



13964540



08006.000110/2020-85



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Executiva
Divisão de Licitações

RESPOSTA IMPUGNAÇÃO Nº 3

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 03 (SEI nº 13948100) foi apresentado no dia 17/02/2021 às 20h06, via correspondência eletrônica.

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 dos artigo 24 do Decreto nº 10.024/2019.

3. DOS PEDIDOS DO IMPUGNANTE

3.1. Alega o impugnante, em suma:

“ (...)

4.O direcionamento e as restrições à concorrência contidas no Edital do MJSP são injustificadas e correspondem a modelo diametralmente oposto ao modelo que vem sendo adotado por outros órgãos da Administração Pública Federal para aquisição centralizada de serviços de computação, os quais privilegiam uma ampla concorrência entre diversos provedores de nuvem, inclusive de reconhecimento internacional (tais como IBM, Google, Amazon Web Services e Oracle), tal como o edital da licitação nº 18/2020 do Ministério da Economia, apresentado como Doc. Anexo 1, cuja licitação está agendada para ocorrer no próximo dia 23/2/2021.

(...)

7. Em especial, as justificativas apresentadas no Estudo Técnico Preliminar (“ETP”) se baseiam em premissas equivocadas e comparativos de preços que não levam em consideração critérios

equivalentes, além de desconsiderar as características essenciais dos serviços computacionais em nuvem que é o fato da nuvem ser por essência aberta, genérica e neutra para permitir uma ampla portabilidade de dados, tal como sintetizado a seguir:

(i) O principal argumento contido no ETP para justificar o direcionamento é o fato de existir projetos em andamento no MJSP que já se utilizam de créditos da nuvem Azure. No entanto, o quantitativo de créditos Azure atualmente contratado pelo MJSP (isto é, 200 créditos) é ínfimo se comparado ao montante total que será adquirido no contexto do Pregão (isto é, 2.421 créditos), sendo que: (1) são citados no ETP apenas dois projetos que já se utilizariam dos poucos créditos Azure já adquiridos pelo MJSP, sendo que esses dois projetos poderiam ser facilmente migrados para outras nuvens abertas e genéricas; (2) o MJSP não apresentou argumentos técnicos aptos a justificar o direcionamento para os demais 16 (dezesesseis) projetos listados no ETP, sendo que esses projetos podem ser atendidos pelas nuvens de outros provedores, que ofertam serviços e funcionalidades equivalentes ao Azure; e (3) o ETP não contém justificativas técnicas para embasar a contratação direcionada de 1.346 créditos Azure pelos órgãos partícipes da Ata de Registro de Preço, sem demonstrar por quais razões as nuvens de outros provedores não atenderiam às necessidades desses órgãos.

(ii) Tal como indicado no ETP, os dois projetos já iniciados, assim como esses outros 16 projetos também citados pelo MJSP, são baseados em serviços amplamente disponíveis em diversas nuvens¹. As funcionalidades de todos esses projetos não dependem exclusivamente da nuvem Azure na medida em que podem ser igualmente atendidas por diversas outras nuvens de outros provedores. Isso fica claro do quadro comparativo anexo (Doc. Anexo 2), que contém uma relação dos principais serviços ofertados por nuvens e dos principais provedores de nuvem que ofertam tais serviços (com a indicação do nome do serviço correspondente prestado por cada provedor)². Essa tabela mostra que, para cada serviço ofertado pela nuvem Azure da Microsoft, existem outras nuvens que ofertam serviços correspondentes.

(iii) Quanto à economicidade, os comparativos de preços efetuados pelo MJSP partem de premissas equivocadas sobre os custos envolvidos nas diferentes opções disponíveis no mercado³. Caso se utilizasse critérios equivalentes para a comparação dos custos de cada nuvem, seria possível verificar que os preços médios dos serviços ofertados pela nuvem Azure são, em geral, superiores ou, no melhor dos casos, comparáveis aos preços dos serviços de outras nuvens de qualidade reconhecida internacionalmente (Google Cloud, IBM Cloud, AWS, Oracle Cloud e Huawei Cloud). Aliás, esse comparativo de preços foi feito de forma detalhada pelo Ministério da Economia no recente edital nº 18/2020, onde foram utilizados critérios equivalentes para comparar os custos dos mesmos serviços de nuvem levados em consideração pelo MJSP, sendo possível verificar que a nuvem Azure não corresponde à opção mais vantajosa (vide comparativos na pág. 56 e seguintes do edital do Ministério da Economia, Doc. Anexo 1).

(iv) No mais, o argumento de que a nuvem Azure seria “melhor integrável” às licenças e aplicativos da Microsoft já existentes também não se sustenta. O fato de o MJSP atualmente possuir licenças de software da Microsoft não significa que a nuvem da Microsoft seria “melhor integrável” a essas licenças, já que a nuvem é, por essência, neutra, aberta e genérica e, conseqüentemente, integrável às licenças de softwares da Microsoft já existentes no MJSP. A própria fornecedora Microsoft reconhece que suas licenças de software podem ser hospedadas por diversas outras nuvens além da nuvem Azure⁴, sem custos adicionais, eis que a computação em nuvem (i) nada mais é do que uma capacidade virtual de armazenar e processar dados e funcionalidades e (ii) pode ser fornecida por outras empresas, inclusive tradicionais com reconhecimento internacional (tais como Google, Oracle, Amazon Web Services, IBM, dentre outras). Para fins de completude, apresenta-se em anexo uma extensa lista de “parceiros de mobilidade autorizados” da Microsoft, a qual evidencia uma ampla relação de provedores de nuvem que são totalmente compatíveis com as licenças de software da Microsoft (Doc. Anexo 3). (v) Por fim, o argumento de que o MJSP já possuiria “conhecimento técnico” na utilização da nuvem Azure da Microsoft não pode ser aceito como argumento para afastar, a priori, a competitividade exercida por outros provedores de nuvem. Tal argumento apenas reforça o risco de aprisionamento tecnológico resultante do modelo direcionado contido no Edital. O modelo que melhor privilegiaria a economicidade, a eficiência e que permitiria a ampla concorrência entre provedores de nuvem é aquele que transfere ao contratado a obrigação de realizar a gestão, o gerenciamento e a operação da nuvem (independentemente do provedor da nuvem), assim como de efetuar a migração dos recursos computacionais já existentes para a nuvem contratada (à luz das características de interoperabilidade e portabilidade das nuvens, permitindo que os dados armazenados em um ambiente sejam facilmente transferidos para outro). Nesse sentido é o edital recentemente publicado pelo Ministério da Economia (Doc. Anexo 1), por meio do qual o Ministério da Economia pretende contratar, além da própria nuvem, “serviços de gerenciamento e operação da nuvem”, “serviços de migração de recursos computacionais”, “serviço de migração de bancos de dados” e “treinamento”. A utilização do modelo adotado pelo Ministério

da Economia se justificaria porque não cabe ao gestor público se tornar “especialista técnico” nesta ou naquela nuvem, justamente para evitar o risco de o órgão contratante se tornar dependente da tecnologia de um único fabricante. Caso contrário, o órgão contratante se tornaria dependente de uma única tecnologia de nuvem, se colocando em uma posição de “refém” perante a fabricante da nuvem. Ainda que o MJSP optasse por realizar ele mesmo a gestão e a operação da nuvem, o conhecimento necessário para tanto é genérico pelo fato desses produtos possuírem conceitos gerais e gerenciais em comum, sem existir diferenças conceituais significativas que dificultem de sobremaneira a operação e gestão da nuvem de outros provedores. Desse modo, o conhecimento técnico já adquirido pelo MJSP com as soluções da Microsoft poderia também ser utilizado para a gestão de outras nuvens, sem configurar argumento suficiente para afastar a obrigatoriedade de conduzir uma licitação competitiva e que possibilite a ampla participação de interessados.

Portanto, não há razões técnicas nem econômicas para o direcionamento à solução computacional em nuvem da Microsoft, além de não ser cabível a limitação da competitividade do certame pelo simples argumento de o MJSP possuir maior “familiaridade” com uma determinada tecnologia ante as características gerais necessárias para a gestão e operação de quaisquer nuvens. A limitação pretendida à concorrência é contrária ao entendimento pacificado do TCU e ao disposto na IN nº 1/2019, que veda a indicação de marca sem justificativas técnicas e exige que as contratações públicas de TIC viabilizem a ampla participação de provedores de nuvem dada a característica aberta, neutra e integrável desses serviços.

(...)

10. Diante da gravidade das ilegalidades demonstradas acima, deve ser atribuído efeito suspensivo à Impugnação até que sejam analisados os pontos apresentados acima, conforme autoriza o item 24.7.1 do Edital. O Edital contém restrições ao caráter competitivo do Pregão e à participação de interessados no certame decorrentes do direcionamento para uma única marca. Caso se permita a 7 continuidade do Pregão nesse formato, existe o risco de bloqueio à competição exercida por inúmeros ofertantes de serviços de computação em nuvem, inviabilizando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em descordo com a legislação aplicável.

(...)"

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 9 (SEI nº 13950683) sendo assim consubstanciada:

"(...)

DA ANÁLISE DOS PEDIDOS

Inicialmente é importante destacar que, ao contrário da argumentação exposta pela impugnante, a equipe de Planejamento da Contratação realizou uma análise consistente no Estudo Técnico Preliminar da Contratação considerando as diferentes soluções de provedores de serviços de computação em nuvem disponíveis no mercado para atendimento das necessidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e justificou a sua conclusão pela necessidade de manutenção dos serviços do Microsoft Azure. Trata-se de um posicionamento cujas razões são estritamente técnicas e que derivam de análises complexas, para a quais não existem respostas prontas ou fáceis, como a recorrente aparentemente deseja fazer crer. Portanto, serão trazidos argumentos adicionais nesta Nota Técnica que reforçam o posicionamento da Equipe de Planejamento da Contratação em relação às decisões expressas no Estudo Técnico Preliminar da Contratação.

As respostas aos argumentos da recorrente foram divididos em três seções, conforme segue.

(i) Utilização de Nuvem de outros provedores; ETP partícipes; Quantitativo de créditos; Integração de recursos

Preliminarmente, é preciso informar que o atual contrato de serviços do Azure (Contrato 28/2018) foi recentemente aditivado em 25% (vinte e cinco por cento), passando de 200 para 250 *Monetary Commitments*. Essa ampliação foi necessária para manter a sustentação de projetos que constam na carteira institucional de projetos estratégicos do MJSP (por exemplo, os projetos Cortex, Sinesp Big Data e Pro Consumidor).

A alegação de que os projetos em curso no MJSP "*poderiam ser facilmente migrados para outras nuvens abertas e genéricas*" é desprovida de fundamento técnico, certamente foi feita por alguém que não é da área de tecnologia da informação e manifesta não deter qualquer conhecimento do escopo e do desenvolvimento feito em cada um desses projetos. Além disso, o recurso cita os dois projetos que são mencionados no ETPC inferindo que constituem um rol exaustivo de projetos que dependem de recursos exclusivos da nuvem Microsoft Azure, quando trata-se de um rol apenas

exemplificativo. Além dos diversos argumentos já presentes nas seções 3.2.2 e 3.2.3 do Estudo Técnico Preliminar da Contratação à respeito da demanda de recursos da nuvem Microsoft Azure pelos projetos do MJSP, é possível acrescentar alguns outros:

- O uso intensivo de componentes de plataforma (PaaS) e *serverless* da nuvem Azure em alguns projetos do Ministério da Justiça, dentre os quais podem ser destacados o Azure Stream Analytics, Azure Event Hubs, Azure Logic Apps, Azure Functions, Azure Application Server, dentre outros. O desenvolvimento feito ao longo dos últimos dois anos sobre esses componentes não pode ser transferido para outros de outros provedores de nuvem (ainda que estes possuam serviços com alguma similaridade e relativa equivalência aos existentes no Azure) sem provocar interrupção em serviços de produção e grave prejuízo para as áreas negociais.
- A integração de autenticação e autorização para acesso aos recursos de nuvem com a solução de gerenciamento de identidade Azure Active Directory, que é a solução *de facto* para gerenciamento de identidade corporativa no MJSP, até mesmo em função da capacidade de integração nativa entre os diretórios *on premises* e na nuvem. Por exemplo, em determinados cenários, são utilizados serviços em endpoints privados com integração ao domínio Active Directory e autenticação provida por meio dos serviços do Azure Active Directory. Este e outros cenários presentes no MJSP envolvendo integrações com o Azure Active Directory não podem ser endereçados nativamente com serviços exclusivos de nenhum outro provedor de nuvem.
- Quatro dos dezenove projetos em andamento no MJSP elencados no ETPC dizem respeito à implantação de desktops virtuais na nuvem. Nenhum outro provedor possui solução de desktops virtuais em nuvem com as mesmas características presentes no Azure Windows Virtual Desktop, tais como a integração nativa em domínio privado com o Azure Active Directory, a utilização de máquinas virtuais do Windows 10 multissessão, entre outras. Deve ser destacado ainda que em decorrência da política de licenciamento híbrido adotado para os desktops físicos e virtuais na nuvem (um usuário já licenciado não requer licença adicional para uso do desktop virtual), o custo de implantação da solução de VDI na nuvem neste cenário tende a ser significativamente menor utilizando o Azure WVD em comparação com outras soluções de desktops virtuais de outros provedores de cloud (ex. AWS Workspaces). O uso de Desktops Virtuais em nuvem tem se tornado um recurso cada vez mais importante neste momento de adoção do *home office* por consequência da pandemia do Covid-19.
- Há um grande número de projetos hoje em desenvolvimento que tratam da integração da solução analítica SaaS de visualização de dados da Microsoft (Power BI), que é a ferramenta largamente utilizada por todas as áreas negociais do MJSP, com pipelines de processamento de dados baseados em recursos PaaS/*serverless* disponíveis na nuvem Azure (ex. Azure Synapse, Azure Purview, Azure Data Factory). Aqui também há questões relativas à integração do acesso a esses recursos com a gestão de identidade provida pelo Azure Active Directory, integração esta que seria de grande complexidade (e eventualmente inviável) caso fossem utilizados recursos eventualmente similares de outros provedores de nuvem.

Portanto, aqui elencamos razões adicionais de ordem técnica que inviabilizam no presente momento a adoção de outra solução de nuvem que não o Microsoft Azure para os projetos relacionados no Estudo Técnico Preliminar. Eventualmente, em um momento futuro, considerando a evolução tecnológica e estudos de impacto de negócio, poderão ser propostas alternativas para provimento de projetos por outros provedores de nuvem, o que é inclusive uma estratégia vislumbrada pelo MJSP para o provimento de serviços em arquitetura multicloud. Detalhes adicionais sobre esse tópico serão abordados na seção "iii" do presente documento.

Com relação à previsão de quantitativo de serviços de nuvem da presente contratação, deve ser esclarecido que a parcela relativa ao órgão gerenciador é de 1.075 *Compromissos Monetários do Azure*, conforme consta na Tabela 1 do Termo de Referência. O detalhamento das necessidades dos órgãos partícipes das licitações é prerrogativa exclusiva destes órgãos, devendo estar refletida nos seus Estudos Técnicos Preliminares da Contratação. Do ponto de vista da Equipe de Planejamento da Contratação, a contratação unificada pelos órgãos vinculados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública apresenta vantagens, tais como a possibilidade de ganho de escala e a adoção de critérios unificados para a governança de dados e a segurança da informação entre os órgãos partícipes, inclusive no que diz respeito às ferramentas a serem utilizadas. O uso coerente de políticas e critérios para a governança de dados e sistemas dos órgãos vinculados ao MJSP é o escopo do Comitê de Governança de Dados e Sistemas (CGDI), instituído no âmbito do MJSP por meio da Portaria 86/2020.

Por fim, deve ser salientado ainda que a presente contratação passou por análise do Colegiado

Interno de Referencial Técnico (CIRT) do Ministério da Economia, instituído pela Instrução Normativa nº 02/2019-SGD. O CIRT se pronunciou da seguinte forma, quanto a possibilidade de envio do ETP dos órgãos partícipes àquele Colegiado:

Esclarece-se que o disposto no inciso I do art. 2º da IN SGD/ME nº de 2019, ao qual o parágrafo reproduzido acima se refere, aplica-se para o órgão gerenciador da ata de registro de preços, o qual deve encaminhar à SGD os documentos de planejamento da contratação elencados no art. 4º da referida norma, juntamente com a solicitação de aprovação da contratação. Dessa forma, excetuando-se casos em que é identificada uma necessidade específica, a SGD não solicita nem analisa os documentos de planejamento da contratação de órgãos participantes das contratações que são submetidas à análise em atendimento ao normativo supracitado. (SEI 12703282)

(ii) Economicidade

Em linhas gerais, há uma alegação da recorrente de que a nuvem Microsoft Azure não atenderia o critério de economicidade, não se comprovando ser mais econômica do que outras alternativas. O argumento carece de fundamento por um motivo muito simples, desconsidera os *workloads* de quem irá utilizar os serviços de nuvem. De fato, não há resposta única para qual provedor de serviços de nuvem é mais econômico, pois isso depende de um universo de variáveis que estão ligadas ao tipo de uso será feito dos recursos de nuvem, e, até mesmo por isso, não faz sentido falar em "preço médio" dos serviços.

A análise sobre a economicidade do uso de serviços de nuvem é extremamente complexa, por estar relacionada a condições particulares de cenário de uso da parte do contratante destes serviços. Organismos de aconselhamento na área de TIC, como o Gartner Group, vêm se debruçando sobre essa questão. O posicionamento do Gartner sobre a adoção de serviços da nuvem Microsoft Azure, conforme refletido no documento "Microsoft Azure Services: What You Must Know and Do When Committing to Azure" é que tal adoção pode ser significativamente barateada no caso do uso do *bring your own license* (aqui considerando o uso duplicado do licenciamento adquirido por consequência do mecanismo de benefício híbrido) e o uso de instâncias reservadas.

O benefício exclusivo de nuvem híbrida (*Hybrid Benefits*) 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 (considerando aqui o uso em VMs Azure, SQL VMs ou PaaS e WVD), gerando assim uma economia pela não necessidade de aquisição de licenças para uso em nuvem. 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, conforme demonstrado abaixo:

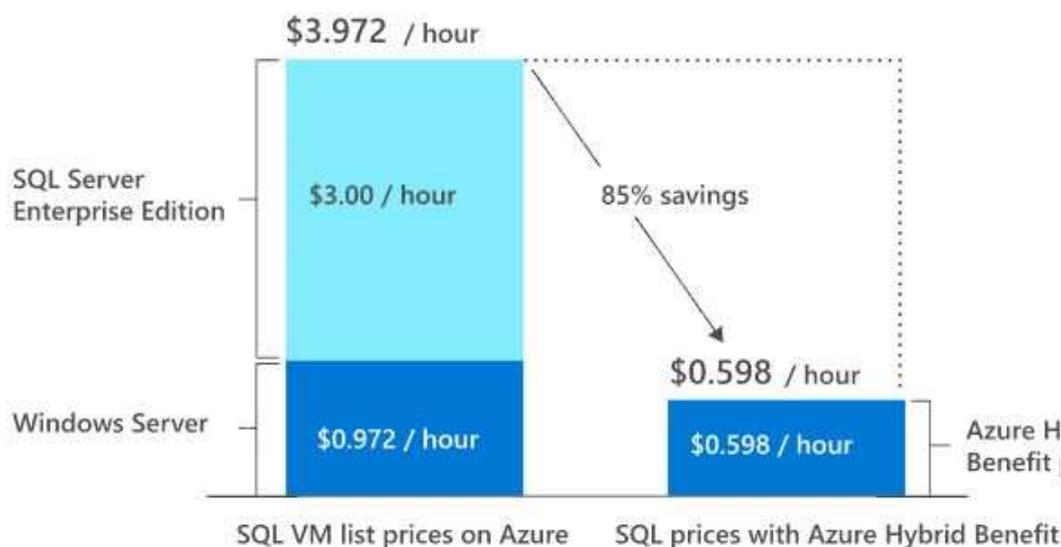


Gráfico 1 - Exemplo de economia com o SQL Server

Fonte: <https://azure.microsoft.com/pt-br/pricing/hybrid-benefit/#why-azure-hybrid-benefit>

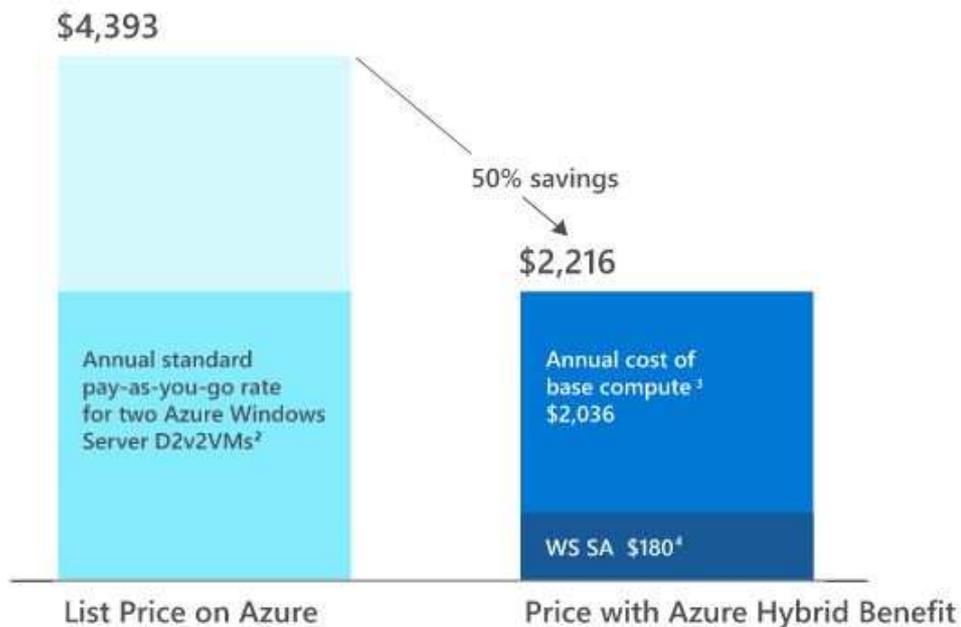


Gráfico 2 - Exemplo de economia com o Windows Server

Fonte: <https://azure.microsoft.com/pt-br/pricing/hybrid-benefit/#why-azure-hybrid-benefit>

A análise mencionada pela recorrente, feita no âmbito do Edital nº 18/2020 do Ministério da Economia, desconsidera completamente o mecanismo de *benefício híbrido*, mecanismo este que faz total diferença no custo final para os *workloads* mencionados no parágrafo anterior. Portanto, utilizar essa análise para fundamentar o argumento de que não há economicidade na contratação da nuvem Microsoft Azure pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, considerando os seus cenários de uso, é algo insustentável. De forma contrária, a análise feita na seção 3.2.3 do ETPC, reproduzida abaixo, demonstra que há cenários de uso típicos do MJSP em que o uso dos serviços da nuvem Microsoft Azure apresenta grande vantajosidade econômica:

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
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
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
TOTAL	778,94 USD

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.

Outro ponto que merece ser ressaltado é que o Edital nº 18/2020 do Ministério da Economia visa a contratação de um serviço de nuvem "genérico", focado unicamente em Infraestrutura como Serviço (IaaS), que desconsidera em seu catálogo várias das necessidades atuais do MJSP e que é destinado a órgãos públicos com pouca ou nenhuma maturidade do uso de nuvens públicas, requisitos que definitivamente não são compatíveis com os do presente processo licitatório. O presente processo visa a contratação de serviço de nuvem para a sustentação de projetos já em curso e que utilizam recursos de Plataforma e Software como Serviço (PaaS e SaaS), e visa ainda o atendimento das necessidades do Ministério da Justiça e das instituições a ele vinculadas no que se refere aos mecanismos de governança e segurança de dados. Não é aceitável que o Ministério da Justiça ignore ou rebaixe as suas necessidades apenas para se adequar a um modelo genérico de fornecimento de serviços que não o atende. Eventualmente até o próprio Ministério da Economia aparentemente reconhece que, para determinadas necessidades, o serviço "genérico" não é suficiente, conforme demonstra a realização recente do Pregão Eletrônico nº 7/2020-ME, que foi especificamente direcionado para a contratação de serviços de nuvem Microsoft Azure.

(iii) Modelo de provimento multi nuvem; especialidade do time técnico do Contratante

Outra característica do Edital nº 18/2020 do Ministério da Economia que inviabiliza a sua utilização como referência para o presente processo é que o modelo de serviços nele adotado prevê a contratação de fato de um "cloud broker", ou seja, de uma empresa responsável pela intermediação da utilização de serviços de diferentes provedores de nuvem. O Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao longo do presente processo, expôs argumentação consistente sobre o porquê de tal modelo não ser aplicável à sua realidade, conforme, por exemplo, consta na Nota Técnica nº 49/2020-CITIC emitida em resposta aos posicionamentos existentes no relatório técnico do Colegiado Interno de Referencial Técnico (CIRT):

O modelo considerado viável pela DTIC/MJSP para o uso de múltiplos provedores e computação em nuvem é o de ter contratos individuais com cada provedor, e alocar os seus projetos em função de características técnicas e também de custos para cada projeto. Essa abordagem difere do modelo multicloud utilizado por determinadas instituições baseado na contratação de um broker de serviços, que não é considerado adequado ao nível de maturidade já alcançado pela instituição no uso de recursos de cloud. A possibilidade de portabilidade de projetos entre diferentes provedores é vista como um objetivo a ser alcançado, porém nem sempre é viável em decorrência de características técnicas dos projetos. O Ministério da Justiça e Segurança Pública tem investido na readequação dos seus projetos para passar a utilizar conceitos de desenvolvimento nativo para cloud, como o uso de containers/kubernetes e a integração e entrega contínuos, visando gradativamente reduzir a dependência de provedores específicos para seus projetos.

Portanto, a Equipe de Planejamento da Contratação discorda veementemente das alegações da recorrente de que o modelo mais adequado para todos os casos "é aquele que transfere ao contratado a obrigação de realizar a gestão, o gerenciamento e a operação da nuvem (independentemente do provedor da nuvem)". Essa alegação aparentemente ignora completamente as obrigações da Administração definidas em lei de realizar as atividades de gestão

dos seus recursos, inclusive aqueles destinados à tecnologia da informação. O modelo de "cloud broker" pode ser inclusive incompatível com a obrigação da Administração Pública de realizar o planejamento dos gastos públicos, pois pode implicar na delegação de parte das decisões sobre esses gastos a um ente não vinculado à Administração. É compreensível as dificuldades existentes na Administração Pública em decorrência da limitação de forma geral dos seus quadros técnicos, porém trata-se de atividades que, na nossa visão, são indelegáveis.

O modelo adotado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para adoção de múltiplas nuvens (multi cloud) consiste em ter contratos individualizados com diferentes provedores, e realizar a alocação dos serviços em cada provedor de acordo com as especificidades dos *workloads* envolvidos, e considerando inclusive os custos de cada projeto em cada provedor. Como exemplo desta abordagem pode ser mencionado o processo SEI 08006.000238/2020-49 que teve como objeto a contratação da nuvem Oracle (OCI), por ficar demonstrado naquela ocasião que era a alternativa técnica e economicamente mais viável para receptionar determinados *workloads* dependentes de soluções proprietárias da Oracle, e que necessitavam de sustentação imediata e contínua.

O Gartner Group, no seu documento "Designing a Cloud Strategy Document" vê como meta desejável a transformação da equipe de TI das organizações em "cloud brokers", nos seguintes termos:

Transform IT into a broker of cloud services: The role of a service broker is to enable developers, consumers and lines of business to quickly access technology services while safeguarding the business through the application of centralized policies and procedures.

A equipe responsável pela gestão de TIC do Ministério da Justiça e Segurança Pública entende que este é o modelo mais aplicável à sua realidade, sendo inclusive advogado por órgãos imparciais no aconselhamento de soluções de TIC como o Gartner Group, e vem se capacitando para atuar de acordo com esse objetivo. Entendemos, por fim, que não compete a entes privados determinar de que forma a gestão de recursos de TIC em órgãos públicos deve atuar, e sim à lei e aos normativos aplicáveis.

Por todos os motivos aqui apresentados, fica caracterizado que as alegações da recorrente a respeito da aplicabilidade das análises feitas para o processo do Edital nº 18/2020-ME ao presente processo não se sustentam. Há motivos suficientes de ordem técnica e gerencial para a realização da contratação específica dos serviços da nuvem Microsoft Azure para atendimento das necessidades elencadas no presente processo de contratação. Isso, no entanto, não obsta a contratação futura de outros provedores de serviços de nuvem, conforme a estratégia aqui detalhada.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, consideramos improcedente os argumentos apresentados no Pedido de Impugnação (13948100), uma vez que fica demonstrado que para os casos de uso do Ministério da Justiça e Segurança Pública não há equivalência entre as soluções de outros provedores de nuvem e as presentes na nuvem Microsoft Azure. Fica demonstrado ainda que há vantagem econômica na opção pela nuvem Microsoft Azure quando considerados os cenários de uso presentes nos projetos em andamento no MJSP, e ainda que o modelo de "cloud broker" advogado pela recorrente não é aplicável às necessidades do contratante.

Assim sendo, a equipe técnica responsável pelo planejamento da presente contratação encaminha resposta ao pedido de impugnação interposto pelo escritório MARCHINI BOTELHO CASELTA, 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 3 ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 01/2021.

É a decisão.

LIDIANNY ALMEIDA DE CARVALHO

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **LIDIANNY ALMEIDA DE CARVALHO, Pregoeiro(a)**, em 19/02/2021, às 20:37, 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 **13964540** e o código CRC **DB2B60A3**

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

Referência: Processo nº 08006.000110/2020-85

SEI nº 13964540