÃO DO PREGOEIRO

**Ementa: Recurso interposto contra o Pregão Eletrônico nº 57/2012 (Plano Diretor de Segurança da Informação)**

Recorrente: VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA  
Recorrida: MÓDULO SECURITY SOLUTIONS S/A

### **I - Relatório**

1. A empresa licitante VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA impetrou recurso administrativo, com fundamento no art. 26, do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, contra a aceitação e habilitação da empresa MÓDULO SECURITY SOLUTIONS S/A no Pregão Eletrônico nº 57/2012, que tem por objeto a contratação de um Plano Diretor de Segurança da Informação – PDSI para o FNDE.
2. Verificados os requisitos de admissibilidade, quais sejam, tempestividade, legitimidade e interesse, passamos à análise do pleito.
3. Em resumo, a Recorrente contesta sua desclassificação, alegando que atendeu a todos os requisitos do edital.
4. Por sua vez, a Recorrida solicita seja mantida sua classificação.
5. Este é o breve relatório.

### **II - FUNDAMENTAÇÃO**

6. Submetemos a análise do mérito do recurso à área técnica responsável pela elaboração das especificações do objeto do edital, a qual se manifestou pelo não acolhimento das razões de recurso apresentado, conforme parecer transcrito abaixo, que adoto como razão de decidir:

**Ref.: Recurso Administrativo interposto pela Empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA ao Pregão Eletrônico nº 57/2012, Processo Administrativo nº 23034.018423/2012-36, em 14/12/2012.**

**À CECOM/CGCOM,**

Atendendo à solicitação de manifestações acerca do Recurso Administrativo interposto pela Empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA, apresentamos parecer da área técnica, nos termos que se segue:

## 1. Da análise técnica acerca das alegações apresentadas pela Recorrente

- No que se refere ao “*Julgamento dos Documentos de Habilitação*” da empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA:
  - A empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA foi inabilitada por não atender ao item 4.2.1 do Edital uma vez que **não conseguiu demonstrar** e, portanto, **não foi possível comprovar** que a mesma já tenha executado serviços de *natureza e vulto compatível* com o objeto ora licitado pelo FNDE, ante a ausência de explícita referência pelo menos às *parcelas de maior relevância técnica e valor significativo*, e que permitissem estabelecer, por comparação, proximidade de características funcionais técnicas, dimensionais e qualitativas com o objeto do Edital de Pregão Eletrônico 57/2012.
  - De posse da avaliação dos Técnicos da CGINF/DIRTE, concluiu-se pelo entendimento de que a empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA **não demonstrou qualificação técnica e capacidade operativa para execução dos serviços em licitação do FNDE**, opinando-se, portanto, pelo **não atendimento** das condições e exigências editalícias, sob a ótica da área Técnica e dentro de suas competências, **não preenchendo os requisitos do Edital e respectivo Termo de Referência**.
- Quanto à “*Comprovação da Qualificação Técnica*” da empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA:
  - O atestado de capacidade técnica *inicialmente* apresentado pela empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA e emitido pela empresa GESTÃO TI era **incompleto e já se mostrava suficiente para declaração de inabilitação** da empresa para continuar no certame, por consequência, **imprestável** ao propósito do processo licitatório do Edital de Pregão Eletrônico 57/2012.
  - Da leitura e análise daquele atestado inicialmente apresentado, constatou-se que o documento não continha o detalhamento de informações requisitadas no Edital (Anexo I – Termo de Referência, subitem X.2.1), conforme quadros a seguir:

Da exigência editalícia	Atestado de capacidade técnica
<b>X.2.1.1</b> Serviços de natureza e vulto compatível com o objeto ora licitado e que façam explícita referência pelo menos às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, que permitam estabelecer, por comparação, proximidade de características funcionais técnicas, dimensionais e qualitativas com o objeto da presente licitação.	O Atestado apresentado <b>não contém detalhamento e suficiência</b> de informações que possam permitir à Equipe Técnica do FNDE plena comparação de proximidade de características e vulto com o objeto do FNDE.
Ainda assim, efetuando leitura de seu conteúdo identificou-se:	
<b>Serviços de natureza <u>compatível</u> com o objeto licitado</b>	A empresa <u>atendeu</u> ao item <b>II.2.11</b> – elaboração do <b>Plano Diretor de Segurança da Informação</b> .

	<p>Item do atestado em conformidade com o edital:</p> <p>“4” – <u>Elaboração e implantação de Plano Diretor de Segurança da Informação em conformidade com as normas e padrões ISO 27001:2006, ISO 27002: 2005, ISO 73:2005, ISO 27005:2008, GSI/PR 01/IN01/DSIC/GSIPR-05/IN01/GSIPR-08/IN01/DSIC/GSIPR</u>, bem como, incluindo elaboração e implementação de políticas de segurança; <u>workshops de sensibilização e implementação de práticas recomendadas.</u></p>
	<p>A empresa <u>atendeu parcialmente</u> o item <b>II.2.10 – elaboração do Plano de recuperação de desastres</b></p> <p>Item do atestado em conformidade parcial com o edital:</p> <p>“3” – Diagnóstico e implementação de práticas e funcionalidades de continuidade de negócios à luz das normas ABNT 15999-1/15999-2</p>
	<p>A empresa <u>atendeu parcialmente</u> o item <b>II.2.12 – Divulgação e treinamento</b> em segurança da informação</p> <p>Item do atestado em conformidade parcial com o edital:</p> <p>“4” – <u>Elaboração e implantação de Plano Diretor de Segurança da Informação em conformidade com as normas e padrões ISO 27001:2006, ISO 27002: 2005, ISO 73:2005, ISO 27005:2008, GSI/PR 01/IN01/DSIC/GSIPR-05/IN01/GSIPR-08/IN01/DSIC/GSIPR</u>, bem como, incluindo elaboração e implementação de políticas de segurança; <u>workshops de sensibilização</u> e implementação de práticas recomendadas.</p>
	<p>A empresa <b>não atendeu</b> aos seguintes itens do Edital por meio do atestado:</p> <p><b>II.2.1</b> Elaboração das <b>metodologias de gestão de riscos</b> em Segurança da Informação;</p> <p><b>II.2.2</b> <b>Análise de riscos</b> e vulnerabilidades em Segurança da Informação;</p> <p><b>II.2.3</b> <b>Testes de invasão</b> internos</p>

	<p>e externos;</p> <p><b>II.2.4 Auditoria na rede sem fio</b> de comunicação;</p> <p><b>II.2.5</b> Elaboração das <b>metodologias de tratamento e resposta a incidentes</b> de Segurança da Informação;</p> <p><b>II.2.6</b> Análise de <b>conformidade do desenvolvimento de aplicações</b>;</p> <p><b>II.2.7</b> Elaboração de <b>guia de desenvolvimento seguro</b> de aplicações;</p> <p><b>II.2.8</b> Revisão do <b>modelo de gestão de Segurança da Informação</b>;</p> <p><b>II.2.9</b> Revisão e atualização da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC);</p>
<p><b><u>Vulto compatível com o objeto ora licitado</u></b></p>	<p>A empresa <u>atendeu parcialmente</u> o item <b>II.2.12 – Divulgação e treinamento</b> em segurança da informação (subitens <b>II.2.12.8.1</b> e <b>II.2.12.9.1</b>)</p> <p>Item do atestado em conformidade parcial com o edital:</p> <p>“3” – Capacitação em segurança da informação, dentre outras disciplinas, totalizando 142 horas-aula ministradas: <u>diretrizes</u> e sistemas de <u>gestão</u>; <u>perícia forense computacional</u>; <u>gestão de continuidade de negócios e riscos de tecnologia da informação</u>; <u>ameaças e vulnerabilidades</u>; <u>tratamento de incidentes e respostas a ataques</u>.</p>

Da exigência editalícia	Atestado de capacidade técnica
<p><b>X.2.1.2</b> Mencionando explicitamente os seguintes serviços:</p>	<p>A empresa <u>atendeu</u> aos seguintes itens:</p> <p><b>X.2.1.2.2</b> Elaboração / revisão de Política de Segurança da Informação</p> <p>A empresa atendeu, parcialmente, o item <b>X.2.1.2.2</b> Elaboração / revisão de Política de Segurança da Informação.</p> <p>Item do atestado em conformidade com o edital:</p> <p>“4” – Elaboração e implantação de Plano_Diretor de Segurança da Informação em conformidade com</p>

	<p>as normas e padrões ISO 27001:2006, ISO 27002: 2005, ISO 73:2005, ISO 27005:2008, GSI/PR 01/IN01/DSIC/GSIPR-05/IN01/GSIPR-08/IN01/DSIC/GSIPR, bem como, incluindo <u>elaboração</u> e implementação de <u>políticas de segurança</u>; workshops de sensibilização e implementação de práticas recomendadas.</p>
	<p>A empresa <u>atendeu</u> aos seguintes itens:</p> <p><b>X.2.1.2.7</b> Capacitação e treinamento em Segurança da Informação;</p> <p>Item do atestado em conformidade parcial com o edital:</p> <p>“3” – Capacitação em segurança da informação, dentre outras disciplinas, totalizando 142 horas-aula ministradas: diretrizes e sistemas de gestão; perícia forense computacional; gestão de continuidade de negócios e riscos de tecnologia da informação; ameaças e vulnerabilidades; tratamento de incidentes e respostas a ataques.</p>
	<p>A empresa <u>atendeu</u> aos seguintes itens:</p> <p><b>X.2.1.2.5</b> Gestão de continuidade de negócios, com base nas normas ABNT NBR 15999-1 e ABNT NBR 15999-2</p> <p>Item do atestado em conformidade parcial com o edital:</p> <p>“3” – Diagnóstico e implementação de práticas e funcionalidades de continuidade de negócios à luz das normas ABNT 15999-1/15999-2</p>

	<p>A empresa <b>não atendeu</b> aos seguintes itens por meio do atestado:</p> <p><b>X.2.1.2.1</b> Planejamento de Segurança da Informação;</p> <p><b>X.2.1.2.3</b> Gestão de Segurança da Informação, com base nas normas ABNT NBR ISO/IEC 27001:2006 e ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005</p> <p><b>X.2.1.2.4</b> Análise de riscos e vulnerabilidades em Segurança da Informação, com base nas normas ABNT NBR ISO Guia 73:2005 e ABNT NBR ISO/IEC 27005:2008</p> <p><b>X.2.1.2.6</b> Elaboração das metodologias de tratamento e resposta a incidentes de Segurança da Informação, com base nas normas complementares GSI/PR 01/IN01/DSIC/GSIPR, de 13 de outubro de 2008, 05/IN01/DSIC/GSIPR, de 14 de agosto de 2009 e 08/IN01/DSIC/GSIPR, de 19 de agosto de 2010.</p>
--	---

- **Mesmo diante do flagrante desatendimento às condições de habilitação técnica e tendo por norte o princípio da razoabilidade, da impessoalidade, da competitividade esta Autarquia**, considerando a previsão legal disposta no Artigo 43, § 3º, da Lei nº. 8.666/93 e, ainda, o estabelecido no item 19.1 do Edital, e na busca da proposta mais vantajosa, efetuou-se diligência à empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.
- Sem que tivesse atendido ao requerido em diligência, a citada empresa solicitou reunião com Equipe Técnica visando “*entender a incompletude das informações do Atestado*”, reunião esta que foi realizada junto à Equipe Técnica da CGINF/DIRTE no dia 22/10/2012 e com a pauta de dirimir dúvidas quanto à aceitação da proposta da Empresa Licitante.
- Naquela oportunidade restou comunicado aos Representantes da Empresa Licitante de que o Atestado apresentado era incompleto, ficando evidenciado à Empresa de que o conjunto de informações necessário à comprovação da capacidade técnica deveria contemplar:
  - Demonstração de ter executado serviços de *natureza e vulto compatível* com o objeto ora licitado e que façam explícita referência pelo menos às *parcelas de maior relevância técnica e valor significativo*, e que permitam estabelecer, por comparação, proximidade de características funcionais técnicas, dimensionais e qualitativas com o objeto da presente licitação – deveriam constar artefatos com dados e qualquer outro tipo de evidência técnica para análise comparativa de serviços já prestados com os serviços a serem prestado ao FNDE;
  - Relação de todos os serviços requisitados pelo subitem X.2.1.2 do Anexo I – Termo de Referência;

- A empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA trouxe ao conhecimento do FNDE de Carta datada de 23/10/2012 endereçada à Empresa GESTÃO TI (mesma emissora do Atestado inicialmente apresentado) com pedido àquela Empresa para que a mesma oficiasse ao FNDE na pessoa do Pregoeiro responsável, o Sr. André Ávila, a “explicitação” de itens que pela Equipe Técnica do FNDE não se encontravam no Atestado *sub examine*.
- A Empresa GESTÃO TI no dia 25/10/2012 emitiu ao FNDE uma Carta, cujo assunto era “Diligência em atestado de capacidade técnica de 24/09/2012 em favor da VOYAGER Soluções Corporativas em TI Ltda.”
  - Essa carta informava que a Empresa GESTÃO TI recebera pedido de diligência através da empresa favorecida para ratificar o atestado de capacidade técnica.
  - Foram então relacionados na carta os serviços prestados que não haviam sido citados no Atestado inicialmente apresentado e que, portanto descumpria o subitem X.2.1.2 do Anexo I – Termo de Referência do Edital;
- De posse deste novo documento (a Carta da Empresa GESTÃO TI complementando o Atestado inicialmente apresentado), a Equipe Técnica comunicou ao Pregoeiro Responsável da necessidade de apresentação de documentos que se destinem a comprovar a prestação dos serviços. Este pedido de documentos foi enviado à empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA pelo Pregoeiro Responsável no dia 29/10/2012, constando relação sugerida de artefatos e evidências.
- A Equipe Técnica da CGINF/DIRTE recebeu um “novo conjunto de documentos” com essa relação sugerida de artefatos e evidências, efetuou nova análise e ainda assim não conseguiu colher elementos suficientes e necessários para a adequada comprovação da prestação de serviços de segurança da informação de acordo com o objeto do FNDE e que tenham sido efetivamente executados pela empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.
- Dos Contratos de Prestação de Serviços ou Acordo Operacional firmados entre Voyager e Gestão TI, assim como dos demais artefatos que aparecem como documentos de planos ou relatórios de serviços em clientes finais, **não existe dado ou informação inequívoca** que permita identificar que tais serviços foram essencialmente e plenamente executados por responsáveis da própria empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.
- No que se refere à “*Comprovação da Qualificação Técnica e Da Diligência Realizada*” da empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA:
  - A exigência de qualificação técnica objetiva demonstrar aptidão do licitante no cumprimento das tarefas apresentadas em contrato. Objetiva, ainda, verificar se o participante possui *antecedentes técnicos* que demonstrem sua capacidade de atender, em características e quantidades, as demandas exigidas em acordo contratual, o que, em face de cláusulas apresentadas nesta licitação, é perfeitamente factível.
  - Por mais oportunidades que a da empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA tenha recebido pelo Pregoeiro Oficial e dos Membros da Equipe de Apoio, tal empresa não conseguiu reunir instrumentos comprobatórios e provas cabais de que os serviços constantes e detalhados em Atestado foram realmente e efetivamente prestados pela mesma.
  - Sob a égide da Lei nº 8.666/93, artigo 43, § 3º e do Edital de Pregão Eletrônico 57/2012, item 19.1, foram promovidas **diligências** visando esclarecer, elucidar

pontos controversos e confirmar informações apresentadas pela Proponente para que com a questão totalmente aclarada e pacificada, os Técnicos da CGINF/FNDE possam decidir com tranquilidade e segurança sobre o pleno e fiel atendimento do requisito editalícios.

- *Ressalta-se que, havendo qualquer dúvida relativa a documentos de habilitação, dados, informações ou propostas, a análise não deve limitar-se ao aspecto meramente formal, da simples verificação do atendimento e validade dos requisitos fixados no instrumento convocatório, mas deve sim ser investigada a autenticidade e veracidade fática e jurídica daquilo que fora suscitado, para que seja alcançada a decisão mais acertada em face da verdade material.* [ Edgar Guimarães, Diligências nas Licitações, Autor da obra Controle das Licitações Públicas, Editora Dialética, 2001; Coordenador e co-autor da obra Cenários do Direito Administrativo, Editora Fórum, 2004; Co-autor das obras Concurso Público e Constituição, Editora Fórum, 2005; Pregão Presencial e Eletrônico, Editora Fórum, 2006 ]
- O resultado esperado pelos responsáveis no FNDE pela análise da documentação da empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA era de que com a instauração das DILIGÊNCIAS, a título de procedimento investigatório de natureza administrativa de que se vale a Administração Pública, acarretasse a produção probatória necessária para se concluir SOBRE o atendimento dos requisitos editalícios pela Proponente.
- Contudo, por maiores que tenham sido os esforços das Equipes do FNDE e por mais que se tenham sido enviados comunicados aos responsáveis da empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA, e também com a diligência à emissora do atestado – a empresa GESTÃO TI, não foi possível esclarecer, elucidar controvérsias e confirmar atendimentos.
- Embora a Recorrente tenha cumprido com as “solicitações” do FNDE dos esclarecimentos requisitados, o material apresentado não conseguiu exaurir dúvidas, não conseguiu comprovar a execução dos serviços e não conseguiu demonstrar sua aptidão para prática compatível.
- Os procedimentos que foram executados em sede de diligência, muito diferente do que a Recorrente tenta demonstrar como “descabidos” ou “excessivos” foram tratados pela Administração como imprescindíveis e inafastáveis de modo que os seus atos (da Administração) sejam pautados em fatos e circunstâncias concretas, materiais e reais.
- Sobre a “*Conclusão e o que restou provado*” da empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA:
  - Em sua “Conclusão”, a Recorrente afirma de que “restou provado” vários pontos de sua argumentação, contudo não é o que os fatos demonstraram, a citar:
    - Dos “*Os pontos obscuros que levaram à Equipe do Pregão a realizar a diligência foram completamente esclarecidos por meio da nota de esclarecimento que ratificou o atestado e explicitou os serviços realizados*” – **NÃO**; a empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA conseguiu que a emissora do atestado elaborasse redação complementar, mas caberia ainda ao FNDE o dever de confirmar as afirmações lá feitas.
    - De que “*Todas as solicitações realizadas formalmente foram atendidas*” – **NÃO**; o pedido de envio de documentos realizado durante reunião nas dependências da empresa GESTÃO TI em sede de diligência não foi atendido.
- E, ainda, a empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA em sua peça recursal faz seu “próprio” relato de reunião, criando a sua “própria” ata de reunião, e com acordos que não foram realizados na reunião.

- Se na reunião nas dependências da empresa GESTÃO TI não existia representante da empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA, como pôde a empresa apresentar discurso tão fiel dos acontecimentos naquela oportunidade?
- Ainda, a própria visita de diligência já era a formalização de pedido de documentação para sustentar as afirmações do atestado pela empresa GESTÃO TI. Então, por que após a reunião o FNDE ainda iria realizar essa formalização?
  - De que “*Não houve nenhuma solicitação formal para entrega de nova documentação*” – **ora, se a Lei 8.666/93 no próprio artigo 43, § 3º** e de igual sorte o item 19.1 do Edital, veda a “*inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta*”.
  - De que “*A ata de reunião que condicionou a entrega de nova documentação à conclusão da diligência foi realizada a posteriori, em desacordo com o acordado entre as partes, sem a assinatura e a anuência da licitante e da empresa emissora do atestado de capacidade técnica, o que torna o documento ilegítimo para seus fins*” – **ratificando:**
- Se na reunião nas dependências da empresa GESTÃO TI não existia representante da empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA, como pode a empresa exigir assinatura e anuência da ata?
- Novamente: a própria visita de diligência já era a formalização de pedido de documentação para sustentar as afirmações do atestado pela empresa GESTÃO TI. Inclusive, já constava no Ofício de agendamento da visita de diligência.
  - De que “*Não restou demonstrado qual item do edital foi desatendido pela licitante, uma vez que todos os itens foram comprovados por meio do atestado apresentado e pela nota complementar apresentada em diligência*” – **SIM**; restou demonstrado, como está bem detalhado na Nota Técnica elaborada pelos Técnicos da CGINF/DIRTE. Aparentemente, a empresa VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA não fez leitura atenta dessa peça técnica.

## 2. Decisão:

- 2.1** No âmbito do julgamento técnico conhecemos do recurso interposto pela Empresa **VOYAGER SOLUÇÕES CORPORATIVAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA**, para no mérito técnico negar-lhe provimento, consoante fatos e fundamentos carreados no presente documento.

7. Portanto, não tem razão a Recorrente.

## III - DECISÃO

8. Diante do exposto, nego provimento, no mérito, ao recurso impetrado.

Brasília, 3 de janeiro de 2013.

**André Lustosa Ávila**  
Pregoeiro do FNDE