

## Julgamento

Brasília, 26 de dezembro de 2024.

<b>ASSUNTO</b>	<b>JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO</b>
<b>EDITAL</b>	<b>PREGÃO Nº 024/2024</b>
<b>PROCESSO</b>	50050.008033/2023-85
<b>OBJETO</b>	Registro de preço para contratação de solução de computação em nuvem composta por empresa especializada para prestação de serviços gerenciados de computação em nuvem, sob o modelo de cloud broker (integrador) de multinuvm, que inclui a concepção, projeto, provisionamento, configuração, migração, suporte, manutenção e gestão de topologias de serviços em 3 (três) ou mais provedores de nuvem pública, pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, prorrogável nas mesmas condições avençadas, até o limite de 60 (sessenta) meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e de seus Anexos.
<b>IMPUGNANTE</b>	MICROSOFT DO BRASIL IMPORTAÇÃO E COMÉRCIO DE SOFTWARE E VÍDEO GAMES LTDA. inscrita no CNPJ sob o nº 04.712.500/0001-07 Representante legal, Régis A. Izzo de Gasperi.

### 1. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

1.1. Trata-se de impugnação interposta tempestivamente, pela MICROSOFT DO BRASIL IMPORTAÇÃO E COMÉRCIO DE SOFTWARE E VÍDEO GAMES LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 04.712.500/0001-07, contra os termos do Edital referenciado, com fundamento no item 6.2. do Instrumento convocatório, bem como no § 1º, art. 87 da Lei nº 13.303/2016.

1.2. Em cumprimento às formalidades legais, registra-se que foi dada publicidade da presente impugnação no site da INFRA S.A.

### 2. **DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

2.1. Em sede de admissibilidade consta preenchido os pressupostos de tempestividade, legitimidade, interesse e fundamentação, conforme e-mail recebido da impugnante, acostado aos autos do processo licitatório de que trata o presente certame.

2.2. O item 6.2. do referido Edital, dispõe que em até 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa física ou jurídica poderá impugnar o ato convocatório do certame. Desta forma, dado que a publicação do Aviso de Licitação ocorreu em 02/12/2024, com previsão de abertura dia 30/12/2024, tem-se que o prazo final para protocolo da petição foi até 10/06/2024. Portanto, a impugnação interposta é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

2.3. Nos termos do item 6.2.8. do Edital, deve esta estatal julgá-la em até 3 (três) dias úteis a partir de seu recebimento, que se deu em 20/12/2024.

2.4. A impugnação interposta foi encaminhada à Superintendência de Tecnologia da Informação - SUPTI, para subsídio à resposta da impugnação por meio do Ofício 393 (SEI 9212910), considerando tratar-se de condições constantes do Termo de Referência, tendo a unidade demandante se manifestado conforme Ofício 115 - impugnação (SEI 9221570).

### 3. SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES

"[...]

3. Segundo o item 12.1. do Edital, a proposta de preços deve ser apresentada “conforme Modelo de Proposta de Preços, Anexo III do Termo de Referência (Anexo I [do] Edital”, e deverá conter, dentre outras informações, “o valor unitário e total do item ou percentual de desconto, ou valor total do grupo, ou percentual de desconto, conforme o caso”, bem como “eventuais Memórias de Cálculo que se fizerem necessárias, caso solicitado”.

3.1.

Item	Descrição dos serviços	Unidade de Medida	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
1	Serviços de Computação em nuvem nativos do provedor	USN - Unidade de Serviços em nuvem	3.300.000,0000		
2	Serviços de Computação em nuvem não nativos do provedor	USN-MP - Unidade de Serviços em nuvem - Marketplace	780.000,0000		
3	Serviços de Suporte Técnico do Ambiente em Nuvem	UFS - Unidade fator de serviço	4.050.000,0000		
4	Serviços Técnicos Especializados do Integrador	HSPi - Hora de Serviço Projetozível do Integrador	4.200		
5	Serviços Técnicos Especializados do Provedor	HSPp - Hora de Serviço Projetozível do Provedor	1.200		
6	Serviços de migração de recursos computacionais	Valor em Reais por GB (gigabyte) migrado	16.600		
7	Serviços de migração de Banco de Dados	Valor em Reais por GB (gigabyte) migrado	8.200		
8	Serviços de migração de armazenamento não estruturado (S3 ou equivalente)	Valor em Reais por GB (gigabyte) migrado	591.000		
9	Treinamento Multinuvem	Valor unitário em Reais por turma de treinamento	1		

Figura 1 - Trecho do Anexo III ao Termo de Referência

4. **Descontos abertos de descontos fechados** - a precificação dos itens 1 e 2, segundo o Anexo III, deverá ser efetuada com base em “Unidades de Serviços em Nuvem” (USNs). A Portaria SGD/MGI nº 5.950/2023 define USN como uma “métrica aplicável aos serviços de computação em nuvem (IaaS, PaaS e SaaS), contratados por meio de cloud brokers. A métrica foi construída com a finalidade de aferir e remunerar os serviços de computação em nuvem consumidos, de modo a vincular a execução dos serviços a critérios objetivos de qualidade e resultados, bem como prover maior previsibilidade do cronograma físico e financeiro da execução contratual e maior transparência dos custos associados para os órgãos ou entidades” (item 7.5.1.2.).

5. Percebe-se, assim, que o Edital solicita dos licitantes que fixem preços unitários tão baixos quanto possível para as USNs vinculadas aos itens 1 e 2. O Edital assume, com isso, que essa seria a melhor maneira para proporcionar à Infra S.A. o menor preço possível para tais itens — e para a contratação como um todo.

6. A Peticionária percebeu recentemente que tal prática causa uma **séria distorção competitiva** que termina por excluir serviços de computação em nuvem da Microsoft da licitação — e, por isso, vem à presença de V. Sa. submeter a presente manifestação com o objetivo de remediar este estado de coisas.

7. Em virtude de compromisso com a transparência de suas práticas comerciais, a Microsoft faz questão que o usuário final de seus serviços tenha acesso aos preços estabelecidos para eles. Para que essa transparência possa ser garantida, a Microsoft entende que não basta estabelecer em contrato níveis de desconto (ou possibilidades de desconto) entre ela e os distribuidores de seus produtos e serviços: isso não garante que os descontos oferecidos pela Microsoft a um determinado distribuidor no âmbito de um projeto sejam efetivamente repassados ao consumidor final.

8. É de conhecimento público que a grande maioria dos agentes de mercado cujos produtos serão oferecidos nesta licitação adota tal prática de “*descontos fechados*”, é dizer: fixa-se em contrato um nível de desconto (ou uma possibilidade de nível de desconto) que não é tornada pública ao usuário final. O distribuidor fixará o preço que desejar e não dará visibilidade, ao usuário final, sobre o custo efetivo dos serviços que a ele são fornecidos.

9. A Microsoft adota uma política de “*descontos abertos*”, na qual o preço final, já descontado, é exibido na interface que permite acesso ao serviço Azure (o “*console*”). Este preço específico será utilizado como preço efetivo da USN para um determinado serviço.

10. Para determinar este valor, o distribuidor que participar de uma licitação informará à Microsoft seu preço-alvo. A Microsoft, então, calculará o desconto percentual sobre o valor-base da USN, resultando no preço final que será exibido no console.

11. Este preço exibido no console é fixo e não pode ser alterado, sendo o valor que o cliente verá e que servirá como preço efetivo para a USN ao longo da vigência do contrato. Portanto, é inviável para a Microsoft oferecer um desconto adicional na fórmula da USN com o intuito de reduzi-la, pois isso resultaria em um desconto duplo ao final do processo.

12. Isso leva à conclusão de que o “*mérito competitivo*” das propostas formuladas pelos distribuidores que oferecem produtos Microsoft deveria ser avaliado pelo preço **efetivamente cobrado dos usuários finais**. O edital, no entanto, avalia a competitividade das propostas que envolvem produtos e serviços Microsoft a partir do oferecimento de descontos nas fórmulas das USNs a eles vinculadas, e com isso impõe uma **desvantagem competitiva indevida** a tais propostas.

13. **Prejuízo ao interesse público** — conforme o art. 31 da Lei Federal nº 13.303/2016, “as licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa(...) devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo” (grifamos).

14. A “*seleção da proposta mais vantajosa*”, a “*eficiência*”, a “*economicidade*” e a “*obtenção de competitividade*” exigem que o mérito competitivo das propostas que envolvem produtos e serviços Microsoft seja avaliado a partir do custo efetivo que elas representarão para o usuário final — e não a partir de um “preço nominal” que não seja uma expressão fiel de tal ônus.

15. Para a Administração, modificar essa sistemática só trará benefícios: ela passará a receber propostas envolvendo produtos e serviços Microsoft (e eventuais outros provedores de nuvem que também utilizem descontos abertos) e certamente a competitividade das licitações que vier a promover será significativamente aumentada. Eliminar a distorção competitiva que hoje impede o oferecimento de lances competitivos envolvendo produtos e serviços Microsoft, assim, não apenas permite que propostas sejam avaliadas com base em seus reais méritos (e custos), como também tende a reduzir os preços finais cobrados da Infra S.A. ao final de uma licitação.

16. **Pedidos** — diante do exposto, a Peticionária requer:

a. A título de **prestação de esclarecimentos**, seja confirmado que, para fins de formulação e julgamento de propostas, distribuidores que ofereçam produtos e serviços Microsoft poderão considerar, na definição do valor unitário para os itens 1 e 2 do Edital, o custo efetivo que tais unidades de serviço irão gerar para a Infra S.A.;

b. Subsidiariamente, caso V. Sa. entenda que o pedido anterior não possa ser acolhido a título de “*pedido de esclarecimentos*”, que então esta manifestação seja recebida como **impugnação ao Edital** — para que ele seja reformado de modo a permitir, na formulação de propostas que envolvam produtos e serviços Microsoft e quando de seu julgamento, a avaliação dos custos efetivos que eles irão representar à Infra S.A.

[...]"

#### 4. DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA

4.1. Considerando que as alegações apresentadas **tratam de decisão administrativa da esfera discricionária**, exarada nos artefatos produzidos pela unidade técnica demandante, esta se manifestou por meio do Ofício nº 115 (SEI nº 9221570), da seguinte forma (*sic*):

"[...] **PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO:**

*Diante do exposto, a Peticionária requer:*

*a. A título de prestação de esclarecimentos, seja confirmado que, para fins de formulação e julgamento de propostas, distribuidores que ofereçam produtos e serviços Microsoft poderão*

*considerar, na definição do valor unitário para os itens 1 e 2 do Edital, o custo efetivo que tais unidades de serviço irão gerar para a Infra S.A.;*

*b. Subsidiariamente, caso V. Sa. entenda que o pedido anterior não possa ser acolhido a título de “pedido de esclarecimentos”, que então esta manifestação seja recebida como impugnação ao Edital — para que ele seja reformado de modo a permitir, na formulação de propostas que envolvam produtos e serviços Microsoft e quando de seu julgamento, a avaliação dos custos efetivos que eles irão representar à Infra S.A.*

#### **RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO:**

O edital não estabelece critérios sobre como devem ser aplicados os descontos pelos provedores e seus parceiros.

A estratégia comercial adotada por cada licitante é apenas por ele definida e, geralmente, resultam de parcerias com os provedores ofertados.

O edital é claro em definir que a unidade de medida a ser contratada é a USN para o item 1 e USN-MP para o item 2, ambos correspondem ao consumo de um dólar americano na console do provedor, em conformidade com o que prega a Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 26 de outubro de 2023 e comumente adotado pela quase totalidade das contratações de serviços de nuvem no governo brasileiro.

Sendo assim, independentemente do modelo de desconto adotado pelo provedor e seus parceiros, o foco da administração é contratar o menor valor de USN (e USN-MP), conforme requisitos que estão claramente definidos no edital, cabe às licitantes elaborarem suas estratégias de precificação de forma a se adequarem ao modelo estabelecido pela contratante e amplamente adotado no mercado.

[...]"

## 5. DA CONCLUSÃO

5.1. Convém registrar que as análises e justificativas apresentadas pela unidade técnica são de sua inteira responsabilidade, não cabendo à Pregoeira e Equipe de Apoio se manifestar acerca da conveniência ou oportunidade do acatamento das justificativas pela Diretoria competente. Em relação à essas, parte-se da premissa de que a autoridade competente se utilizou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

5.2. Diante do exposto, provou-se que o Edital não burla o princípio da legalidade e o da isonomia, muito menos restringe o caráter de competição do certame, desnecessário, por conseguinte, medidas com fins de saneamento. Portanto, desnecessário o afastamento ou correção de seu texto para atender o ora reclamado pela Impugnante.

5.3. Julga-se **IMPROCEDENTE** o pedido de Impugnação apresentado pela empresa MICROSOFT DO BRASIL IMPORTAÇÃO E COMÉRCIO DE SOFTWARE E VÍDEO GAMES LTDA. ao **Edital nº 24/2024**, constante dos autos do Processo Administrativo nº 50050.008033/2023-85, conforme razões acima delineadas.

5.4. A data de abertura do procedimento licitatório será mantida.

**Cindy Raquel Rocha de Souza Lima**

Pregoeira

Portaria nº 357/2024 (SEI nº 9136771)

Despacho 268 (SEI nº 9121484)



Documento assinado eletronicamente por **CINDY RAQUEL ROCHA DE SOUZA LIMA**, Pregoeira, em 26/12/2024, às 18:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&acao\\_origem=documento\\_conferir&lang=pt\\_BR&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **9222282** e o código CRC **45647E7E**.