



13890757



08006.000110/2020-85



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Executiva
Divisão de Licitações

RESPOSTA IMPUGNAÇÃO Nº 1

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 01/20201 cujo objeto é a contratação de empresa para fornecimento de Licenças de Softwares e Serviços de Computação em Nuvem da Microsoft por meio do Sistema de Registro de Preços, com vistas a atender às necessidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP.

1.2. O Pedido de Impugnação nº 01 (SEI nº 13869537) foi apresentado no dia 05/11/2021 às 17h39, via correspondência eletrônica, pela empresa Google Cloud Brasil Computação e Serviços de Dados LTDA ("Google").

1.3. Diante disso, passa-se à análise da admissibilidade e, por conseguinte, do mérito da exordial impugnatória.

2. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

2.1. Com fulcro no artigo 56 da Lei n.º 9784 de 29 de janeiro de 1999, passa-se a verificação da presença dos pressupostos de admissibilidade da impugnação:

2.1.1. Da Legitimidade: o artigo 58, inciso IV da Lei n.º 9784/1999 afirma que têm legitimidade para interpor recurso administrativo os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos. Desse modo, atesta-se a legitimidade da exordial impugnatória;

2.1.2. Da Competência: constata-se que no bojo da petição de impugnação foi observado o endereçamento para autoridade condutora do certame, conforme promana o artigo 56, § 1º da lei do processo administrativo;

2.1.3. Do Interesse: há o interesse em impugnar o edital, o que constitui o requisito extrínseco do peça inicial;

2.1.4. Da Motivação: foram devidamente apresentados as razões e fundamentos para o pedido.

2.1.5. Da Tempestividade: cumpre consignar que o pedido foi apresentado tempestivamente e na forma exigida, nos termos do artigo 24 do Decreto nº 10.024/2019.

3. DOS PEDIDOS DO IMPUGNANTE

3.1. Alega o impugnante, em suma:

" (...)

II.1. DA INSUFICIENTE MOTIVAÇÃO DO OBJETO DO CERTAME

5. Primeira ilegalidade identificada diz respeito à insuficiente motivação do objeto do Pregão, conforme justificativa apresentada pelo item 4 do Termo de Referência, Anexo I ao Edital, que não traz referência às necessidades específicas do MJSP que ensejam a escolha das licenças da Microsoft objeto do presente certame.

6. O que se tem são afirmações completamente amplas, que poderiam ser empregadas

por qualquer licitação de recursos de tecnologia da informação e comunicação (“TIC”) conduzida pelo MJSP, que não satisfazem o dever de devida motivação das escolhas num procedimento licitatório, muito menos os requisitos exigidos para a legalidade de contratações com direcionamento de marca, conforme detalharemos no item II.2. a seguir.

(...)

II.2. DA ILEGAL ESCOLHA DE MARCA E INDEVIDO DIRECIONAMENTO DO PREGÃO

II.2.1. Premissa inafastável: indicação de marca como medida absolutamente excepcional nas licitações, que deve sempre vir respaldada em justificativa sólida

15. A segunda razão que enseja a ilegalidade do ato convocatório é a escolha da marca Microsoft para os produtos licitados, nos termos do item 1.1 do Edital, que descreve o objeto do certame.

(...)

II.2.2. Insuficiente motivação do objeto do certame para respaldar a escolha exclusiva por produtos da Microsoft

(...)

a) Ausência de motivações técnicas que evidenciem que os produtos da Microsoft são os únicos capazes de atender os interesses do MJSP

26. Em nenhum momento a justificativa faz alusão a qualquer característica técnica dos serviços da Microsoft que justifiquem a contratação de nada menos do que 29 itens da marca, tampouco a estudos técnicos que tenham instruído a fase interna do procedimento licitatório.

27. A motivação trazida pelo item 4 do Termo de Referência se limita a apresentar explicação ampla sobre a importância da contratação de soluções de tecnologia da informação para atendimento de projetos estratégicos da Alta Administração do MJSP, capazes de realizar o processamento e análise de volumes massivos de dados em vários formatos, dentro do conceito de Big Data.

28. Adicionalmente, apresenta-se referência bastante genérica sobre a demanda do Ministério por novos quantitativos de recursos de TIC, com referências ao aumento de usuários de soluções corporativas e à ampliação de projetos que requerem a contratação de novos serviços. Não há, contudo, maiores explicações sobre as razões que originaram a demanda por esses novos quantitativos, mas apenas menção ao Estudo Técnico Preliminar da Contratação (SEI nº 13590833) que teria o detalhamento da “forma de cálculo e o quantitativo de serviços necessários”.

(...)

b) Insuficiência da mera referência a contrato anterior envolvendo produtos similares

33. A mera referência trazida ao Contrato nº 28/20184, anteriormente celebrado pelo Ministério para a aquisição de produtos da marca Microsoft, também não constitui argumento suficiente para motivar a conveniência de nova contratação de produtos similares.

(...)

40. Cabe também registrar que nenhuma justificativa robusta foi, tampouco, apresentada para fundamentar o objeto do Pregão Eletrônico n.º 15/2018, que originou o Contrato nº 28/2018 referenciado pelo Ministério. À semelhança do que se verifica no presente caso, a justificativa trazida pelo respectivo Termo de Referência (Anexo I ao Edital n.º 15/2018) também se limitou a motivar a contratação dos produtos da Microsoft (incluindo licenças a serem adquiridas pela primeira vez) com base na conveniência de manter as licenças já contratadas junto ao fabricante e de explorar novas ferramentas e tecnologias disponibilizadas pela marca, em incremento às licenças em uso, como ilustra o excerto a seguir:

(...)

43. O descabimento de qualquer justificativa pautada no princípio da padronização é também reforçado, neste caso, pelos quantitativos extremamente elevados previstos pelo Edital, em patamares muito superiores àqueles previstos pelo Edital do Pregão Eletrônico n.º 15/2018, que fundamentou o Contrato nº 28/2018.

44. Para melhor ilustrar o quanto exposto, verifica-se que o volume de recursos a serem anualmente despendidos com a contratação da nuvem Azure Monetary Commitment no presente Pregão é estimado em R\$ 13.177.248,80, ao passo em que, no Edital n.º 15/2018, o custo anual estimado para licenças equivalentes era de R\$ 953.896,00. Portanto, tem-se contratação em volume bastante superior, o que também se verifica em relação a diversos outros itens objeto do presente Edital.

c) Existência de serviços de nuvem equivalentes disponíveis no mercado

46. A ilegalidade do Edital se torna ainda mais evidente diante da existência de produtos equivalentes de outros fornecedores, compatíveis com parte das licenças previstas em seu objeto.

47. É o que claramente se verifica com relação às soluções de colaboração e produtividade previstas nos itens 1 a 4 das Tabelas 1, 1a, 5 e 9 do Termo de Referência e com a solução de nuvem pública prevista pelo item 29 das respectivas tabelas, listadas pelo quadro a seguir:

(...)

48. Com relação às licenças do Microsoft Office 365, indicadas pelos itens 1 a 4, verifica-se que todas as suas funcionalidades são plenamente atendidas, com mesmo grau de segurança, confiabilidade e facilidade, pelas aplicações do Google Workspace, que possui, inclusive, plena compatibilidade com arquivos do Microsoft Office, possibilitando a abertura, o salvamento e a edição de qualquer formato de arquivo gerado pelo Microsoft Office.

49. Isso também se verifica em relação às funções de armazenamento de arquivos em nuvem, comunicação instantânea, videoconferência, e-mail, acompanhamento de tarefas, compartilhamento de trabalho, aprendizado simultâneo, visualização de documentos Office, editoração eletrônica de documentos, dentre outras, que se encontram igualmente presentes na ferramenta Google Workspace que, ainda, apresenta vantagens adicionais, conforme ilustrado pelo quadro a seguir:

(...)

50. Note-se, portanto, que o Google Workspace não apenas atende todas as principais funções do Microsoft Office 365, em todas as suas variações, mas também disponibiliza diversas funcionalidades adicionais e de maior segurança, em benefício do MJSP.

51. Adicionalmente, a solução Google Workspace é totalmente compatível com os arquivos gerados pelas licenças Microsoft já adquiridas pelo Ministério, dada a capacidade de edição de arquivos do Microsoft Office, o que evidencia o descabimento de eventual justificativa pela escolha da marca baseada em investimentos já realizados ou na incompatibilidade de outra tecnologia com softwares já utilizados.

52. Deve-se também registrar que, se há alguns anos havia alguma incompatibilidade entre os sistemas Office e Google, que possa ter sido considerada em outros certames para justificar eventuais escolhas pelos produtos da Microsoft (dada a utilização de pacotes Office por entes ou órgãos públicos), essa justificativa não se sustenta na atualidade. Isso porque as funcionalidades mais recentes do Google G-Suite (atual Google Workspace) possibilitaram plenamente a edição e salvamento de documentos do sistema Office, mesmo por aqueles que não possuam software instalado. Uma fase interna da licitação conduzida de forma adequada, motivando o objeto selecionado para o certame, sem dúvida corroboraria essa afirmação – o que, conforme apontado acima, não ocorreu.

53. Conforme apontado pelo Quadro II acima, o benefício também é aplicado ao sistema operacional. O Google Workspace conta com a vantagem de funcionar diretamente no Browser, inclusive de forma offline e independente do sistema operacional, sendo compatível com a ampla variedade de sistemas operacionais existentes, como por exemplo, o Linux que não é suportado pela ferramenta da Microsoft. Portanto, esse mesmo problema de incompatibilidade não acontece com as soluções do Google Workspace que é capaz de entregar mais funcionalidades por um valor menor e possibilita, ainda, novas integrações com soluções desenvolvidas internamente pelo MJSP.

(...)

56. Ademais, mostra-se plenamente possível a compatibilização do uso de sistemas de

nuvem distintos pelo Ministério, de modo que a contratação junto a um novo fornecedor não geraria qualquer prejuízo aos serviços de nuvem já contratados junto à Microsoft. Deste modo, as informações atualmente hospedadas na nuvem Azure poderiam ser transferidas, sem qualquer dificuldade, para outras nuvens, possibilitando que o objetivo de criação de uma base integrada de dados pelo Ministério, que possibilite a análise, pesquisa e cruzamento de dados entre os diversos órgãos que lhe estão vinculados, seja plenamente atendido.

(...)

d) Desconsideração das vantagens econômicas da competição entre fornecedores

59. A insuficiência da justificativa trazida pelo Termo de Referência também se verifica diante da ausência de qualquer comparação entre as supostas vantagens econômicas de uma contratação exclusiva de produtos da Microsoft frente aos benefícios que poderiam advir da maior competitividade do certame por meio da disputa entre diversos fornecedores.

60. Como aprofundaremos no item II.3. a seguir, esse objetivo poderia ser alcançado por meio do parcelamento do objeto, conforme a natureza dos serviços previstos, possibilitando-se que, naqueles em que for possível a oferta de solução alternativa (como é o caso dos serviços de computação em nuvem), abra-se espaço para uma competição efetiva. Contudo, esse cenário sequer foi objeto da justificativa trazida.

61. Para além de insuficiente, a justificativa também se mostra inverídica, ao dar a entender que a contratação unificada de produtos da marca Microsoft poderia proporcionar vantagens econômicas para o MJSP.

(...)

II.3 DA ILEGAL CONSOLIDAÇÃO DAS LICENÇAS A SEREM CONTRATADAS NUM EDITAL ÚNICO
II.3.1 A conveniência do parcelamento do objeto, expressamente, recomendada pela legislação para a promoção da maior competitividade do certame

68. A terceira razão que enseja na ilegalidade do certame consiste na ausência do parcelamento do objeto que, embora seja composto por itens tecnicamente divisíveis (conforme expressamente reconhecido por este MJSP no item 4.4 do Edital - "Parcelamento da Solução de TIC"), optou por consolidar, num único Pregão, a contratação de nada menos que 29 licenças distintas da Microsoft.

(...)

72. Ocorre que, o presente certame, ao optar pelo agrupamento dos itens de naturezas distintas em um só Edital, não só optou pela exceção da regra prescrita na Lei de Licitações e pacificada pelo Tribunal de Contas da União, limitando a competitividade no processo licitatório, como não apresentou justificativas técnicas ou econômicas concretas que atestassem a necessidade do agrupamento, como se verá nos itens a seguir.

a) Condições diferenciadas de desconto, supostamente, não ofertadas por demais empresas

73. Como visto, o não-parcelamento do objeto do Edital, em atenção às diretrizes do art. 15, IV da Lei n.º 8.666/1993, deve ser comprovado por sua viabilidade técnica e econômica. Conforme expõe o Edital, a principal justificativa pelo agrupamento dos itens num único certame se daria pela estrutura contratual comum dos itens objetos da licitação, que possibilitaria ao fabricante (Microsoft) conceder condições de desconto diferenciadas devido à padronização de software contratados, das quais o MJSP não poderia, em tese, se beneficiar caso optasse pela segregação dos itens. Nesse sentido, reproduzimos a justificativa trazida pelo Termo de Referência:

(...)

74. Tal afirmação, no entanto, não deve prosperar para justificar a consolidação dos itens em edital único. Em primeiro lugar, a constatação de que os modelos contratuais Open e Select não permitiriam condições de desconto pela segregação dos itens em Edital, reflete condições características da empresa fabricante dos itens (Microsoft), e não deve ser considerada como referência para moldes contratuais de demais empresas.

(...)

b) Necessidade de demonstração de ganho de economias de escala com o não-parcelamento do objeto

78. Como visto, a opção pelo agrupamento de diversos itens num mesmo Edital deve ser justificada de forma inequívoca, apta a demonstrar que o parcelamento se mostra prejudicial em aspectos técnicos e econômicos, implicando perda de economias de escala, para o que deveria o MJSP ter se valido de estudos preliminares na fase de planejamento da contratação.

79. Deste modo, a mera referência às supostas vantagens inerentes ao agrupamento de 29 licenças num Edital único, tais como “concentração da garantia dos resultados”, “maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido” e “maior interação entre as diferentes fases de implantação/implementação”, referenciadas pelo item 4.4.3 do Termo de Referência, devem ser evidenciadas no caso concreto, inclusive em cotejo com desenhos distintos que poderiam ter sido adotados pelo MJSP.

(...)

II.3.2 Possibilidade de divisão mais benéfica à Administração comparada à proposta pelo Edital

83. Com base no exposto – e diante da inexistência de estudos técnicos e econômicos que evidenciem a conveniência do agrupamento das licenças em único edital – verifica-se que o parcelamento do objeto do edital é medida recomendada para a garantia da maior competitividade do certame, especialmente diante das funcionalidades distintas apresentadas pelas licenças que o compõem.

(...)

87. Diante do exposto, requer-se, para além da supressão da indicação de marca das soluções de computação em nuvem com solução equivalente no mercado, o parcelamento do objeto do Edital em três lotes distintos, que leve em consideração dos 29 itens serviços previstos - medidas essenciais para a compatibilização do Edital à diretrizes previstas pelos arts. 15, IV e 23, §1º da Lei n.º 8.666/1993, bem como para a isonomia, economicidade e competitividade da contratação buscada pelo MJSP.

(...)

IV. CONCLUSÃO E PEDIDOS

(...)

94. Ao final, requer que o i. Senhor Pregoeiro se manifeste na forma e no prazo de 2 (dois) dias úteis, nos termos do art. 24, § 1º do Decreto Federal n.º 10.024/2019 para:

a. Conhecer da presente Impugnação, vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade; e

b. Acolhê-la para determinar a republicação do Edital, com a exclusão das restrições previstas no objeto da licitação, para: (i) contemplar a possibilidade de fornecimento de soluções tecnológicas similares ou equivalentes às licenças de 1 a 4 e 29 constantes das Tabelas 1 do 1a, 5 e 9 do Termo de Referência, suprimindo qualquer exigência de que os produtos sejam da marca “Microsoft”; e (ii) estabelecer o parcelamento do objeto em três lotes distintos, conforme natureza das licenças previstas, no seguinte sentido: Lote 1 - Soluções de Colaboração e Produtividade (itens 1 a 4), Lote 2 – Soluções de Nuvem Pública (item 29); e Lote 3 - Soluções de Banco de Dados, Segurança, Autenticação, CRM, Gestão de Projetos, Armazenamento e Similares (itens 5 a 28).

c. Uma vez republicado o Edital retificado, determinar-se a reabertura do prazo para apresentação das propostas, conforme disposto no art. 22 do Decreto Federal n.º 10.024/2019."

4. DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA

4.1. Considerando que as alegações apresentadas tratam de assuntos de ordem técnica, os autos foram endereçados ao setor demandante, que se pronunciou por meio da Nota Técnica 4 (SEI nº 13870918), sendo assim consubstanciada:

"(...)

Em síntese, a impugnante insurge-se contra os termos do Edital com relação aos pontos abaixo resumidamente elencados que, segundo ela, a impugnação versa sobre ilegalidades

existentes no Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2021, conforme segue

Conhecer da presente Impugnação, vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade; e Acolhê-la para determinar a republicação do Edital, com a exclusão das restrições previstas no objeto da licitação, para: (i) contemplar a possibilidade de fornecimento de soluções tecnológicas similares ou equivalentes às licenças de 1 a 4 e 29 constantes das Tabelas 1 do 1a, 5 e 9 do Termo de Referência, suprimindo qualquer exigência de que os produtos sejam da marca "Microsoft"; e (ii) estabelecer o parcelamento do objeto em três lotes distintos, conforme natureza das licenças previstas, no seguinte sentido: Lote 1 - Soluções de Colaboração e Produtividade (itens 1 a 4), Lote 2 – Soluções de Nuvem Pública (item 29); e Lote 3 - Soluções de Banco de Dados, Segurança, Autenticação, CRM, Gestão de Projetos, Armazenamento e Similares (itens 5 a 28).

Uma vez republicado o Edital retificado, determinar-se a reabertura do prazo para apresentação das propostas, conforme disposto no art. 22 do Decreto Federal n.º 10.024/2019.

DA ANÁLISE DOS PEDIDOS

Inicialmente é importante destacar que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas e tem o objetivo de demonstrar a real necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como instruir o arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência.

Além disso, é objetivo do Estudo Técnico Preliminar (ETP) a definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC, **contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição.**

Ante o exposto, informa-se que durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) a Equipe de Planejamento da Contratação efetuou análises comparativas das soluções disponíveis, considerando além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos institucionais da contratação. Feitas essas observações iniciais, passa-se a análise de cada uma das solicitações feitas pela impugnante.

Possibilidade de fornecimento de soluções tecnológicas similares ou equivalentes às licenças dos itens 1 ao 4:

Esse ponto é discutido com mais detalhes na Seção 3 do Estudo Técnico Preliminar (SEI 13590833), parcialmente transcrito abaixo, com complementações:

O Google Workspace (antigo G Suite) é um serviço do Google que oferece versões de vários produtos Google que podem ser personalizados de forma independente com o nome de domínio do cliente. Ele oferece vários aplicativos da web com recursos similares aos de pacotes de escritório tradicionais, inclusive Gmail, Hangouts, Google Agenda, Drive, Docs, Planilhas, Apresentações, Groups, News, Play, Sites, e Vault.

As suítes Microsoft Office 365 e Google Workspace são as mais largamente utilizadas globalmente para provimento de soluções de escritório e produtividade, incluindo aqui o serviço de e-mail em nuvem. No entanto, análise realizada pelo Gartner Inc. em 2019 no documento "Survey Analysis: Google and Microsoft Battle It Out in a Growing Cloud Email Market" (SEI 13885895) demonstra a grande superioridade da preferência pela solução Office 365 em escala global, quando consideradas companhias de diferentes setores e tamanhos.

Sob o ponto de vista econômico (considerando o Pregão analisado e o Catálogo disponível na Web na época da análise), a solução do Google (versão Basic: R\$ 23,05 usuário/mês. PE Nº 00005/2020. UASG: 389421. CRE-CE) apresenta um custo levemente superior à versão inicial da Microsoft (Office E1: R\$ 22,21 usuário/mês. PE Nº 80/2019. UASG: 30001. TCU), com vantagem da Microsoft em relação a capacidade de e-mail (30 GB x 50 GB) e armazenamento em nuvem (30 GB x 1 TB).

Um outro ponto desfavorável à solução do Google é que enquanto a Microsoft permite que suas ferramentas sejam instaladas em diferentes plataformas, como computadores, notebooks, tablets e smartphones, a partir da versão E3, o Google tem suas soluções disponibilizadas por meio de navegadores, e, para dispositivos Android, algumas ferramentas principais, mas que podem apresentar dificuldades na usabilidade ao serem instaladas em dispositivos com telas menores, como smartphones. No atual contrato da Microsoft com o MJSP a suite de programas de escritório é instalada diretamente nos computadores (versões E3 e E5).

Para a atual contratação foi realizada consulta às unidades organizacionais quanto às versões do Microsoft Office 365 necessárias, visando o início de uma mudança cultural por meio da adoção quando possível da solução online (acessível exclusivamente por browser) e a consequente economia de recursos. Foi portanto definido inicialmente o uso da versão online (E1) do Office 365 para um conjunto de usuários, notadamente aqueles para os quais os requisitos de usabilidade não fossem tão elevados. No entanto, foi verificado que persistem alguns entraves técnicos e de performance para a utilização exclusiva da versão online para a grande maioria dos usuários. Devido à observância desta realidade, o quantitativo de licenças E1 previsto para o MJSP teve que ser limitado a apenas 15% do total de licenças do Office 365 previsto para aquisição. Além disso, há ainda no MJSP um legado significativo de código de macros em linguagem VBA (Excel/Word) e de uso intensivo de funcionalidades avançadas de ferramentas como o Excel que são fundamentais em processos de trabalho tanto das áreas finalística como das áreas-meio, características estas que as ferramentas da suite Google Workspace não contemplam.

Deve ser considerado ainda que parte significativa da contratação consiste em licenças do Microsoft M365 E3 (item 1 do processo licitatório), que engloba em um único pacote as soluções de produtividade da suite Microsoft Office 365 acrescidas do licenciamento da suite de identidade e segurança EMS E3 (Enterprise Mobility and Security E3) e ainda do licenciamento Windows Enterprise para Desktops, que possibilita que os usuários dos Desktops utilizados na instituição recebam sempre a última versão do Microsoft Windows 10 e suas atualizações. O pacote M365 E3 traz grande vantagem econômica em relação à aquisição em separado dos itens que o compõem. A suite Google Workspace apresenta alternativa (ainda que com funcionalidades limitadas em certos aspectos) apenas para o primeiro item, e não oferece alternativa similar para os demais produtos e funcionalidades presentes nos demais itens. Outra necessidade do MJSP não coberta pela suite Google Workspace é que está presente no item 1 da contratação é a disponibilidade de plataforma para o gerenciamento de dispositivos móveis Microsoft Intune, ferramenta que se tornou indispensável com o avanço do trabalho remoto em decorrência da pandemia do Coronavírus.

Outra das principais características que as ferramentas da suite Google Workspace não preenchem é a possibilidade de implantação híbrida para as ferramentas de gestão de identidade e dos serviços de e-mail. Atualmente o MJSP tem uma implementação híbrida do Active Directory e do Microsoft Exchange, com parte da gestão e do armazenamento sendo feita em ativos *on premises*, e parte em ambiente de cloud. A suite Google Workspace não oferece alternativa para gestão híbrida desses recursos, forçando a migração da totalidade do serviço de e-mail para a nuvem e a utilização de uma solução de gerenciamento de identidade de terceiros como o próprio Microsoft Active Directory, características estas que não contemplam os requisitos de negócio do MJSP no presente momento.

A suite do Google não conta ainda com ferramentas analíticas avançadas para detectar comportamentos irregulares de usuários e para mitigar riscos de identidade como o Azure Defender for Identity (antigo Azure ATP), e não oferecem o mesmo nível de integração que as ferramentas da Microsoft possuem entre a solução de identidade (Azure Active Directory) e as diversas soluções de segurança que fazem parte do portfólio da contratação, tais como as soluções de EDR (Defender ATP - Defender for Endpoints) e CASB (Cloud App Security).

As ferramentas do Google Workspace não são complemente aderentes ainda à aspectos regulatórios presentes nas normas aplicáveis à administração federal, notadamente à Norma Complementar nº 14 da Instrução Normativa nº 1/2008 do DSIC/GSI, em relação à residência dos dados armazenados em nuvem. Enquanto é possível, no caso das ferramentas Office 365, verificar que os dados do Exchange Online residem em datacenters no Brasil, para os serviços do Google Workspace é informado que as opções de localidade de dados são apenas Estados Unidos e Europa, conforme pode ser confirmado em consulta ao endereço <https://support.google.com/a/answer/7630496?hl=en#zippy=%2Cstep-view-data-regions-progress>.

Por fim, é relevante destacar os investimentos feitos pelo MJSP na implantação de soluções corporativas que fazem uso intensivo de ferramentas presentes no Microsoft Office 365, como é o caso do portal de intranet corporativo desenvolvido sobre o Sharepoint Online, as ferramentas institucionais de acompanhamento de projetos que fazem uso da solução Microsoft Project integrada ao Sharepoint (Project Web Access) e ainda as integrações e automações realizadas por meio das ferramentas flow/power automate que integram funcionalidades de diferentes aplicações, como o Microsoft Teams, Sharepoint, etc. Todo o desenvolvimento e investimento feito para o uso integrado das ferramentas seria instantaneamente perdido no caso da substituição da plataforma, o que traria enorme prejuízo para a produtividade do órgão e para o serviços públicos por ele prestados.

Possibilidade de fornecimento de soluções tecnológicas similares ou equivalentes às licenças do item 29:

Esse ponto é discutido com mais detalhes na Seção 3 do Estudo Técnico Preliminar (SEI 13590833), parcialmente transcrito abaixo, com complementações:

Desde o ano de 2018 o Ministério da Justiça e Segurança Pública tem feito uso cada vez maior dos serviços de computação em nuvem Microsoft Azure, que foram adquiridos por meio do Contrato nº 28/2018, para vários de seus projetos. A experiência obtida nesse período demonstrou de forma inequívoca o potencial que o uso da computação em nuvem possui para viabilizar projetos que dependem de soluções dinâmicas de tecnologia da informação, em especial no que diz respeito a ferramentas capazes de possibilitar o processamento e a análise de grandes volumes de dados.

Além da nuvem Microsoft Azure, existem soluções de outros provedores de computação em nuvem, como, por exemplo, Google Cloud, Amazon AWS e Oracle Cloud, que possuem ofertas de serviços amplas e adequadas para determinados cenários. Para exemplificar, a DTIC/MJSP realizou recentemente (por meio do Processo SEI 08006.000238/2020-49) a contratação de serviços da Oracle Cloud, por ser esta a alternativa considerada viável para a internalização do sistema Consumidor.gov.br, da Secretaria Nacional do Consumidor, sistema este que presta relevante serviço público para a sociedade no campo dos direitos do consumidor. Naquela circunstância, por haver uma dependência tecnológica do sistema a ser internalizado com soluções da empresa Oracle, restou caracterizado por meio do Estudo Técnico Preliminar da Contratação (ETPC) que seria inviável naquela circunstância a contratação de solução de computação em nuvem de outros provedores para essa finalidade.

Do mesmo modo, para os projetos em andamento no Ministério da Justiça e Segurança Pública relacionados na seção 2.8, a solução considerada viável é a realização de processo de contratação para a manutenção e ampliação dos serviços atualmente prestados pela nuvem Microsoft Azure. Um dos motivos para essa conclusão é que vários dos projetos em curso no Ministério da Justiça e Segurança Pública fazem uso de soluções de Plataforma Como Serviço (PaaS) e Software como Serviço (SaaS) providas pela Microsoft Azure, tais como Azure Event Hubs, Azure Stream Analytics, Azure Functions, Azure Logic Apps, Azure Maps, Application Insights, Azure Active Directory, etc. Vários dos projetos em desenvolvimento e em produção atualmente no MJSP somente se tornaram viáveis após a adoção destas e outras soluções PaaS e SaaS da nuvem Microsoft Azure, como foram o caso dos projetos Cortex e Sinesp Geo, e estes são projetos que já se tornaram essenciais para as áreas de negócios responsáveis por eles (SEOPI e SENASP), não sendo, portanto, possível prescindir dos serviços. Ademais, a DTIC realizou grande investimento nos últimos

18 meses para adquirir conhecimento técnico para a melhor utilização dos recursos da nuvem Microsoft Azure, incluindo a realização de treinamentos e participação em eventos nacionais e internacionais, estando hoje com as suas equipes em condições de extrair um resultado muito mais significativo dos serviços disponibilizados, sempre objetivando atender as necessidades das áreas de negócio do MJSP que dependem de soluções de Tecnologia da Informação. Por todos esses aspectos, a perspectiva de substituição do provedor de serviços de computação em nuvem Microsoft Azure por serviços de outro provedor para os projetos estratégicos em curso na DTIC implicaria em paralisação de serviços hoje providos continuamente para diferentes áreas do MJSP e para o Sistema Único de Segurança Pública, e implicaria ainda na necessidade de gastos adicionais com o re-desenvolvimento dos softwares e com a nova capacitação das equipes, sendo, portanto, considerada inviável.

É importante também salientar que a manutenção e ampliação dos serviços de nuvem Microsoft Azure apresenta várias vantagens de ordem técnica e econômica para o MJSP decorrentes do atual cenário de uso de soluções tecnológicas da Microsoft na instituição. Os serviços da nuvem Microsoft Azure oferecem integração nativa e direta com os serviços Microsoft instalados no datacenter atual do Ministério da Justiça e Segurança Pública, garantindo assim alta disponibilidade e redundância, conectividade e expansão do parque atual de máquinas já instaladas com pouco esforço. Também é possível se utilizar do benefício exclusivo de nuvem híbrida (*Hybrid Benefits*) da Microsoft que permite que as licenças de Office, Windows Client, Windows Server e SQL Server contratadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para o ambiente local, sejam utilizadas concomitantemente no ambiente local e na nuvem Azure, gerando assim uma economia na aquisição de licenças. Isso quer dizer que cada licença já comprada pode ser utilizada também no ambiente de nuvem ao mesmo tempo, dobrando a capacidade de uso dessas tecnologias, e reduzindo à metade seu custo.

Abaixo são relacionadas algumas das demais vantagens da contratação de serviços de nuvem Microsoft Azure em conjunto com o licenciamento de softwares Microsoft:

Office e Windows: As licenças do Office e Windows podem ser migradas e utilizadas concomitantemente nas versões remotas através do serviço do Office 365 e Virtual Desktop, permitindo a possibilidade de teletrabalho com o serviço do Azure chamado Azure Virtual Desktop. Não há a necessidade de licenciamentos adicionais.

Active Directory: A Rede do Ministério da Justiça e Segurança Pública utiliza o Microsoft Active Directory como plataforma de gestão de identidade e ativos, gestão de direitos e permissões. É uma tecnologia já amplamente adotada no mercado e no governo federal e garante a segurança e gestão da rede e da infraestrutura de TI do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Como proposta de evolução desta plataforma para garantir maior proteção aos usuários, informações e infraestrutura de TI do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Azure oferece o Azure AD. O serviço de identidade empresarial do Azure AD (Azure Active Directory + Intune + AIP) oferece logon único e autenticação multifator para ajudar a proteger usuários contra 99,9 por cento dos ataques de segurança cibernética. Além disso, o Azure AD dá suporte a mais de 2.800 aplicativos SaaS (software como serviço) pré-integrados.

System Center: O Ministério da Justiça e Segurança Pública possui sistema de monitoramento de infraestrutura de TI baseado em Microsoft System Center. Este serviço pode ser interligado ao Azure Monitor, que é o serviço de monitoramento de nuvem que permite o monitoramento centralizado da infraestrutura local e remota. Com a integração do System Center com o Azure Monitor, é possível a utilização de Inteligência Artificial para geração de alertas de segurança, utilização de máquinas e otimização de ambiente. Além disso, o Azure Monitor permite a integração com o APM da Microsoft, Application Insights, gerando alertas, métricas, mapeamento e track de toda a solução de infraestrutura e aplicações;

SQL Server 2008, Windows Server 2008 e Windows 7: Hoje o Ministério da Justiça e Segurança Pública possui em seu ambiente algumas máquinas com SQL Server 2008, Windows Server 2008, e Windows 7 cujo suporte Microsoft acaba em 2019. Com a

migração para a nuvem Azure, a Microsoft assegura o suporte estendido por mais três anos, bem como a utilização das licenças já adquiridas;

É possível estabelecer análises comparativas entre diferentes provedores de nuvem e demonstrar a vantajosidade econômica da opção pela nuvem Azure em determinados cenários, como os de utilização de Máquinas Virtuais com sistema operacional Windows Server e do banco de dados Microsoft SQL Server. Consideramos que este cenário é bastante representativo do todo, pois estes softwares sustentam parcela significativa dos sistemas corporativos em uso atualmente no Ministério da Justiça e Segurança Pública. Serão considerados na análise apenas os principais provedores de cloud que estão na categoria *hyperscale* (Microsoft Azure, Amazon AWS, Google Cloud), por consideramos que apenas estes atendem a todas as premissas (possuem datacenter no Brasil, permitem optar pelo licenciamento como serviço incluso no custo da máquina virtual), e, portanto, possuem características comparáveis para este estudo.

Exemplificativamente, serão aqui considerados dois cenários de recursos de TIC com as características acima que são representativos da utilização típica de infraestrutura de servidores e bancos de dados no Ministério da justiça:

Servidor virtual com Sistema Operacional Windows Server, 04 núcleos de processamento (VPCUs), 16 Gigabytes de RAM, 1 Terabyte de disco rígido tipo SSD Standard (até 500 iops e 60 MBps de taxa de transferência)

Servidor de Bancos de Dados SQL Server Enterprise rodando em Sistema Operacional Windows Server, 04 núcleos de processamento (VPCUs), 16 Gigabytes de RAM, 1 Terabyte de disco rígido tipo SSD Standard (até 500 iops e 60 MBps de taxa de transferência)

Para a análise será considerada para o cenário de utilização dos recursos na nuvem Microsoft Azure a utilização do benefício híbrido, que permite eliminar os custos de licenciamento dos softwares caso o cliente possua o mesmo licenciamento para uso em infraestrutura própria (on premises). Foram ainda adotadas as seguintes premissas para o estudo comparativo:

Criação dos recursos computacionais exclusivamente em datacenters localizados em território brasileiro.

Estimativa realizada apenas na modalidade pay-as-you-go, sem considerar o provisionamento de recursos por tempo preestabelecido (que permite descontos adicionais).

Análise comparativa realizada diretamente com o valor provido pelas calculadoras públicas das plataformas em dólares (USD), visto que as calculadoras de alguns provedores de nuvem só fazem estimativas nesta moeda.

A Tabela abaixo traz o resultado da análise comparativa do custo mensal de cada cenário realizada por meio das calculadoras do Azure (<https://azure.microsoft.com/pt-br/pricing/calculator/>), AWS (<https://calculator.aws/#/estimate>) e Google Cloud (<https://cloud.google.com/products/calculator>):

	Azure	AWS	Google Cloud
Servidor virtual com Sistema Operacional Windows Server, 04 núcleos de processamento (VPCUs), 16 Gigabytes de RAM, 1 Terabyte de disco rígido tipo SSD Standard (até 500 iops 60 MBps)	389,47 USD	473,06 USD	439,62 USD
Servidor de Bancos de Dados SQL Server Enterprise rodando em Sistema Operacional Windows Server, 04 núcleos de processamento (VPCUs), 16 Gigabytes de RAM, 1 Terabyte de disco rígido tipo SSD Standard (até 500 iops 60 MBps)	389,47 USD	1.568,07 USD	930,16 USD*
TOTAL	778,94 USD	2.041,13 USD	1.369,78 USD

Tabela 18 - Análise comparativa de custos mensais entre provedores de cloud nos cenários estabelecidos

* Foi considerado o acréscimo de licenças SQL Server Enterprise para 04 VPCUs (490,54 USD), uma vez que a Google Cloud não oferece a opção de licenciamento de SQL Server embutido no custo da VM

Desta forma, na impossibilidade de se realizar análises comparativas de custo de soluções entre provedores de nuvem para todos os possíveis cenários, foi definido um cenário

representativo da utilização de recursos de infraestrutura por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e, no cenário considerado, fica demonstrada a grande vantajosidade econômica da opção pela nuvem Azure quando considerada a utilização do Benefício Híbrido. As evidências da análise realizada estão no documento SEI 13581711.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, consideramos improcedente os argumentos apresentados no Pedido de Impugnação (13869537), uma vez que fica demonstrado que para os casos de uso do Ministério da Justiça e Segurança Pública não há equivalência entre as soluções propostas e aquelas que constam no Edital do Processo Licitatório, fornecidas pela Microsoft. Fica demonstrada ainda que há vantajosidade econômica na opção pelo licenciamento de softwares da Microsoft quando considerados certos cenários de uso presentes no MJSP, e que é desarrazoado o pedido de nova divisão em lotes para o processo licitatório apenas para possibilitar a participação de fornecedor que não atende aos requisitos técnicos necessários para as soluções a serem adquiridas, conforme expresso nos documentos da contratação, notadamente o seu Estudo Técnico Preliminar, e neste documento.

Assim sendo, a equipe técnica responsável pelo planejamento da presente contratação encaminha resposta ao pedido de impugnação interposto pela empresa GOOGLE CLOUD BRASIL COMPUTAÇÃO E SERVIÇOS DE DADOS LTDA, se manifestando pelo seu indeferimento e pela sequência do processo de contratação, conforme as justificativas aqui apresentadas."

5. CONSIDERAÇÕES DA PREGOEIRA

5.1. Após a avaliação da Equipe Técnica dos fatos supostamente impugnáveis, preservando o princípio da isonomia e estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, considera-se improcedente o pedido de impugnação ora apresentado.

6. DA DECISÃO

6.1. Diante do exposto, **CONHEÇO DA IMPUGNAÇÃO**, uma vez que presente os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, subsidiado pela área técnica demandante, e com lastro nos posicionamentos levantados, decidindo pela **IMPROCEDÊNCIA** do Pedido de Impugnação nº 1 ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 01/2021 interposto pela empresa Google Cloud Brasil Computação e Serviços de Dados LTDA ("Google").

6.2. É a decisão.

LIDIANNY ALMEIDA DE CARVALHO

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **LIDIANNY ALMEIDA DE CARVALHO, Pregoeiro(a)**, em 09/02/2021, às 15:46, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **13890757** e o código CRC **2AB501D5**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.