

EXCELENTÍSSIMO(A) PREGOEIRO(A)
COMISSÃO DE LICITAÇÕES
INFRA S.A

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO N. 024/2024
OBJETO: IMPUGNAÇÃO

HELOISA LISBOA SANTOS, advogada inscrita na OAB/RS 122.356, com escritório profissional estabelecido na Rua Capitão Fernando Tatsch, n. 280, Município de Santa Cruz do Sul – RS, CEP 96845-840, vem, tempestivamente, propor:

IMPUGNAÇÃO

Ao **EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO N. 24/2024**, promovido pela **INFRA S.A.**, cujo objeto versa sobre: “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 multinuvem, 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”.

I - DOS FATOS

Após análise minuciosa do presente edital, vislumbrou-se exigências no procedimento que não condizem com a realidade, precisamente ao que concerne às exigências técnicas para habilitação da empresa licitante.

Os requisitos técnicos ora exigido restringem a concorrência e comprometem o caráter competitivo da licitação, contraditando o objetivo da Administração Pública ao iniciar um processo licitatório: que é buscar a proposta mais vantajosa para a contratação, fomentando a maior competitividade possível entre os interessados.

Desta forma, tendo em vista os vícios ora mencionados, faz-se necessário impugnar os termos do presente Edital.

II - DO MÉRITO – RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

Os percalços havidos no presente certame concentram-se nas exigências pertinentes aos atestados de capacidade técnica e documentações alusivas para habilitação da empresa vencedora.

Examinando criteriosamente o edital, a IMPUGNANTE constatou que o mesmo contém previsões irrazoáveis, que restringem indevidamente o universo de competidores e certamente comprometerá a legalidade do certame.

O objetivo, portanto, ao impugnar o ato convocatório, refere-se à possibilidade de participar da licitação em igualdade de condições com seus concorrentes, respeitando-se especialmente os princípios da isonomia, vantajosidade, razoabilidade e da legalidade. Ademais, cabe ressaltar que ao restringir em condições específicas o edital licitatório, a Administração fere diretamente o PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE, onde nem todos os participantes poderão ter a mesmas condições - o que claramente é observado no edital em questão.

Posto isto, a presente impugnação visa extirpar as amarras verificadas no edital que, além de restringirem desnecessariamente o universo de competidores, ainda traz a possibilidade de eventual direcionamento, conforme demonstraremos a seguir. In verbis:

RECURSO AGRAVO DE INSTRUMENTO- MANDADO DE SEGURANÇA- LICITAÇÃO- PREGÃO- EXIGÊNCIA DE CADASTRO ESTADUAL DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA OU ALVARÁ DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA DO MUNICÍPIO- EXIGÊNCIA QUE FERRE O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E DA AMPLA COMPETITIVIDADE- DECISÃO REFORMADA- AGRAVOPROVIDO. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a

promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos regentes. Por isto, é vedado ao órgão licitante incluir cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo. A exigência de cadastro estadual ou municipal viola o princípio da isonomia e cerceia a competitividade própria do procedimento licitatório, sobretudo quando há possibilidade de apresentação de justificativa da ausência da documentação exigida, e não é aceita. (TJ-MT- AGRADO DE INSTRUMENTO: 1001248-40.2019.8.11.0000, Relator: GILBERTO LOPES BUSSIKI, Data de Julgamento: 29/07/2020, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 04/08/2020)

Outrossim, o PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO, deve ser levado totalmente em consideração uma vez a administração pública não pode em hipótese alguma demonstrar conflito entre interesses privados e o interesse público, ao passo que fica NÍTIDO em relação as imposições trazidas neste edital e o interesse em já obter empresa a ser contratada com os requisitos ora aduzidos.

Sendo assim, vejamos, ponto a ponto, as exigências exacerbadas contidas no instrumento convocatório e que merecem alteração/exclusão.

II.I) DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. DOS QUANTITATIVOS EXIGIDOS.

O Edital Pregão Eletrônico em análise, tem como objeto a “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 multinuem, 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”.

Para que seja habilitada no certame, o Termo de Referência, anexo ao edital, solicita que a empresa licitante apresente a seguinte documentação técnica:

6.4. Para habilitação **técnica** a licitante deverá comprovar a capacidade **técnica operacional**, da seguinte forma:

6.4.1. A proponente deverá, nos termos do Art. 48 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Infra S.A. (RILC), juntamente com a documentação de habilitação necessária, comprovar aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto do pregão, por meio da apresentação de atestado(s) de capacidade técnica, em nome da proponente, em documento timbrado, emitido por entidade da Administração Federal, Estadual ou Municipal, direta ou indireta e/ou empresa privada que comprove ter a empresa executado ou que esteja executando serviços de características técnicas, complexidade tecnológica e operacional equivalente ao objeto desta contratação nos termos do RILC, comprovando que a empresa executou adequadamente os serviços.

6.4.1.1. Para fins da comprovação de qualificação técnica, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados com no mínimo **2 (dois) provedores**, nos últimos **36 (trinta e seis) meses**, com vigência mínima de **12 (doze) meses**, com as seguintes características mínimas:

I - Demonstrar ter executado migração, provisionamento, operação e sustentação em pelo menos 2 (dois) provedores de nuvem pública distintas, para o mesmo cliente;

II - Ter gerenciado e operado no mínimo 100 (cem) instâncias de máquinas virtuais (IaaS) e de 10 (dez) instâncias de banco de dados (PaaS) em ambiente de nuvem pública;

III - Ter fornecido painel ou portal web de gestão de recursos em nuvem pública, híbrida ou privada, capaz de realizar o monitoramento e a bilhetagem de recursos de computação em nuvem de um provedor;

IV - Demonstrar ter executado contrato baseado em processos das certificações ISO 20.000 e ISO 37001;

V - Ter realizado migração de ambiente de hospedagem próprio (on-premises) de organização pública ou privada para a nuvem pública:

a) pelo menos 1 (um) banco de dados legado, com versão não mais suportada pelo fabricante, de ambiente on-premises para um banco de dados gerenciado nativo de um provedor de nuvem pública;

b) pelo menos 50 (cinquenta) instâncias virtuais contendo Windows Server e Linux;

c) pelo menos 10 (dez) bancos de dados envolvendo necessariamente dentre eles PostgreSQL e SQLServer.

VI - Ter fornecido pelo menos 2 (dois) itens de marketplace de provedor para o mesmo cliente;

VII - Ter administrado volume mínimo de 10% (vinte por cento) do valor estimado para a presente contratação,

podendo ser em outras métricas, tais como dólares americanos ou outras formas equivalentes de créditos.

No entanto, tais exigências não possuem amparo normativo, não podendo permanecer no instrumento convocatório, sob risco de se incorrer em afronta direta aos princípios norteadores da Lei de Licitações e Contratos.

A exigência de comprovação de capacidade técnica, conforme determina o Termo de Referência, **não está de acordo com a realidade e não se fundamenta em dados claros e transparentes, prejudicando a competitividade e a isonomia do processo licitatório.**

Nos itens supramencionados, são apresentados/solicitados **quantitativos específicos** para a qualificação técnica das empresas. Contudo, a Administração não forneceu, em momento algum, a origem desses números; nem demonstrou de onde foram retirados os dados que justificam tais exigências.

Para que as empresas possam comprovar sua capacidade técnica de forma justa e adequada, é fundamental que a Administração apresente, de forma clara, os quantitativos de consumo que justificam a exigência dos números solicitados. Isso permitirá que os participantes do processo

licitatório tenham ciência, com precisão, quais serão os parâmetros reais de demanda do contrato; de forma a demonstrar sua capacidade técnica compatível com as necessidades da Administração.

II.II - DA DISCREPÂNCIA NOS QUANTITATIVOS DE CONSUMO E EXIGÊNCIAS DE CAPACIDADE TÉCNICA.

No item 2.3 do Termo de Referência, a Administração apresenta os quantitativos de consumos iniciais do contrato, especificando as estimativas de consumo para IaaS (Infraestrutura como Serviço) e PaaS (Plataforma como Serviço).

2.3. **O quantitativo inicial**

2.3.1. Como esta contratação visa, dentre outras finalidades, a absorção do Contrato nº 5/2022 – Nuvem da Economia 2.0 (50840.101507/2021-07), de imediato o licitante vencedor deverá suportar aproximadamente 61052,4493 USN (setembro/2024). Tem como principais serviços alocados:

2.3.1.1. **Infraestrutura como Serviço (IaaS)**

USN	Distribuição (unidades de IaaS)	
	Windows Server	Linux
42727,5307 USN	27	46

2.3.1.2. **Plataforma como Serviço (PaaS)**

USN	Distribuição (unidades de PaaS)		
	MySQL	PostgreSQL	SQLServer
18324,9186 USN	2	10	5

2.3.1.3. **Armazenamento**

Armazenamento		
Armazenamento de objetos	124969,166	GB
Armazenamento de blocos SSD/HDD	150114,521	GB

Contudo, ao analisarmos essas estimativas de consumo, identificamos uma discrepância significativa entre os valores apresentados no TR e os exigidos para a comprovação de capacidade técnica através dos atestados, o que compromete a clareza e a justiça no processo licitatório.

Especificamente:

- Para o consumo de IaaS, a Administração estima um consumo inicial de 73 VMs (máquinas virtuais), mas, para a qualificação técnica exigida nos atestados de capacidade, solicita que as empresas comprovem a execução de contratos com um quantitativo de 100 VMs, ou seja, uma diferença de 27 VMs entre o consumo estimado e a exigência no atestado.

- Já para o consumo de PaaS, a Administração estima o consumo inicial de 17 instâncias de banco de dados, mas exige apenas 10 instâncias de banco de dados nos atestados de capacidade técnica, o que também demonstra discrepância; neste caso, de 7 instâncias.

Essa diferença entre os quantitativos apresentados para o consumo inicial do contrato e os requisitos exigidos para os atestados de capacidade técnica não é justificada, o que gera uma exigência desproporcional e confusa para as empresas participantes do certame. As exigências feitas para os atestados não condizem com as estimativas de consumo previstas no edital, o que compromete a transparência e a equidade do processo licitatório.

Diante da discrepância mencionada, a Impugnante entende que a exigência de quantitativos para comprovação de capacidade técnica deve ser revista e ajustada, uma vez que ela não reflete as necessidades reais do contrato. A Administração deve revisar os números exigidos, para que estes estejam alinhados com as estimativas de consumo apresentadas no próprio Termo de Referência, garantindo que as empresas participantes possam comprovar sua capacidade técnica de maneira justa e compatível com a realidade do contrato.

A exigência de 100 VMs para IaaS e 10 instâncias de banco de dados para PaaS, sem uma justificativa plausível ou coerente com os dados de consumo inicial apresentados, cria um ônus desnecessário para as empresas, além de prejudicar a competitividade do certame, pois pode restringir a participação de empresas que possuem capacidade técnica adequada, mas não atendem a essas exigências desproporcionais.

II. III DA EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÕES ISO 20.000 e ISO 37.001

O Termo de Referência, em seu item 6.4.1.1., IV, estabelece que a comprovação da capacidade técnica da licitante se dará por meio da apresentação de atestados que demonstrem a execução de contratos baseados nas certificações ISO 20.000 e ISO 37001.

A imposição de apresentação dessas certificações, sem uma justificativa clara e objetiva de sua relevância para a execução do objeto do contrato, **gera uma barreira indevida para a participação de empresas plenamente capacitadas a executar os serviços demandados. Não há**

qualquer relação direta entre a obtenção dessas certificações e a capacidade da licitante de cumprir adequadamente o objeto da licitação, especialmente considerando que os órgãos contratantes, ao que se sabe, não exigem tais certificações.

A exigência das certificações ISO 20.000 e ISO 37001 não se justifica para o objeto do contrato; visto que essas normas não são essenciais para a execução dos serviços objetos do presente certame. Portanto, tal exigência configura uma imposição irrazoável e restritiva, que fere os princípios da isonomia e da competitividade.

Ademais, a imposição dessas certificações sem a devida relevância para o objeto do contrato, e sem qualquer justificativa plausível que comprove sua necessidade, coloca as empresas participantes em uma posição desvantajosa, prejudicando a concorrência e violando o princípio da igualdade entre os licitantes.

Diante do exposto, a Impugnante entende que a exigência das certificações ISO 20.000 e ISO 37001 deve ser retirada do edital, visto que limita indevidamente a participação de empresas capacitadas; comprometendo, por consequência a competitividade e a isonomia do processo licitatório.

II. IV – EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÕES – ILEGALIDADE. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE DO CERTAME.

O edital em análise solicita, igualmente, a apresentação, pela licitante vendedora, das seguintes certificações:

4.16.1. Requisitos de certificações:

4.16.1.1. A licitante vencedora, no papel de integrador, deverá possuir, as seguintes certificações com validade vigente durante a execução do contrato, referentes à infraestrutura de datacenter onde os serviços em nuvem estarão hospedados:

I - ISO 9000 – que define padrões para sistemas de gestão de qualidade, garantindo a excelência dos serviços prestados e a melhoria contínua dos processos;

II - ABNT NBR ISO/IEC 27001:2013 (Segurança Cibernética) ou declaração de que atendem ao conjunto de requisitos dessa norma;

4.16.1.2. Para as certificações listadas abaixo, a licitante vencedora deverá apresentá-las ou comprovar e declarar que possui processo em conformidade com elas:

I - ISO/IEC 27017:2016 (Segurança para Computação em Nuvem) ou CSA STAR *Certification* (Certificado independente de auditoria externa para provedores de computação em nuvem) LEVEL TWO ou superior;

II - ISO 37001 - Norma internacional que estabelece os requisitos e fornece as diretrizes para a implementação de um sistema de gestão antissuborno, oferecendo um conjunto de diretrizes e melhores práticas para criar um sistema de gestão eficaz no combate à corrupção;

III - ISO 20000 - Norma editada pela ISO (*International Organization for Standardization*) que versa sobre gestão de qualidade de serviços de TI (Tecnologia da Informação).

Cumpre mencionar que o art. 37, inciso XXI da Carta Magna salienta e enfatiza que a Administração pública Direta e Indireta deve exigir somente o indispensável à garantia do cumprimento das obrigações. O mencionado dispositivo preceitua o seguinte:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, **compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

Já o art. [5º](#) da Lei nº 14.133/21 transcreve os princípios básicos de toda a legislação e dispõe que:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Salienta-se o constante no art. 9º da legislação que norteia o procedimento licitatório:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

Somado aos dispostos supra, tem-se que o art. 62 da Lei 14.133/21, expõe rol de documentações sem prever a possibilidade de exigência de certificações de qualidade como a exigida no Edital.

Sendo assim, a imposição de apresentação de certificados de qualidade ISO é ilegal, por força dos artigos transcritos, bem como regra do dever de se buscar a proposta mais vantajosa e vedar as exigências que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame.

Inclusive, sobre o tema, o jurista Marçal Justen Filho versa que:

“Em suma, há enorme risco de que a exigência da certificação ISO represente uma indevida restrição ao direito de participar da licitação. Mas isso não pé o mais grave, pois existe questão jurídica de muito maior relevância. Trata-se de que a ausência da certificação ISO não significa inexistência de requisitos de habilitação. Uma empresa pode preencher todos os requisitos para obtenção da certificação, mas nunca ter tido interesse em formalizar esse resultado. **Exigir peremptoriamente a certificação como requisito de habilitação equivaleria a tornar compulsória uma alternativa meramente facultativa: nenhuma lei condiciona o exercício de alguma atividade à obtenção do Certificado ISO. Portanto, obtém a certificação quem o desejar (e preencher os requisitos pertinentes, é óbvio)**” (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11º Ed, São Paulo: Dialética, 2005, p. 339)

A Egrégia Corte de Contas também se manifestou sobre o assunto, vejamos:

Não é possível a exigência de certificação ISO, e outras semelhantes, com o fim de habilitação de licitantes ou como critério para a qualificação de propostas,

Mediante pedido de reexame, a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – (Eletronorte) manifestou seu inconformismo contra o Acórdão nº 1.612/2008, do Plenário, o qual lhe determinara que, nos editais de suas licitações, deixe de exigir a certificação expedida pela Organização Internacional de Normalização (International Organization for Standardization – ISO) e outras semelhantes, para a habilitação dos participantes ou como critério para a qualificação de propostas. Para a recorrente, “a jurisprudência que serviu de base para a determinação contestada é relativa apenas a serviços de informática”. Segundo o relator, no entanto, “nenhum dos motivos que levaram à formação do entendimento deste Tribunal é exclusivo de certames dessa natureza”. **Para ele, as certificações nacionais correspondentes à família 9000 da ISO se referem, em linhas gerais, a critérios para implantação de sistemas de garantia da qualidade. Para obtê-los, a empresa deveria demonstrar a adequação de seus procedimentos de fabricação aos padrões estabelecidos na norma, o que**

garantiria, ao menos em tese, “que os produtos oriundos dessa empresa tenham sempre as mesmas características”. Todavia, ainda conforme o relator, “isso não garante que eles tenham qualidade superior aos de uma empresa que não seja certificada”. Além do que, no ponto de vista do relator, “obter a certificação ISO é faculdade das empresas – não há lei que a indique como condição para exercício de qualquer atividade”. Restritiva, portanto, a exigência desse predicado como condição para qualificação em licitações, pois “afastar os participantes não certificados reduz a possibilidade de alcance da melhor proposta para a Administração, sem que haja justificativa razoável para tanto”. Por outro lado, não haveria óbice para a utilização do aludido certificado para atribuir pontuação a uma empresa licitante, dado que isso permitiria reconhecer seu diferencial em relação a outras que não comprovaram a adequação de seu sistema de produção aos critérios de qualidade estabelecidos em tais normas. Por conseguinte, votou por que se negasse provimento ao pedido de reexame, mantendo-se os exatos termos do Acórdão nº 1.612/2008-Plenário, no que contou com a acolhida do Plenário. Precedente citado: Acórdão no 2461/2007, do Plenário. Acórdão n.º 1085/2011-Plenário, TC-007.924/2007-0, rel. Min. José Múcio, 27.04.2011.

Na mesma senda, o TCU manifestou-se no Acórdão nº 1526/2002 – Plenário, de Relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar:

“Há que se buscar a qualidade real do produto, não certificações que podem auxiliar a garantir essa qualidade, mas não garantem que outros que não a possuem não tenham a capacidade para atender ao interesse público.”

Ademais, cumpre salientar que a lei 14.133/2021 e 13.303/16 **não** consagrou autorização para a exigência pela Administração de certificação por instituições independentes.

A certificação em comento é obtida após um procedimento longo; apenas após o decurso de meses é que uma empresa poderá dispor da certificação. Nesse sentido, é impossível obter a certificação no período que intermedia a publicação do aviso da licitação e a data prevista para entrega das propostas.

Em conclusão, não há previsão legal expressa para a exigência da certificação ISO 9001 e outras certificações correlatas, sendo que, sem que haja uma justificativa robusta e devidamente comprovada de riscos à Administração, a exigência é ilegal e deve ser afastada de certame em comento.

Deste modo, é imperioso que este Pregoeiro(a) analise detidamente as presentes razões de impugnação, que são efetivamente relevantes ao interesse público delineado no presente certame: pois AS EXIGÊNCIAS PARA HABILITAÇÃO DAS EMPRESAS VENCEDORAS NÃO ESTÁ EM CONSONÂNCIA COM A LEGISLAÇÃO QUE NORTEIA OS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS.

III - DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Diante do exposto, a Impugnante requer:

- a. Preliminarmente, que seja **concedido efeito suspensivo** no sentido de **suspender a abertura do processo licitatório** até o julgamento desta impugnação.
- b. A retirada ou revisão das exigências de capacidade técnica no edital, considerando a falta de fundamentação clara e objetiva quanto aos quantitativos exigidos.
 - b.1 Alternativamente, que a Administração apresente os dados de consumo real para justificar os quantitativos apresentados, garantindo que as empresas possam, de maneira justa, comprovar sua capacidade técnica.

- c. A revisão dos quantitativos exigidos para os atestados de capacidade técnica, ajustando-os à realidade do consumo inicial apresentado no item 2.3 do Termo de Referência, ou, alternativamente, que a Administração apresente os dados de consumo real para justificar os quantitativos exigidos, garantindo que as empresas possam, de maneira justa, comprovar sua capacidade técnica.

- d. A retirada das exigências relacionadas às certificações ISO 20.000 e ISO 37001 para a qualificação técnica, pois são desnecessárias e não pertinentes para a execução do contrato.
 - d.1 Caso a Administração entenda que tais certificações são relevantes, que seja apresentada uma justificativa clara e objetiva demonstrando a pertinência das mesmas para o objeto do contrato.

- e. A retirada das exigências relacionadas às certificações ISO 9000, ABNT NBR ISO/IEC 27001:2013, ISO/IEC 27017:2016, ISO 37001 e ISO 20000 para a qualificação da empresa vencedora, pois são desnecessárias e não pertinentes para a execução do contrato.
 - e.1 Caso a Administração entenda que tais certificações são relevantes, que seja apresentada uma justificativa clara e objetiva demonstrando a pertinência das mesmas para o objeto do contrato.

Termos em que,
Pede deferimento.

Santa Cruz do Sul/RS, 10 de dezembro de 2024.

HELOISA LISBOA SANTOS
OAB/RS 122.356