

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO - III

Processo: 04310.000414/2018-23
Assunto: Contratação de empresa especializada (integrador) para prestação de serviços de computação em nuvem - Pregão Eletrônico por SRP nº 29/2018.

Reportando-me à impugnação interposta pela empresa DELL COMPUTADORES DO BRASIL LTDA. (“DELL”), CNPJ nº 72.381.189/0001-10, contra o edital do Pregão Eletrônico por SRP nº 29/2018, cujo objeto visa a contratação de empresa especializada (integrador) para prestação de serviços de computação em nuvem, sob demanda, incluindo desenvolvimento, manutenção e gestão de topologias de aplicações de nuvem e a disponibilização continuada de recursos de Infraestrutura como Serviço (IaaS) e Plataforma como Serviço (PaaS) em nuvem pública, temos a expor o que segue:

1. DA ALEGAÇÃO

Em síntese, a Impugnante alega o que segue:

1. Trata-se de licitação na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, do tipo menor preço, a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada (integrador) para prestação de serviços de computação em nuvem, sob demanda, incluindo desenvolvimento, manutenção e gestão de topologias de aplicações de nuvem e a disponibilização continuada de recursos de Infraestrutura como Serviço (IaaS) e Plataforma como Serviço (PaaS) em nuvem pública, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.
2. Ocorre, no entanto, que as especificações técnicas vazadas no instrumento convocatório não são suficientemente claras para a necessária determinabilidade do objeto e consequente delimitação de ofertas que possam atender aos interesses e necessidades deste MPOG.
3. Cabe referir que foram solicitados vários pedidos de esclarecimento que ainda não foram respondidos por este D. MPOG, porém, diante da substância técnica que será despendida para o esclarecimento, clama-se, de antemão, que o Edital seja republicado com a necessária clareza e especificidade de requisitos técnicos, de modo que os licitantes interessados possam realizar ofertas equânimes entre si, balizadas por critérios técnicos objetivos que serão levados em conta

não apenas pelo administrador público no julgamento das propostas, mas também pelo particular na precificação das soluções ofertadas, garantindo, por conseguinte, o tratamento isonômico despendido aos licitantes.

4. Insta salientar que a presente licitação é realizada na modalidade de pregão eletrônico, do tipo **MENOR PREÇO**, ou seja, o aspecto financeiro das propostas prevalece sobre qualquer outro, desde que atendidos os requisitos do instrumento convocatório. Porém, para que uma proposta seja construída para este certame, os custos atrelados a cada requisito, funcionalidade e/ou característica técnica necessários devem ser minuciosamente calculados para que se conceba uma proposta competitiva em uma licitação de menor preço. Portanto, a clareza das especificações técnicas deve permitir exata e inequívoca avaliação das especificidades para o correto dimensionamento da solução ofertada o que, *data venia*, não é possível de ser realizado com base no instrumento convocatório publicado.

5. Pois bem, como fora consignado, cabe reproduzir os pedidos de esclarecimento endereçados a este D. MPOG, a saber.

“Questionamento 1 Referente ao item 8.4.2.5 “Realizar deploy de aplicação na topologia criada no item 8.4.2.3, assegurando seu correto funcionamento.”, quanto cita-se “aplicação”, consideramos a mesma “aplicação” citada no item 8.4.2.3 “Criar no provedor a topologia para uma aplicação com pelo menos dois nós de máquinas virtuais e um banco de dados, com escalabilidade automática, criando os scripts necessários à execução da tarefa. Está correto o nosso entendimento?”

Questionamento 2 Referente ao item 8.4.2.5 “Realizar deploy de aplicação na topologia criada no item 8.4.2.3, assegurando seu correto funcionamento.”, a escalabilidade poderá ser feita a nível de container (micro serviço) ou somente a nível de host (vm)?

Questionamento 3 Está correto nosso entendimento de que a contratada, no decorrer do contrato, poderá apresentar novas alternativas de Cloud Providers à contratante, desde que estes atendam todas as especificações necessárias do Edital, permitindo a contratante avaliar cenários com mais opções que permitam redução de custos? Por exemplo, a contratada iniciará a prestação dos serviços com AWS – Amazon, mas no decorrer do contrato apresentar Azure Microsoft, caso firme contrato mais vantajoso. Está correto o nosso entendimento?

Questionamento 4 No item 5.1.2. “A CONTRATADA deve comprovar, no momento da assinatura do contrato, ser empresa autorizada a comercializar os

serviços e prestar suporte técnico do provedor. Esta comprovação deverá ser feita por meio de declaração do provedor”. Com relação ao item 5.1.2, está correto nosso entendimento de que um contrato firmado entre integrador (broker) e provedor (cloud provider) atende o requisito do item acerca da autorização para comercialização e suporte técnico do provedor (cloud provider)?”

6. Ademais, um dos esclarecimentos veiculados por este MPOG representa uma enorme incerteza quanto à especificação pretendida e, portanto, impossibilita o adequado dimensionamento da solução a ser proposta, ferindo de morte a isonomia do certame, vejamos.

“PERGUNTA 07: “7) As versões anteriores do TR permitiam entregar serviços da tabela 1 através da ferramenta de orquestração de nuvem do integrador, sem obrigatoriedade desses serviços estarem dentro do portal do provedor de serviços em nuvem. Entendemos que o item 5.1.11.3 rompe com o princípio da contratação de um cloud broker, pois o requerimento da obrigatoriedade de executar todos os serviços diretamente a partir do portal do provedor de serviços de nuvem tornaria a necessidade da ferramenta de gestão de nuvem desnecessária para esses itens. O surgimento desta modalidade impede a participação de concorrentes locais que podem prover o serviço em moldes técnicos diferentes do demandado, porém sem afetar tecnicamente o uso dos serviços pelo órgão. Sendo assim, solicitamos que este item seja desconsiderado no edital. Além disso, este item está rompendo com o princípio da livre concorrência, visto que apenas competidores internacionais atendem este requisito. Nosso entendimento está correto? Nossa solicitação será acatada?”

RESPOSTA 07: O entendimento não está correto. O item mencionado corrobora o disposto no item 5.1.1.1, no sentido de que todos os serviços de computação em nuvem serão prestados no ambiente do provedor fornecido pela contratada. Dessa forma, é natural que todos esses serviços estejam disponíveis e tenham a possibilidade de inclusão, exclusão ou alteração diretamente por meio do portal ou console do provedor de serviços em nuvem. Cabe à contratada (integrador ou broker) fazer a integração dos serviços disponíveis no portal ou console do provedor com a sua ferramenta de gestão de nuvem, não havendo que se falar em rompimento do princípio da contratação de um cloud broker. Cumpre esclarecer que as funcionalidades mínimas exigidas para a ferramenta de gestão de nuvem estão listadas no item 5.1.10 do Termo de Referência. Caso a contratada demonstre que todas essas funcionalidades são plenamente atendidas – conforme o disposto no item 5.1.10 e seus subitens - pelo portal ou console do provedor, este será aceito como ferramenta de gestão de nuvem.”

7. Ademais, observa-se do edital a exigência de que o integrador (broker) deva contratar um único provedor (cloud provider), porém, o instrumento convocatório carece de especificidades

que proporcionem uma compreensão integral dos requisitos, trazendo, inclusive, disposições contraditórias entre si.

8. Isto, pois, é a função do integrador buscar as melhores funcionalidades de cada serviço em nuvem e selecionar os fornecedores mais adequados para o projeto, considerando não apenas a oferta de serviços, mas também os custos. Desta forma o Ministério do Planejamento está limitando futuras ofertas de serviços por um período demasiadamente longo (30 meses), além de estar incorrendo em maiores custos, visto que pode-se atingir uma maior redução de custos com a utilização de vários provedores.

9. Constata-se, por conseguinte, que ao se estabelecer uma unidade de valor (USN) fixa durante todo o período, com reajustes apenas por variação do Índice de Custos de TI – ICTI, o Ministério do Planejamento obterá condições menos benéficas, pois, as reduções de custos da nuvem pública não serão repassadas, fazendo com que haja grande discrepância entre o valor de soluções de nuvem e o valor pago pelo Ministério do Planejamento, com grande prejuízo à Administração Pública.

10. Ademais, não fica evidente a quem pertence a propriedade dos recursos (servidores virtuais) e dados provisionados no provedor, gerando risco e incerteza na gestão e manutenção destes recursos, caso haja o interrupção do fluxo de pagamento mensal.

2. DOS PEDIDOS

14. Requer, em caráter de urgência, seja julgada procedente a presente **PETIÇÃO DE IMPUGNAÇÃO**, de modo que o MPOG adeque as especificações em tela e republique o Edital com lídima clareza e especificidade de requisitos técnicos.

15. Na hipótese desta Comissão de Licitações não acolher a presente impugnação, requer, desde já, a remessa dos autos à autoridade administrativa superior para decisão.

3. DA INTEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

O aviso de licitação referente ao Pregão Eletrônico por SRP nº 29/2018, foi publicado no Diário Oficial da União em 23/10/2018, com abertura prevista para o dia 08/11/2018, às 9:00 horas.

De acordo com o subitem 24.1 do Edital, até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do Pregão,

na forma eletrônica. Considerando que o dia 08/11/2018 foi estabelecido para a abertura da sessão, e que não se computa o dia do início, o primeiro dia útil anterior, na contagem regressiva para a realização do certame é o dia 07/11/2018; o segundo é o dia 06/11/2018. Logo, conforme subitem 24.9 do Edital, qualquer pessoa poderia impugnar o ato convocatório do Pregão até às 18:00 horas do dia 06/11/2018.

A impugnação foi enviada pelo e-mail: cpl@planejamento.gov.br, no dia 06/11/2018 às 18:05 horas, portanto, resta configurada sua INTEMPESTIVIDADE.

4. DA ANÁLISE

Embora seja intempestiva, portanto, não conhecido o pedido de impugnação aludido, a referida impugnação foi encaminhada à análise da área técnica, que manifestou-se conforme segue:

Item 2 da peça impugnatória - Que as especificações técnicas vazadas no instrumento convocatório não são suficientemente claras para a necessária determinabilidade do objeto e consequente delimitação de ofertas que possam atender aos interesses e necessidades deste MPOG

Resposta: Com vistas a assegurar a isonomia do processo, a ampla concorrência e o atendimento ao interesse público o modelo da contratação em voga, a especificação técnica do objeto foi submetida às empresas do ramo em diversas oportunidades, seja por meio de reuniões, consulta pública ou solicitação de cotação de preços.

Foram recebidas sete respostas à pesquisa de preços efetuada, o que confirma a clareza na determinação do objeto. Portanto, as especificações técnicas contidas no instrumento convocatório são claras e suficientes para delimitação de ofertas que possam atender aos interesses e necessidades dos órgãos participantes.

Item 3 da peça impugnatória - Foram solicitados vários pedidos de esclarecimento que ainda não foram respondidos por este D. MPOG, porém, diante da substância técnica que será despendida para o esclarecimento, clama-se, de antemão, que o Edital seja republicado com a necessária clareza e especificidade de requisitos técnicos, de modo que os licitantes interessados possam realizar ofertas equânimes entre si, balizadas por critérios técnicos objetivos que serão levados em conta não apenas pelo administrador público no julgamento das propostas, mas também pelo particular na precificação das soluções ofertadas, garantindo, por conseguinte, o tratamento isonômico despendido aos licitantes.

Resposta: O pedido de esclarecimento enviado em 5 de novembro de 2018 às 17:04 pela ora impugnante foi respondido e publicado pela pregoeira, em conformidade com o disposto no item 24 do Edital.

Item 4 da peça impugnatória - A presente licitação é realizada na modalidade de pregão eletrônico, do tipo MENOR PREÇO, ou seja, o aspecto financeiro das propostas

prevalece sobre qualquer outro, desde que atendidos os requisitos do instrumento convocatório. Porém, para que uma proposta seja construída para este certame, os custos atrelados a cada requisito, funcionalidade e/ou característica técnica necessários devem ser minuciosamente calculados para que se conceba uma proposta competitiva em uma licitação de menor preço. Portanto, a clareza das especificações técnicas deve permitir exata e inequívoca avaliação das especificidades para o correto dimensionamento da solução ofertada o que, *data venia*, não é possível de ser realizado com base no instrumento convocatório publicado.

Resposta: Conforme já mencionado as especificações técnicas contidas no instrumento convocatório são claras e suficientes para delimitação de ofertas que possam atender aos interesses e necessidades dos órgãos participantes, tendo em vista o recebimento de diversas respostas ao pedido de cotação de preços efetuado para a composição dos preços de referência dos itens a serem licitados no certame.

Item 5 da peça impugnatória - Cabe reproduzir os pedidos de esclarecimento endereçados a este D. MPOG, a saber.

“Questionamento 1 Referente ao item 8.4.2.5 “Realizar deploy de aplicação na topologia criada no item 8.4.2.3, assegurando seu correto funcionamento.”, quanto cita-se “aplicação”, consideramos a mesma “aplicação” citada no item 8.4.2.3 “Criar no provedor a topologia para uma aplicação com pelo menos dois nós de máquinas virtuais e um banco de dados, com escalabilidade automática, criando os scripts necessários à execução da tarefa. Está correto o nosso entendimento?”

Questionamento 2 Referente ao item 8.4.2.5 “Realizar deploy de aplicação na topologia criada no item 8.4.2.3, assegurando seu correto funcionamento. ”, a escalabilidade poderá ser feita a nível de container (micro serviço) ou somente a nível de host (vm)?

Questionamento 3 Está correto nosso entendimento de que a contratada, no decorrer do contrato, poderá apresentar novas alternativas de Cloud Providers à contratante, desde que estes atendam todas as especificações necessárias do Edital, permitindo a contratante avaliar cenários com mais opções que permitam redução de custos? Por exemplo, a contratada iniciará a prestação dos serviços com AWS – Amazon, mas no decorrer do contrato apresentar Azure Microsoft, caso firme contrato mais vantajoso. Está correto o nosso entendimento?

Questionamento 4 No item 5.1.2. “A CONTRATADA deve comprovar, no

P  6

momento da assinatura do contrato, ser empresa autorizada a comercializar os serviços e prestar suporte técnico do provedor. Esta comprovação deverá ser feita por meio de declaração do provedor”. Com relação ao item 5.1.2, está correto nosso entendimento de que um contrato firmado entre integrador (broker) e provedor (cloud provider) atende o requisito do item acerca da autorização para comercialização e suporte técnico do provedor (cloud provider)?”

Resposta: O pedido de esclarecimento enviado em 5 de novembro de 2018 às 17:04 pela ora impugnante foi respondido e publicado pela pregoeira, em conformidade com o disposto no item 24 do Edital.

Item 6 da peça impugnatória - Um dos esclarecimentos veiculados por este MPOG representa uma enorme incerteza quanto à especificação pretendida e, portanto, impossibilita o adequado dimensionamento da solução a ser proposta, ferindo de morte a isonomia do certame, vejamos.

“PERGUNTA 07: “7) As versões anteriores do TR permitiam entregar serviços da tabela 1 através da ferramenta de orquestração de nuvem do integrador, sem obrigatoriedade desses serviços estarem dentro do portal do provedor de serviços em nuvem. Entendemos que o item 5.1.11.3 rompe com o princípio da contratação de um cloud broker, pois o requerimento da obrigatoriedade de executar todos os serviços diretamente a partir do portal do provedor de serviços de nuvem tornaria a necessidade da ferramenta de gestão de nuvem desnecessária para esses itens. O surgimento desta modalidade impede a participação de concorrentes locais que podem prover o serviço em moldes técnicos diferentes do demandado, porém sem afetar tecnicamente o uso dos serviços pelo órgão. Sendo assim, solicitamos que este item seja desconsiderado no edital. Além disso, este item está rompendo com o princípio da livre concorrência, visto que apenas competidores internacionais atendem este requisito. Nosso entendimento está correto? Nossa solicitação será acatada?”

RESPOSTA 07: O entendimento não está correto. O item mencionado corrobora o disposto no item 5.1.1.1, no sentido de que todos os serviços de computação em nuvem serão prestados no ambiente do provedor fornecido pela contratada. Dessa forma, é natural que todos esses serviços estejam disponíveis e tenham a possibilidade de inclusão, exclusão ou alteração diretamente por meio do portal ou console do provedor de serviços em nuvem. Cabe à contratada (integrador ou broker) fazer a integração dos serviços disponíveis no portal ou console do provedor com a sua ferramenta de gestão de nuvem, não havendo que se falar em rompimento do princípio da contratação de um cloud broker. Cumpre esclarecer que as funcionalidades mínimas exigidas para a ferramenta de gestão de nuvem estão listadas no item 5.1.10 do Termo de Referência. Caso

a contratada demonstre que todas essas funcionalidades são plenamente atendidas – conforme o disposto no item 5.1.10 e seus subitens - pelo portal ou console do provedor, este será aceito como ferramenta de gestão de nuvem.”

Resposta: Ao contrário do que alega a impugnante, a resposta ao pedido de esclarecimento mencionada afasta qualquer possibilidade de incerteza quanto à especificação pretendida, tendo em vista que as funcionalidades requeridas estão explícitas no Termo de Referência.

Item 7 da peça impugnatória - Observa-se do edital a exigência de que o integrador (broker) deva contratar um único provedor (cloud provider), porém, o instrumento convocatório carece de especificidades que proporcionem uma compreensão integral dos requisitos, trazendo, inclusive, disposições contraditórias entre si.

Resposta: Novamente a impugnante alega que o instrumento convocatório carece de especificidades que proporcionem uma compreensão integral dos requisitos e também que o documento traz disposições contraditórias entre si, sem mencionar quais seriam tais especificidades e disposições.

Item 8 da peça impugnatória - A função do integrador buscar as melhores funcionalidades de cada serviço em nuvem e selecionar os fornecedores mais adequados para o projeto, considerando não apenas a oferta de serviços, mas também os custos. Desta forma o Ministério do Planejamento está limitando futuras ofertas de serviços por um período demasiadamente longo (30 meses), além de estar incorrendo em maiores custos, visto que pode-se atingir uma maior redução de custos com a utilização de vários provedores.

Resposta: O modelo da contratação de uma empresa especializada (integrador) para prestação de serviços de computação em nuvem observou o princípio do atendimento ao interesse público no tocante ao adequado dimensionamento entre as necessidades de negócio manifestadas pelos órgãos participantes e o modelo de prestação dos serviços. Durante o planejamento da contratação as questões relacionadas à economicidade da contratação, aos riscos e à efetividade dos serviços a contratar foram determinantes para a definição do modelo de uma única nuvem. A respeito da alegação de limitação de futuras ofertas de serviços por um período demasiadamente longo, tal argumento não procede, uma vez que a contratação em tela não impede que outros órgãos realizem outras contratações de serviços de computação em nuvem, tampouco abarca parcela significativa de órgãos da Administração Pública. Ademais, o período de vigência do contrato pautou-se estritamente em características técnicas com vistas a viabilizar uma gestão adequada dos serviços.

Item 9 da peça impugnatória - Constata-se, por conseguinte, que ao se estabelecer uma unidade de valor (USN) fixa durante todo o período, com reajustes apenas por variação do Índice de Custos de TI – ICTI, o Ministério do Planejamento obterá

condições menos benéficas, pois, as reduções de custos da nuvem pública não serão repassadas, fazendo com que haja grande discrepância entre o valor de soluções de nuvem e o valor pago pelo Ministério do Planejamento, com grande prejuízo à Administração Pública.

Resposta: Ao contrário do que a impugnante alega, o modelo de precificação adotado foi construído com vistas a prover a flexibilidade necessária para assegurar a boa gestão do contrato de prestação dos serviços de computação em nuvem, inclusive no tocante ao amortecimento de possíveis flutuações de preços individuais dos serviços. Ao se fixar um valor único para a USN amparado por um catálogo cujos valores de referência foram dimensionados com vistas a refletir o custo real de cada serviço praticado pelo mercado, torna-se possível para a Administração a alocação eficiente de recursos computacionais sem a necessidade de limitar-se a especificações pré-definidas sujeitas ao cerceamento da competitividade. A impugnante pressupõe que os custos da nuvem pública tendem a se reduzir durante a vigência do contrato, sem considerar situações em contrário, como exemplo de flutuações do câmbio, que tendem a possuir o efeito adverso sobre os preços originalmente contratados. Neste cenário, a fixação da USN mitiga o impacto de tais flutuações. Dessa forma, tais argumentos não se sustentam.

Item 10 da peça impugnatória - Não fica evidente a quem pertence a propriedade dos recursos (servidores virtuais) e dados provisionados no provedor, gerando risco e incerteza na gestão e manutenção destes recursos, caso haja o interrupção do fluxo de pagamento mensal.

Resposta: As regras acerca da propriedade dos dados e informações da contratante estão claramente definidas no Termo de Referência, a exemplo do disposto no item 10.10, razão pela qual não procede a argumentação de suposta incerteza quanto à propriedade dos dados provisionados no provedor.

Conclusão:

Pelo exposto, constata-se que a impugnante não trouxe argumentos capazes de sustentar as alegações de falta de clareza e de comprometimento das condições isonômicas do certame. Todos os pontos avançados pela impugnante foram devidamente esclarecidos.

Desta forma, é improcedente o pedido de impugnação.

5. DA DECISÃO

Pelo exposto, embora intempestivo, o mérito do pedido de impugnação foi analisado em observância ao direito de petição e no intuito de ampliar a competitividade. Em razão disso, recebo a presente impugnação, julgando-a improcedente por intempestiva e, no mérito, não assiste razão à impugnante, em face da improcedência de seus argumentos, motivo

pelo qual mantém-se inalterado os termos do Edital do Pregão Eletrônico por SRP n° 29/2018.

À consideração superior.

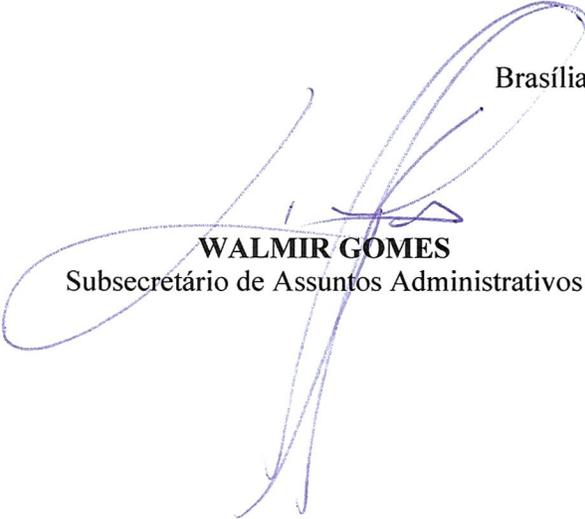
Brasília-DF, 07 de novembro de 2018.


CELMA LUIZA PITA FERREIRA
Pregoeira

1. Relativamente ao despacho acima, referente ao Pregão Eletrônico por SRP n° 29/2018, não conheço do pedido de impugnação enviado por mensagem eletrônica em 06/11/2018, às 18:05 horas, pela empresa DELL COMPUTADORES DO BRASIL LTDA., por ter sido apresentado de forma intempestiva, e ainda no mérito não merece prosperar, pelas razões expostas.

2. Comunique-se à impugnante a decisão tomada, bem como às demais interessadas no certame.

Brasília, 07 de novembro de 2018.


WALMIR GOMES
Subsecretário de Assuntos Administrativos