

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

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 TELEFÔNICA BRASIL S/A, CNPJ n.º 02.558.157/0001-62, 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:

01. NECESSIDADE DE ADIAMENTO DA DATA DO CERTAME.

O prazo compreendido entre a divulgação do edital e o termo final para a apresentação das propostas comerciais pressupõe o conhecimento integral das condições de execução do objeto licitado – inclusive das ora questionadas.

Assim, requer-se o adiamento da data de abertura das propostas.

02. VALOR ESTIMADO PARA A CONTRATAÇÃO INCOMPATÍVEL COM OS PREÇOS DE MERCADO.

Um ponto que precisa ser corrigido é o referente ao preço estimado para contratação de serviços pelo período de 30 (trinta) meses, indicado no quadro presente no item 4.1 do Anexo I, inclusive no que tange ao item “serviços de computação em nuvem” cujo valor é previsto é de R\$ 7,96/unidade estimada em “USN”.

Tal valor, preenchido no referido anexo está muito abaixo daqueles praticados no mercado, considerando inclusive, a alta variação do dólar e a elevação dos itens presentes no catálogo de serviços.

03. ESCLARECIMENTOS QUANTO À VIGÊNCIA DO CONTRATO E DAS OBRIGAÇÕES.

O edital prevê prazos de execução e de vigência incompatíveis entre si. Senão, veja-se o item 5.1.16 do Anexo I:

5.1.16. - Os serviços descritos na Tabela 1 na modalidade upfront só poderão ser demandados pela CONTRATANTE e colocados em operação pela CONTRATADA até 9 (nove) meses antes do final da vigência do contrato, ainda que a duração do serviço venha a extrapolar a vigência do contrato. Por exemplo, caso a CONTRATANTE solicite a CONTRATADA, até 9 (nove) meses antes do final da vigência do contrato, a operação de máquina virtual comercializada por reserva de 1 ano no provedor de nuvem, na modalidade upfront, tal solicitação deverá ser cumprida pela CONTRATADA. Neste exemplo, o máximo de tempo que o serviço poderá ficar em operação após o encerramento do contrato será de 3 (três) meses, estando adequado ao prazo de retenção da garantia contratual.

De qualquer modo, se mantida essa previsão, questiona-se se e como serão remunerados os custos que a contratada terá com a manutenção de serviços nos meses após o encerramento do contrato.

De modo semelhante, o item 11.2 do Anexo I estabelece o seguinte:

11.2. - A vigência de 30 (trinta) meses justifica-se com vistas a permitir que o período contratual acomode o processo de migração, configuração, estabilização e disponibilização dos serviços em nuvem, além da prestação do serviço propriamente dito. Outro fator que foi considerado na definição do período de 30 meses foi a modalidade de reserva de recurso computacional adotado pelos provedores de nuvem. Essa modalidade permite a alocação de recursos por períodos de 12 meses. Neste caso, uma vigência anual impossibilitaria o uso dos recursos nessa modalidade.

A modalidade pressupõe alocação de recursos por períodos de 12 meses, mas a vigência de 30 (trinta) meses não é compatível com isso, pois 30 não é um múltiplo de 12. Desta forma, o período definido de contratação não permite a alocação de recursos na modalidade upfront, com reserva mínima de 12 (doze) meses, o que geraria prejuízos à contratada, caso deva arcar com o ônus da alocação de recursos no provedor sem um contrato vigente.

Neste ponto, requer-se a definição precisa dos prazos, para que não haja obrigações ou responsabilidades que ultrapassem a vigência do contrato.

04. QUESTIONAMENTOS ACERCA DAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS E OPERACIONAIS DE EXECUÇÃO DO OBJETO LICITADO.

O Anexo I do edital apresenta diversas características referentes ao serviço de computação em nuvem, objeto de contrato, sem, no entanto detalhar integralmente todas as condições de execução do objeto, nos termos em que exigem o art. 40, inc. I, o art. 41 e o art. 54, parágrafo único, dentre outros, da lei 8.666/1993, que determinam o dever de descrição clara e precisa do objeto da licitação, como pressuposto do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Sendo assim, a presente impugnação apresenta questões pontuais do ato convocatório que merecem ser esclarecidas e/ou detalhadas, conforme se vê:

1 - Verifica-se que o edital indica a funcionalidade do broker com um único *cloud provider*. Contudo, considerando que a prestação do serviço nos moldes indicados acarretará maiores custos para a contratação, necessário seja esclarecido se é possível que o provedor de serviços faça a conversão dos serviços para as unidades de USN no edital, de modo a atender diretamente as pretensões administrativas.

2 - O item 5.1.9.4.1 apresenta previsão acerca da disponibilização de relatórios, pela contratada, nos seguintes termos:

Os relatórios deverão ser disponibilizados pelo portal, com periodicidade diária, semanal ou mensal, a depender das características do serviço ou recurso avaliado, abrangendo aqueles listados na tabela 1 do Termo de Referência. O serviço estará

dentro das responsabilidades da CONTRATADA, não sendo cobrado como serviço adicional.

Tendo em vista que o edital não é claro quanto a periodicidade de disponibilização dos relatórios, deixando margem para a disponibilização diária, semanal ou mensal, necessário seja esclarecido se correto o entendimento de que caberá à contratada definir qual a periodicidade de disponibilização dos documentos.

3 – O item 5.1.11.3 almeja que o ambiente tecnológico provido pela contratada seja independente da ferramenta de Gestão de Nuvem. No entanto, não ficou claro como se dará a gestão do consumo de recursos para tal procedimento. Deste modo, deve ser esclarecido tal ponto, haja vista que o Ministério do Planejamento poderá atuar na inclusão, exclusão, alteração da infraestrutura ou serviços, sem necessariamente passar pelo portal de gestão do Broker.

Tendo em vista que o edital objeto de esclarecimento se trata de uma publicação, cabe destacar que a versão do TR anteriormente publicado aos licitantes interessados, visando obtenção de cotação de preços, permitia a entrega de serviços da tabela 1 (presente no item 5.1.23), através da ferramenta de orquestração de nuvem do integrador, sem a obrigatoriedade de que tais serviços estivessem dentro do portal do provedor de serviços em nuvem. Ante a tais apontamentos, entende-se que o disposto no item 5.1.11.3 rompe com o princípio da contratação de um *cloud broker*, haja vista que a previsão de obrigatoriedade de execução de todos os serviços diretamente, e, a partir do portal do provedor de serviços de nuvem, torna como necessária a ferramenta de gestão de nuvem, ferramenta esta, que, contudo, é desnecessária para esses itens, o que merece ser avaliado.

Noutro giro, as pretensões indicadas no item 5.1.11.3 ferem diretamente ao princípio da livre concorrência, já que apenas competidores internacionais podem atender ao almejado no edital, impedindo 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 contratante.

Considerando todas as razões expostas acerca do previsto no item 5.1.11.3 do Anexo I, sugere-se a retirada de tal previsão do edital, compatibilizando com princípios e normas que regem a licitação.

4 - Tendo em vista que atualmente a maioria das soluções de BI de mercado são tarifadas por usuário, a empresa licitante solicita seja informada a quantidade estimada de usuários que utilizarão o serviço, para possível formulação de proposta de preços e atendimento ao modelo de USN solicitado no edital.

5 - Ante a tal previsão do item 5.1.20, a empresa licitante requer seja aclarado se após o término do contrato, o contratante permanecerá utilizando a infraestrutura do provedor de serviços de nuvem.

6 - O item 5.1.24.4.4. aduz que “*As máquinas virtuais serão contratadas e remuneradas na modalidade upfront*”. Tendo em vista a possibilidade de aplicação de diferentes descontos para a modalidade upfront, deve ser indicado qual é o período considerado no modelo de reserva upfront para tais máquinas.

7 - Segundo os itens 5.1.24.1.5, 5.1.24.7.4, 5.1.24.6.4 e 5.1.24.2.5, “*As máquinas virtuais deverão contar com o serviço de crescimento automático em função da demanda (autoscaling)*”. Contudo, o edital não deixa claro como serão definidos os limites da escalabilidade, se para adição ou remoção de instâncias, o que merece ser esclarecido. Noutro giro, deve ser apontada qual métrica será utilizada para o monitoramento de recurso, com vistas à habilitação da escalabilidade almejada.

8 - O Anexo I em diversas passagens indica que “*As máquinas virtuais devem ser fornecidas com disco destinado ao boot e hospedagem do sistema operacional. A capacidade do disco deve ser suficiente para atender aos requisitos de sistema operacional e seus processos de manipulação de memória;* (ver itens 5.1.24.1.3, 5.1.24.2.3, 5.1.24.3.3, 5.1.24.5.4, 5.1.24.6.3, 5.1.24.7.3, 5.1.24.8.3 e 5.1.24.9.3.). Ante a tais previsões, necessário seja esclarecido se recairá ao contratante a responsabilidade pelos custos destinado ao boot bem como ao sistema

operacional.

9 - Verifica-se ainda que todos os componentes solicitados no edital se remetem a infraestrutura. Nesta senda, à primeira vista, a inclusão do disposto no item 5.1.24.23, referente ao Serviço de BI, destoa do contexto geral solicitado no edital, o que reduz a possibilidade de participação de múltiplos *cloud providers* e, conseqüentemente restringe a participação a somente grandes provedoras internacionais. Assim, visando evitar dúvidas na contratação, a empresa licitante solicita seja considerada a real necessidade do disposto no item 5.1.24.23 citado.

10 - No que tange ao serviço de auditoria e análise de Logs, o Item 5.1.24.31.4. do Anexo I estabelece que *“Deverá fornecer dados para elaborar ações de correção ou melhorias nas aplicações”*. Neste caso, necessário seja informado quais as métricas que serão utilizadas para avaliação dos dados fornecidos.

11 – O edital apresenta previsão de itens adicionais no catálogo de serviço (BI, AD, WAF e CDN), exigência que restringe a participação ampla das empresas no certame, favorecendo somente às empresas internacionais. Tais itens devem estar disponíveis para consumo diretamente na plataforma do provedor de serviços de nuvem. Deste modo, necessária a retificação do edital neste ponto, consubstanciado na possibilidade de ampla competição entre as empresas existentes no mercado e na igualdade de condições de acesso às contratações realizadas com recursos públicos.

Sendo assim, requer-se o esclarecimento e/ou detalhamento dos itens ora questionados, alterando-se o edital, caso se faça necessário.

2. DO PEDIDO

Requer:

Sejam analisados os pontos detalhados nesta impugnação, com a correção necessária do ato convocatório para que se afaste qualquer antijuridicidade que macule todo o procedimento que se iniciará.

Seja conferido efeito suspensivo a esta impugnação, adiando-se a referida sessão para data posterior à solução dos problemas ora apontados. Caso contrário, há o iminente risco de todo processo licitatório ser considerado inválido, sustentados os equívocos no edital ora apontados, com desperdício da atividade ocorrida na sessão pública, incluindo avaliação das propostas e dos documentos de habilitação.

Caso não corrigido o instrumento convocatório nos pontos ora invocados, seja mantida a irresignação da ora impugnante, para posterior juízo de anulação por parte da autoridade competente para tanto.

3. DA TEMPESTIVIDADE.

A Impugnação é tempestiva, uma vez que atende ao requisito temporal previsto no item 24 do Edital do Pregão Eletrônico por SRP nº 29/2018 e no artigo 18, caput, do Decreto 5.450/2005.

4. DA ANÁLISE

A Impugnação foi encaminhada à análise da área técnica, que manifestou-se

conforme segue:

01. Quanto a necessidade de adiamento da data do certame:

O objeto da contratação foi apresentado em sede de pesquisa de mercado à impugnante em 07/08/2018, portanto não há que se falar em desconhecimento das condições de execução do objeto. Ademais, o prazo de 16 dias corridos (superior ao prazo legal mínimo de 8 dias úteis) mostra-se suficiente para a leitura e entendimento das condições do objeto.

02. Quanto ao valor estimado para a contratação incompatível com os preços de mercado.

Os valores estimados para a contratação em comento resultam de ampla pesquisa de preços, realizada em conformidade à Instrução Normativa SLTI/MP nº 05/2014. Ademais, a impugnante não encaminhou qualquer estimativa de valores à época da ampla pesquisa de preços que indicasse eventual inexecuibilidade econômica do objeto. Dessa forma, não há que se falar em inexecuibilidade dos valores estimados, uma vez que tais valores refletem o preço de mercado, de acordo com os parâmetros definidos na Instrução Normativa supracitada.

03. Quanto aos Esclarecimentos acerca da vigência do contrato e das obrigações.

3.1. O edital prevê prazos de execução e de vigência incompatíveis entre si, citando o subitem 5.1.16, questiona-se se e como serão remunerados os custos que a contratada terá com a manutenção de serviços nos meses após o encerramento do contrato.

O item será revisto.

3.2. Acerca do subitem 11.2 do Termo de Referência, requer-se a definição precisa dos prazos, para que não haja obrigações ou responsabilidades que ultrapassem a vigência do contrato.

Segundo o raciocínio da impugnante, a execução dos serviços na modalidade upfront deveria ser iniciado no mesmo dia da assinatura do contrato para que se possa compatibilizar a duração dos serviços com a vigência contratual. Tal conjectura, mostra-se improvável e pouco razoável. Dessa forma, espera-se que o início da execução dos serviços sob a modalidade upfront assumam diferentes períodos ao longo da vigência contratual.

Logo, a previsão de uma vigência contratual múltipla de 12 é irrelevante quando se trata execução sob demanda de forma contínua ao longo de determinado período de tempo. Pelo exposto, não há que se falar de incompatibilidade entre a duração dos serviços upfront e a vigência contratual.

04. Questionamentos acerca das características técnicas e operacionais de execução do objeto licitado.

4.1. Quanto a necessidade de que seja esclarecido se é possível que o provedor de serviços faça a conversão dos serviços para as unidades de USN no edital, de modo a atender diretamente as pretensões administrativas.

A conversão de valores mencionada fica a critério da contratada, tendo em vista que será de sua responsabilidade a prestação dos serviços à contratante em conformidade com o disposto no edital.

4.2 – Quanto a necessidade de esclarecimento se caberá à contratada definir a

periodicidade de disponibilização dos relatórios, citados no item 5.1.9.4.1 do Termo de Referência.

O entendimento está parcialmente correto. A contratada poderá definir a periodicidade de disponibilização dos documentos, de acordo com as características do serviço ou recurso avaliado, desde não seja extrapolada a periodicidade máxima (mensal) estipulada no item 5.1.9.4.1.

4.3 – Quanto a sugestão a retirada da previsão contida no subitem 5.1.11.3.

O item será revisto.

4.4 - Quanto a solicitação acerca da quantidade estimada de usuários que utilizarão o serviço de BI, para possível formulação de proposta de preços e atendimento ao modelo de USN solicitado no edital.

A informação não é pertinente, pois o serviço de BI será contratado por demanda, a critério de cada órgão participante do registro de preços.

4.5 - Quanto a previsão constante do subitem 5.1.20, requer seja aclarado se após o término do contrato, o contratante permanecerá utilizando a infraestrutura do provedor de serviços de nuvem.

Após o término do contrato será realizado novo processo licitatório para seleção de fornecedor. Nesse sentido os órgãos provavelmente permanecerão utilizando a infraestrutura de um provedor de serviços de nuvem, não necessariamente o mesmo da contratação do presente certame, tendo em vista que essa previsão não se constitui em ato discricionário aos órgãos do Governo Federal. O disposto no item 5.1.20 visa minimizar possíveis dificuldades na transição de um provedor para o outro.

4.6 - O item 5.1.24.4.4. aduz que “As máquinas virtuais serão contratadas e remuneradas na modalidade upfront”. Tendo em vista a possibilidade de aplicação de diferentes descontos para a modalidade upfront, deve ser indicado qual é o período considerado no modelo de reserva upfront para tais máquinas.

A informação solicitada consta da seção **3 - Características básicas e definições** do Termo de Referência:

Serviço na modalidade por reserva de recurso (upfront): Serviços reservados previamente por um período de um ano e com faturamento mensal.

4.7 - Segundo os itens 5.1.24.1.5, 5.1.24.7.4, 5.1.24.6.4 e 5.1.24.2.5, “As máquinas virtuais deverão contar com o serviço de crescimento automático em função da demanda (autoscaling)”. Contudo, o edital não deixa claro como serão definidos os limites da escalabilidade, se para adição ou remoção de instâncias, o que merece ser esclarecido. Noutro giro, deve ser apontada qual métrica será utilizada para o monitoramento de recurso, com vistas à habilitação da escalabilidade almejada.

A informação não é pertinente, pois o serviço será contratado por demanda a critério de cada órgão participante do registro de preços.

4.8 - O Anexo I em diversas passagens indica que “As máquinas virtuais devem

ser fornecidas com disco destinado ao boot e hospedagem do sistema operacional. A capacidade do disco deve ser suficiente para atender aos requisitos de sistema operacional e seus processos de manipulação de memória; (ver itens 5.1.24.1.3, 5.1.24.2.3, 5.1.24.3.3, 5.1.24.5.4, 5.1.24.6.3, 5.1.24.7.3, 5.1.24.8.3 e 5.1.24.9.3.). Ante a tais previsões, necessário seja esclarecido se recairá ao contratante a responsabilidade pelos custos destinado ao boot bem como ao sistema operacional.

O disco de boot, assim como todos os outros requisitos das máquinas virtuais listadas na Tabela 1 do Termo de Referência (itens 1 a 9), é parte dos recursos que devem compor essas máquinas virtuais. Quanto ao sistema operacional, cumpre esclarecer que a tabela 1 prevê três categorias de máquinas virtuais: padrão – para utilização do sistema operacional Linux, sobre o qual não incide custos de licenciamento; Windows – para utilização do sistema operacional Windows Server, sobre o qual incide custos de licenciamento e, portanto, tem custo diferenciado das máquinas padrão; e máquina virtual para hospedagem de container – para utilização de sistemas operacionais Linux em sob a forma de container, sobre os quais também não incide custos de licenciamento.

4.9 - Verifica-se ainda que todos os componentes solicitados no edital se remetem a infraestrutura. Nesta senda, à primeira vista, a inclusão do disposto no item 5.1.24.23, referente ao Serviço de BI, destoa do contexto geral solicitado no edital, o que reduz a possibilidade de participação de múltiplos cloud providers e, conseqüentemente restringe a participação a somente grandes provedoras internacionais. Assim, visando evitar dúvidas na contratação, a empresa licitante solicita seja considerada a real necessidade do disposto no item 5.1.24.23 citado.

Os itens que compõem o catálogo de serviços de computação em nuvem foram dimensionados considerando a demanda dos órgãos que participam do registro de preços. O serviço de BI alinha-se ao objeto da contratação, pois se enquadra na definição de PaaS.

4.10 - No que tange ao serviço de auditoria e análise de Logs, o Item 5.1.24.31.4. do Anexo I estabelece que “Deverá fornecer dados para elaborar ações de correção ou melhorias nas aplicações”. Neste caso, necessário seja informado quais as métricas que serão utilizadas para avaliação dos dados fornecidos.

O item será revisto.

4.11 – O edital apresenta previsão de itens adicionais no catálogo de serviço (BI, AD, WAF e CDN), exigência que restringe a participação ampla das empresas no certame, favorecendo somente às empresas internacionais. Tais itens devem estar disponíveis para consumo diretamente na plataforma do provedor de serviços de nuvem. Deste modo, necessária a retificação do edital neste ponto, consubstanciado na possibilidade de ampla competição entre as empresas existentes no mercado e na igualdade de condições de acesso às contratações realizadas com recursos públicos.

Os itens referidos (BI, AD, WAF e CDN) refletem as necessidades dos órgãos participantes do registro de preços. Ressalta-se que os itens do catálogo foram submetidos à consulta pública e a ampla pesquisa de mercado, não havendo quaisquer questionamentos em relação à restrição de competitividade ou inviabilidade da prestação dos serviços. Dessa forma não há que se falar em restrição de competitividade ou necessidade de retificação do edital.

5. DA DECISÃO

Diante do exposto, com fundamento no artigo 18, §1º do Decreto 5.450/2005, recebo a impugnação interposta, considerando ter sido apresentada de forma tempestiva, para no mérito conceder-lhe provimento parcial, pelas razões acima elencadas, o que ensejará alterações no Edital do Pregão Eletrônico por SRP nº 29/2018 e, conseqüentemente, a necessidade de devolução do prazo de abertura da licitação aos interessados.

Brasília-DF, 11 de outubro de 2018.

CELMA LUIZA PITA FERREIRA
Pregoeira