

RESPOSTA A PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO nº 01 – PE Nº 09/2020

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 09/2020

PROCESSO: 12.184/2019

OBJETO: Contratação de solução hiperconvergente de infraestrutura de data center, compreendendo: hardware, softwares, serviços de instalação, configuração, operação assistida, suporte técnico e manutenção dentro do prazo da garantia, durante o período mínimo de 60 (sessenta) meses, para atender às necessidades do Conselho Federal de Odontologia (CFO).

Trata-se de impugnação apresentado pela empresa HASHTECH SERVIÇOS E SISTEMAS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, ao Edital do pregão eletrônico 09/2020 acima mencionado. Nos termos do edital, conheço da solicitação por tempestiva, e após análise e posicionamento da área técnica e demandante, torno público seu teor e decisão.

1. DA TEMPESTIVIDADE

A data de abertura da sessão pública do certame, no sistema de compras governamentais do governo federal, foi marcada originalmente para ocorrer em 13/01/2021. Posteriormente, esta foi prorrogada para ocorrer 19/01/2021. O mérito da impugnação está contido no item 13 do instrumento convocatório:

13.1. Até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do Pregão, na forma eletrônica.

13.1.1. Caberá ao Pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração deste Edital e seus anexos e pela área requisitante, se for o caso, decidir sobre a impugnação no prazo de até dois dias úteis contados da data de recebimento da impugnação.

13.1.2. Acolhida a impugnação contra o ato convocatório, será designada nova data para a realização do certame.

13.2. A impugnação poderá ser realizada na forma eletrônica pelo e-mail secos@cfo.org.br, ou, ainda, por petição dirigida ou protocolada no endereço: SHIN CA 7 Lote 2 – CEP: 71.503-507 – Brasília – DF, de segunda a sexta-feira (exceto feriados), no horário de 09:00 às 12:00h e de 13:00 às 17:00h. Quando enviada por e-mail, o emitente deve aferir a confirmação de recebimento pelo pregoeiro.

Portanto, o protocolo de impugnação apresentado pela empresa dia 14/01/2021 é tempestivo.

2. DAS ALEGAÇÕES

Em breve síntese, a empresa impugnante contesta o cerceamento da competitividade do Edital. Alega que as cláusulas demonstradas em sua alegação são restritivas do caráter competitivo do certame pelo fato do Instrumento Convocatório “exigir especificações que são inaplicáveis ao objeto ora licitado, visto suas particularidades, e limitam a participação de um maior número de empresas, prejudicando assim o propósito maior que é a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração”.

É alegado que o item 6.2.1.2.9.3, o qual exige que soluções de Software Defined Storage implementada utilizando uma máquina virtual tenham que entregar no mínimo 25% adicionais de recursos de processamento (quantidade de cores) e memória, estaria penalizando este tipo de solução sem nenhuma justificativa plausível. Porém, esta exigência trata-se na verdade de uma compensação, visto que este tipo de solução exige uma implementação de uma máquina virtual em cada host que compõe o cluster e esta máquina virtual precisa de recursos computacionais adicionais para funcionarem, ou seja, exigirão mais processamento e memória. Como comprovação, podemos citar as exigências mínimas recomendadas por alguns fabricantes tais como HP e Nutanix. O fabricante HP recomenda que, para um ambiente com a capacidade de armazenamento exigida neste Termo de Referência, sua máquina virtual chamada de “HPE StoreVirtual VSA” seja configurada com no mínimo 2 CPUs virtuais com 2 GHz e 8GB de memória RAM (fonte: <https://h20195.www2.hp.com/v2/GetHTML.aspx?docname=c04111621>). Já o fabricante Nutanix recomenda que para soluções all-flash, sua máquina virtual chamada de “CVM” possua configuração mínima de 32GB de memória RAM e 12 vCPU (fonte: https://portal.nutanix.com/page/documents/details?targetId=AHV-Admin-Guide-v5_10:app-cvm-memory-config-u.html). Uma vez que a configuração mínima

exigida por host no termo de referência é de 128GB de memória RAM e processadores com 10 núcleos, o quantitativo adicional exigido de 25% desses recursos correspondem respectivamente a 32GB de memória RAM e 2,5 núcleos, o que é comprovadamente razoável para compensar o *overhead* que as máquinas virtuais necessárias para o funcionamento das soluções Software Defined Storage exigem.

A impugnante menciona também que, a versão anterior do edital especificava no item 6.2.1.1.1. que a solução possuísse o padrão de segurança “NIST SP 800.53” e que na retificação do instrumento convocatório este item foi alterado para que o equipamento appliance possua chip Trusted Platform Module (TPM) na versão 2.0 ou mais atual. Vale ressaltar que essa alteração não direciona a tecnologia para nenhum fabricante específico, uma vez que os chips TPM são utilizados pelos principais fabricantes do mercado em seus equipamentos. Apesar da impugnante referir-se como um “simples chip TPM ou da BIOS do equipamento”, o chip TPM é de suma importância, uma vez que o mesmo é um padrão internacional para um processador criptográfico seguro, sendo um microcontrolador dedicado projetado para proteger o hardware por meio de chaves criptográficas integradas. O chip TPM é utilizado para que o boot do sistema operacional seja mais seguro, além de auxiliar na hora de guardar senhas, tanto de dispositivos de hardware, quanto senhas relacionadas a serviços.

Desconhecedora da infraestrutura interna do CFO e não se atentando ao item 6.2.3.2.1.16. do edital, o qual especifica que os serviços de implantação devem contemplar a migração de servidores virtuais que estão atualmente executando no ambiente de produção usando o software de virtualização do fabricante VMware, a impugnante alega que os itens 6.2.1.1.8., 6.2.1.1.9. e 6.2.1.1.10 direcionam a solução a ser contratada sem gerar qualquer vantagem ao interesse público. Todavia, a exigência de que a solução seja ofertada com licenciamento do software de virtualização do fabricante VMware é imprescindível ao CFO, uma vez que a solução a ser adquirida será utilizada tanto para suportar novos serviços, quando para suportar os serviços atuais que se encontram no ambiente de produção e que por sua vez estão sendo hospedados em ambiente de virtualização VMware. Logo, para que não ocorram problemas de compatibilidade na migração desses serviços que atualmente operam em infraestrutura de hardware obsoleta e sem alta disponibilidade, é necessário que se mantenha a tecnologia de virtualização atualmente utilizada. Ainda assim, cabe ressaltar que

praticamente todos os fabricantes do mercado possuem soluções de hardware compatível para utilização do software de virtualização da VMware, sendo que esta relação pode ser consultada através do link disponível no link <https://www.vmware.com/resources/compatibility/search.php> e não existe qualquer exclusividade de fornecimento do software de virtualização do fabricante VMware a um fabricante específico. Portanto, não há o que dizer sobre direcionamento e tampouco sobre restrição da competitividade, uma vez que a licitante tem a possibilidade de ofertar um modelo condizente com o mínimo exigido, seja qual for o fabricante que esta representa.

A impugnante alega que o item “6.2.1.2.2.4.”, que faz exigência para que a arquitetura do gabinete/chassi possua projeto tool-less, não traz qualquer vantagem ao interesse público. Todavia, este tipo de arquitetura além de ser comumente empregada em chassis de diversos equipamentos, tais como computadores, servidores e appliances baseados em servidores, possui enorme utilidade para que seja realizadas manutenções nos mesmos, pois traz a facilidade e agilidade de abertura do gabinete e instalação/desinstalação de placas de expansão sem a necessidade de ferramentas, reduzindo o *downtime* e custos relacionados aos serviços de manutenção. Vale ressaltar ainda que, esta exigência não traz qualquer direcionamento e tampouco restringe a competitividade, uma vez que os principais fabricantes de mercado, a citar: Cisco, Dell, Lenovo, HP, Huawei, IBM, empregam arquitetura tool-less na fabricação de seus produtos.

Alega também a impugnante que os itens 6.2.1.2.2.5 e 6.2.1.2.8.1, que tratam sobre uma exigência MÍNIMA em que cada appliance deve suportar pelo menos 10 (dez) discos, gera direcionamento. Entretanto, na elaboração do Termo de Referência e inclusive para este item, foram fixadas exigências mínimas necessárias e indispensáveis para contratação do objeto do referido Edital. Além do que, durante a fase de elaboração das especificações, foi realizada pesquisas por soluções de diversos fabricantes, onde foi constatado que TODOS possuem produtos que atendem essa exigência mínima.

A impugnante menciona que a redação dos itens 6.2.1.2.2.6 e 6.2.1.2.3.3 determina potência específica para a fonte de alimentação e requer manutenção de componentes internos, com o equipamento em operação, o que se ocorresse poderia levar riscos de acidente para funcionários do CFO. Vale lembrar mais uma vez que são requisitos mínimos necessários e indispensáveis. Além disso, a exigência de que o sistema de ventilação seja do tipo *hot-pluggable*, tem por objetivo, quando for necessário fazer uma manutenção neste componente, a qual ocorrerá através de profissionais da equipe de assistência técnica do próprio fabricante, que a mesma possa ocorrer sem interrupção significativa da operação do sistema que estará hospedando as aplicações críticas do CFO.

É argumentado pela impugnante que as exigências mínimas relacionadas ao processamento e memória da solução, redigidas no formato capacidade “bruta”, tem por efeito favorecer fornecedores que poderão ofertar solução com tecnologia VMware vSAN. Ao contrário do que é reclamado, estas exigências descritas em formato de capacidade “bruta” preserva a isonomia do processo, uma vez que obriga todos os fornecedores a ofertarem soluções que atendam aos requisitos mínimos exigidos de maneira equânime. Caso fosse exigido recursos líquidos ao invés de brutos, abriria margem para a subjetividade e dificultaria, ou até mesmo impossibilitaria, o aferimento do atendimento da solução ofertada por parte da equipe técnica, uma vez que o consumo de recursos computacionais necessários para funcionamento da solução Software Defined Storage é diferente para cada fabricante e variam conforme o tamanho do ambiente.

A impugnante alega que o item 6.2.1.2.8, que trata sobre a capacidade de armazenamento na camada de cache e na camada de capacidade da solução, é descrito com uma configuração de discos específica de soluções baseadas em vSAN, possivelmente porque algumas soluções de mercado não possuem em arquitetura a camada de cache. Este item foi revisado e possuirá nova redação, onde estará descrito de forma mais clara que será permitido também a oferta de soluções que não tenha arquitetura com discos dedicado para cache.

A impugnante discorre que a exigência de um nível mínimo de DWDP para os discos SSD que são solicitados para a solução não traz nenhuma vantagem e sugere que seja permitida a proposta de qualquer nível de DWDP. Primeiramente, é preciso ressaltar três pontos: que sucessivas gravações realizadas em células de memória SSD produzem desgastes que limitam sua vida útil; existem tipos de discos SSD de vários tamanhos de capacidade e durabilidade; DWPD: “Disk full Writes Per Day” (gravações de unidade por dia) é um indicador comum de mercado para a estimativa da resistência de uma memória SSD. Por este edital se tratar de uma aquisição de solução de alto valor e que será utilizada para hospedar serviços críticos e armazenar dados sensíveis do CFO, é notório que se tenha a preocupação com a qualidade e durabilidade dos discos SSD que serão utilizados na solução. Logo, faz-se necessário a exigência de uma durabilidade mínima para os discos SSD que compõem a solução e que ainda assim, permanece mantida na redação do termo de referência a obrigatoriedade da reposição dos discos sob quaisquer circunstâncias, durante todo período de garantia e suporte solicitado.

Ao dizer que as funcionalidades de deduplicação e compressão especificadas no item 6.2.1.2.9.5 do edital favorece soluções vSAN, a impugnante faz uma interpretação completamente errada do texto, pois em momento algum é exigido que esta funcionalidade seja para um grupo restrito de disco como ela menciona em sua alegação, sendo apenas solicitado que a solução possua funcionalidades de deduplicação e compressão de dados inline ou near-line. Ademais, a exigência por funcionalidades de deduplicação e compressão, que estão presentes na maioria das soluções de armazenamento de grandes volumes, visa adquirir uma solução que possua capacidade de reduzir a quantidade de armazenamento necessária de maneira eficiente e assim evitar que o CFO tenha que fazer novo investimento em um curto prazo de tempo para atender demanda por mais capacidade de armazenamento.

Por fim a impugnante, mais uma vez com alegações que as especificações estariam favorecendo a solução vSAN, opina sobre os requisitos ideais, na sua visão, relacionados à resiliência, proteção de dados, tolerância a falha e capacidade de criptografia, argumentando que estes requisitos da forma como foram exigidos não atenderiam as necessidades do CFO. A equipe técnica do CFO ao especificar estes requisitos levou em consideração primeiramente as reais necessidades do órgão e em todas as ações buscou-se de sobremaneira a vantajosidade técnica e econômica para a Administração,

preservando-se os interesses da coletividade. Portanto, entendemos que não cabe aos fornecedores opinarem sobre a adição de outras exigências além das que estão presentes no edital, e os mesmos tem a prerrogativa e liberdade de ofertar solução que atenda minimamente os requisitos exigidos.

3. DA ANÁLISE DO PEDIDO

A pregoeira encaminhou a referida impugnação para a equipe de técnicos de tecnologia da informação do CFO e demais membros da equipe de apoio, para análise e parecer, havendo consenso no exame dos pontos que seguem.

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. 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.

Quanto à alegação da impugnante sobre existência de alguns itens nas exigências da especificação técnica que refletem no direcionamento e do cerceamento da competitividade, pela simples leitura do objeto a ser contratado, percebe-se tratar-se de uma solução de alta complexidade que demanda integração de seus componentes, ou seja, trata-se de equipamentos e serviços de missão crítica de alto valor agregado e financeiro. O objetivo do poder público é garantir que o objeto seja concluído com êxito, atendendo a contento a necessidade MÍNIMA levantada, sendo assim exigido que a solução a ser adquirida tenha condições técnicas suficientes para o deslinde do que for contratado.

Não existe qualquer abuso na presente exigência, ao contrário existe sim um maior cuidado e zelo, sempre buscando promover a ampla concorrência entre os licitantes, garantindo a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Neste sentido, a equipe técnica do CFO, na elaboração do Termo de Referência, observou-se estritamente os preceitos legais vigentes, em consonância com o interesse da Administração Pública, fixando exigências mínimas necessárias e indispensáveis para

contratação do objeto do referido Edital. De toda maneira, devido a alta complexidade do objeto, e em análise de alguns itens que foram assertivamente pontuados pela impugnante, tal como o item “6.2.1.2.8.6” que trata dos dispositivos para armazenamento de hypervisor e SDS, a equipe técnica entende que há necessidade de recolher edital para realizar ajustes e correções do mesmo afim de afastar qualquer possível irregularidade técnica ou jurídica.

4. DO PARECER

Considerando que a Administração pode rever seus atos visando à observância dos princípios basilares da legalidade, impessoalidade e mais especificamente o princípio da ampla concorrência e, com a finalidade de se obter a proposta mais vantajosa para contratação do serviço em tela, a equipe acatou parcialmente a impugnação, considerando parcialmente procedente o argumento que consta do item “*b) O reconhecimento da procedência da presente impugnação para que seja reformulado edital completamente, conforme as razões acima trazidas;*”, devendo ser procedida as devidas alterações e adequações no Edital e anexos.

Relativo aos argumentos apontados sobre “A PESQUISA DE PREÇOS REALIZADA E DA INCONGRUÊNCIA DO EDITAL”, é negado o provimento do mérito, em face de sua improcedência, permanecendo inalteradas as disposições do instrumento convocatório ora atacado.

Assim, durante o período de suspensão do Pregão, iniciado em 18/01/2021, o Edital foi RETIFICADO. Observadas as alterações realizadas no objeto, foi realizada NOVA PESQUISA DE PREÇOS, para atualização e readequação do valor estimado da contratação. Dessa forma, o Edital retificado foi REPUBLICADO em 06/04/2021, com sessão pública prevista para o dia 16/04/2021 às 09h00min (Horário de Brasília).

Nada mais havendo a informar, publique-se a resposta no sistema compras governamentais do governo federal e no sítio eletrônico deste Conselho Federal de Odontologia, para conhecimento dos interessados.

Clarissa e Palos Brito

Pregoeira