

**Nota Técnica**  
nº1/2024

## **Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers**



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



### Nota Técnica nº1/2024

O Tribunal de Contas da União (TCU), no desempenho de seu papel de fiscalizar e exercer o controle externo sobre a aplicação dos recursos públicos federais, analisou as exigências de qualificação técnica para empresas nos processos licitatórios realizados pela administração pública para o fornecimento de serviços de instalação e manutenção de salas cofre para *data centers*. A avaliação considerou a possibilidade de haver restrições para a livre concorrência, criando uma reserva de mercado que prejudique a competição justa e igualitária de empresas nos processos realizados pelos entes governamentais. Em resposta, apresenta uma estratégia de controle sobre as contratações, observando os casos já tratados anteriormente pelo TCU e que abordaram a mesma temática.

O estudo foi realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) e pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), do TCU. Além dos critérios editalícios, os auditores analisaram a normatização existente, jurisprudências aplicáveis e os critérios de certificação de fornecedores que atuam neste setor.

O resultado das avaliações deu origem a esta Nota Técnica nº 1/2024, cumprindo a determinação do TCU mediante o Acórdão nº 2680/2021 – TCU – Plenário.

**O presente documento é estudo interno, realizado por áreas técnicas do Tribunal, que poderá servir como subsídio ao estudo da matéria pelos órgãos contratantes. A Nota Técnica tem caráter consultivo e não tem a intenção de assumir um papel cogente ou vinculante. Tampouco configura entendimento prévio desta Corte sobre o assunto, que se pronunciará em cada caso concreto, de acordo com as respectivas circunstâncias.**





**Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers**



**Nota Técnica AudContratações/TCU 1/2024**

**Assunto:** Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers

**I. Objetivo**

1. A presente Nota Técnica tem como objetivo apresentar, com base nos normativos aplicáveis ao tema, nos casos concretos já tratados no âmbito da então Selog/TCU e na evolução jurisprudencial, estratégia de controle sobre as contratações de serviços de manutenção (corretiva e preventiva) de salas-cofre para data centers pela Administração Pública federal, considerando a problemática referente à reserva de mercado atualmente existente no setor, em atenção ao disposto no item 9.3 do Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Jorge Oliveira.



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



### II. Definições e Siglas

**ABNT:** Associação Brasileira de Normas Técnicas. É uma associação civil sem fins lucrativos, considerada de utilidade pública pela Lei 4.150/1962, que tem por finalidade, dentre outras, a promoção e a elaboração de normas técnicas e a concessão, diretamente ou por terceiros, de Marca de Conformidade e outros certificados referentes à adoção e aplicação setorial vigente. É um Organismo de Certificação de Produtos (OCP) acreditada pela Coordenação Geral de Acreditação do Inmetro (CGCRE).<sup>1</sup>

**Data Center:** espaço que abriga os recursos tecnológicos que permitem processar uma grande quantidade de informações; ambiente condicionado que contém computadores e outros dispositivos de hardware, conectados em rede e equipados com o software necessário para executar o processamento de dados.<sup>2</sup> Ambiente no qual são instalados servidores e equipamentos de armazenamento e processamento de dados, com proteção contra incêndio, sistema de resfriamento e alta segurança.<sup>3</sup> É uma infraestrutura complexa e composta por várias áreas intervenientes, quais sejam: engenharia civil, eletricidade e eletrônica, segurança, arquitetura, tecnologias da informação, telecomunicações, que visam à funcionalidade de sistemas computacionais e serviços associados.<sup>4</sup>

**ECB:** *European certification Body*. Certificadora europeia acreditada pelo ISO. Emite certificados ECB-S para produtos da indústria da segurança.<sup>5</sup>

**EN:** *European Standards*. Companhia europeia que reúne mais de vinte editores de normas e publicações técnicas.<sup>6</sup>

**Inmetro:** Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. Autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Atua como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro)<sup>7</sup>. Tem por

<sup>1</sup> ABNT. TC 004.023/2021-8, peça 114.

<sup>2</sup> <https://conceito.de/data-center>, acesso em 12/6/2024

<sup>3</sup> <https://blog.brasilcloud.com.br/afinal-o-que-e-um-data-center-tire-4-principais-duvidas-aqui/>, acesso em 12/6/2024

<sup>4</sup> SOARES, M. Data Center – A Importância de uma Arquitectura. 2011. Dissertação (Mestrado)- Universidade de Évora – Escola de Ciências e Tecnologia, Évora, 2011.

<sup>5</sup> <https://www.ecb-s.com/rubric/index.php?rubric=ECB-S+EN+Certification+Certification-body>, acesso em 12/6/2024

<sup>6</sup> <https://www.en-standard.eu/about-us/>, acesso em 12/6/2024

<sup>7</sup> <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/apresentacao>, acesso em 12/6/2024.

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



competências, dentre outras, executar as políticas nacionais de metrologia e da qualidade e planejar e executar as atividades de acreditação de Organismos de Avaliação da Conformidade.<sup>8</sup>

**ISO:** Organização Internacional de Padronização (*International Organization for Standardization*). É uma organização independente, não governamental, sediada em Genebra, que, por meio dos seus membros, reúne especialistas para compartilhar conhecimento e desenvolver normas internacionais voluntárias, baseadas no consenso e relevantes para o mercado.<sup>9</sup>

**OCP:** Organismo de Certificação de Produtos, acreditado pelo Inmetro.<sup>10</sup>

**Sala-cofre:** ambiente que possui todas as características de uma sala segura, podendo ser certificado pela norma ABNT NBR 15.247 (Unidades de armazenagem segura - Salas-cofre e cofres para hardware - Classificação e métodos de ensaio de resistência ao fogo) ou certificado pela norma EN 1047-2 (Unidades de armazenamento seguro. Classificação e métodos de teste de resistência ao fogo Salas de dados e contêiner de dados) ou por normas similares reconhecidas por órgãos acreditadores internacionais.<sup>11</sup>

**Sala-segura:** sistema modular composto por painéis remontáveis, formando um ambiente autoportante e estanque para proteção física de equipamentos de hardware, construído no interior da edificação existente, podendo ser ampliado ou removido e remontado em outro local, preservando suas características de proteção. Esse ambiente inclui sistemas de infraestrutura elétrica, de climatização, de monitoramento ambiental, de detecção e alarme de incêndio e demais subsistemas relacionados à proteção contra ameaças físicas.<sup>12</sup>

**Solução Sala-cofre:** infraestrutura que mantém um ambiente interno dentro de determinadas condições mínimas de segurança para proteção dos componentes e das informações, além de prover disponibilidade computacional 7x24, mesmo quando sujeita a situações adversas, tais como fogo e seus derivados, água e acesso indevido.<sup>13</sup>

### III. Contextualização

#### a) Normatizações e Processos de Certificação

2. A partir da evolução tecnológica advinda do surgimento da internet ao final do século XX, das tendências do *Big Data* e da computação em nuvem, a demanda pela implantação de data centers cresceu de forma exponencial nos últimos anos, não somente em grandes corporações financeiras, mas também em diferentes instituições públicas e privadas.<sup>1415</sup>

3. No âmbito da Administração Pública, diversos órgãos e entidades dispõem hoje de data centers próprios, a fim de armazenar e processar os dados ali gerados de forma segura e livre de sinistros ou de tentativas de acesso indevido. Para tanto, é necessária a preparação de infraestrutura adequada e

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



estaque, o que caracteriza a solução de sala-cofre.

4. As exigências para a instalação de salas-cofre com nível de segurança considerado adequado perpassam pelo atendimento a padrões e requisitos previstos na normatização atualmente vigente.

---

<sup>8</sup> <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias>, acesso em 12/6/2024

<sup>9</sup> <https://www.iso.org/about-us.html>

<sup>10</sup> <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/acreditacao>, acesso em 12/6/2024

<sup>11</sup> IN 1/2019-SGD/ME, alterada pela IN 31/2021-SGD/ME (item 4.3.2).

<sup>12</sup> IN 1/2019-SGD/ME, alterada pela IN 31/2021-SGD/ME (item 4.3.1).

<sup>13</sup> ABNT. TC 004.023/2021-3, peça 114, p. 5.

<sup>14</sup> FRIGO, A. Infraestrutura de data center e suas tendências com foco em eficiência energética. 2015. 50 f. Trabalho (Graduação) – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá. Guaratinguetá, 2015.

<sup>15</sup> SANTOS, R. Modelo de Gestão de Predição de Falhas no Gerenciamento da Infraestrutura de Datacenter. 2014. 116 f. Tese (Doutorado)- Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira. Ilha Solteira, 2014.



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



5. Como norma internacional, é adotada, para fins de certificação de salas-cofre, a EN 1047-2 (*Secure storage units – Classification and methods of test for resistance to fire – Part 2: Data rooms and data container*). A norma, elaborada pela European Standard, especifica os requisitos para salas-cofre, estabelecendo testes para se determinar o nível de resistência a impactos, à temperatura e à umidade frente aos efeitos do fogo.<sup>16</sup>

6. No Brasil, a normatização foi definida pela ABNT, por meio da Norma Brasileira (NBR) 15247:2004 (Unidades de armazenagem segura – Salas-cofre e cofres para hardware – Classificação e métodos de ensaio de resistência ao fogo), que utiliza como referência um compilado de outras normas da própria ABNT (a exemplo da ABNT NBR 10636 – Paredes divisórias sem função estrutural) e internacionais (em especial a EN 1047 – *Secure storage units*), relacionadas a componentes construtivos, projeto de estruturas, paredes divisórias, resistência ao fogo e a acesso indevido, entre outros itens.

7. Atualmente tem-se notícia de apenas dois OCP acreditados pelo Inmetro: a ABNT (atuando como certificadora de produtos), desde 2007, e a Underwriters Laboratories (UL) do Brasil Certificações, desde 2016<sup>17</sup>.

8. No caso da ABNT, o processo de certificação do serviço de manutenção de salas-cofre, definido na sua versão mais recente, Procedimento Específico (PE)-047.19 (peça 93 do TC 017.289/2022-0), é realizado por meio de diversas etapas, quais sejam: avaliação da documentação do fabricante e de suas autorizadas; visita técnica às instalações de ambos; auditoria de certificação (avalia o sistema de gestão e a execução do serviço); e avaliação inicial da qualidade. Concluídas todas as etapas e atendidos todos os requisitos da norma, a ABNT emite o Certificado de Conformidade para o fabricante responsável pelo serviço de manutenção, o qual terá validade de três anos.

9. Cabe destacar que apenas a partir da revisão 15 do PE-047, de 23/5/2023, o escopo da certificação foi alterado para o serviço de manutenção. Antes disso, só havia a certificação da sala-cofre em si.

10. A UL do Brasil, por sua vez, considera, em seu processo de certificação de salas-cofre, o Esquema tipo 5 da ABNT NBR ISO/IEC 17067, que consiste na avaliação inicial do sistema de gestão do fabricante, nos ensaios de tipo inicial e na avaliação periódica do processo produtivo. Destaca-se que todas essas etapas são realizadas junto ao fabricante do produto. A certificadora também acompanha a montagem de todas as salas-cofre fornecidas pelos fabricantes, a fim de garantir que a montagem desses ambientes seguiu estritamente o que foi verificado na montagem do corpo de prova para o ensaio de resistência ao fogo da ABNT NBR 15247, e finaliza exigindo a verificação da estanqueidade da sala por meio do ensaio da NFPA 2000, a fim de que seja autorizado o uso de sua marca de certificação<sup>18</sup>.

11. Relativamente às manutenções das salas-cofres, o procedimento definido no Documento: 00-GC-P0946 da UL do Brasil destaca a necessidade de a UL do Brasil realizar auditorias anuais nas

**Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers**



salas-cofre, para verificar, entre outras coisas, se as manutenções estão sendo realizadas pelo fornecedor (fabricante) ou por seu representante autorizado e seguindo o plano de manutenção definido para o modelo de sala-cofre certificada.<sup>19</sup>

12. Já a empresa alemã TÜV Rheinland teria sido, em 2008, o segundo OCP a desenvolver processo de certificação de sala-cofre<sup>20</sup>, não mais constando, no entanto, do rol de certificadoras desse produto, conforme consulta realizada ao site do Inmetro<sup>21</sup> em 14/6/2024. Seu processo de Certificação

---

<sup>16</sup> <https://standards.iteh.ai/catalog/standards/sist/f798815b-eefe-478c-8e1e-1f5609195b00/sist-en-1047-2-2019>, acesso em 12/6/2024

<sup>17</sup> [http://www.inmetro.gov.br/organismos/resultado\\_consulta.asp](http://www.inmetro.gov.br/organismos/resultado_consulta.asp), acesso em 12/6/2024

<sup>18</sup> UL do Brasil. TC 004.704/2022-3, peça 81.

<sup>19</sup> TC 004.704/2022-3, peça 95, p. 16-19.

<sup>20</sup> ABNT. TC 004.023/2021-8, peça 114, p. 5.

<sup>21</sup> <http://www.inmetro.gov.br/organismos/consulta.asp>, acesso em 14/6/2024



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



Assistida de Infraestrutura de Data Centers atualmente atesta a confiabilidade e a integridade das instalações, em conformidade com os requisitos estabelecidos na norma americana ANSI/TIA-942 (*American National Standards Institute – ANSI; Telecommunications Industries Association – TIA*). Os níveis da certificação variam desde o TR1 ao TR4, conforme o grau de especificidade dos requisitos a serem atendidos.<sup>22</sup>

13. Há que se considerar também a certificação realizada pelo Uptime Institute, instituição americana independente, responsável por criar e administrar o sistema de classificação de Tier (*Tier Standard*), que atesta a capacidade da infraestrutura do data center para atender ao nível de desempenho esperado. O programa de Certificação Tier compreende as seguintes certificações: Documentos de Projeto de Data Center, Instalações Construídas de Data Center e Sustentabilidade Operacional de Data Center.<sup>23</sup> As classificações variam, conforme o nível de risco de indisponibilidade, de Tier I a Tier IV, as quais determinam os componentes da infraestrutura do data center (sistema de distribuição de energia, climatização, componentes redundantes, piso elevado, grupo gerador, tolerância a falhas, dentre outras variáveis) conforme o nível a ser atendido.<sup>24</sup>

14. Cabe ressaltar que o conceito de sala-cofre não se confunde com o de sala-segura. Enquanto a primeira passa por testes mais rigorosos baseados na ABNT NBR 15247 (no caso do Brasil), a segunda precisa dispor apenas de paredes, portas e vigas/pilares certificados em relação à proteção contra fogo. Portanto, uma sala segura certificada precisa ser construída com portas corta-fogo de acordo com a ABNT NBR 6479 e paredes resistentes a chamas feitas com materiais não propagantes que atendam à ABNT NBR 10636. Ou seja, não existe uma norma única que especifique como devem ser realizados os testes e a certificação das salas seguras, ao contrário do que ocorre com o caso das salas-cofre.<sup>25</sup>

15. Destaca-se, por fim, que outras certificações são aplicáveis aos data centers, no que tange à gestão da qualidade (ISO 9000 e 9001), aos sistemas de gestão de segurança da informação (ISO/IEC 27001), à qualidade dos serviços de TI (ISO/IEC 20000-1) e à gestão ambiental (ISO 14001 e LEED Gold). No entanto, a abordagem deste trabalho terá como foco as normas atinentes à infraestrutura física das salas-cofre, conforme relatado nos parágrafos anteriores.

### **b) A problemática da Contratação de Serviços de Manutenção de Salas-Cofre**

16. O tema relacionado às contratações públicas de serviços de instalação e manutenção de salas-cofre para data centers vem sendo discutido no âmbito do TCU, em especial nos processos de representações e denúncias recebidos pela antiga Selog, atual Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), sendo que ainda não há um entendimento consolidado e uniforme para a construção de uma jurisprudência efetiva de controle.

17. De fato, as organizações públicas, em especial aquelas que necessitam de proteção ao armazenamento de dados sensíveis (a exemplo da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev, do Exército Brasileiro, de diversos Ministérios, e do Banco do Brasil), têm investido cada

**Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers**



vez mais na implantação de data centers seguros e com níveis de redundância, o que demanda exigência das certificações quando da instalação de suas salas-cofre, de forma a garantir o nível de segurança esperado.

18. No entanto, a necessidade de se preservar a certificação ao longo do tempo, aliada às lacunas e imposições normativas atualmente existentes, finda por estabelecer determinados condicionantes

---

<sup>22</sup> [https://www.tuv.com/brasil/br/service-page\\_185412.html](https://www.tuv.com/brasil/br/service-page_185412.html), acesso em 14/6/2024

<sup>23</sup> <https://pt.uptimeinstitute.com/tier-certification>, acesso em 14/6/2024

<sup>24</sup> SANTOS, R. Modelo de Gestão de Predição de Falhas no Gerenciamento da Infraestrutura de Datacenter. 2014. 116 f. Tese (Doutorado)- Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira. Ilha Solteira, 2014.

<sup>25</sup> <https://zeittec.com.br/sala-segura-sala-cofre/#:~:text=Diferen%C3%A7as%20entre%20sala%20segura%20e%20sala%2Dcofre&text=Enquanto%20a%20sala%2Dcofre%20passa,rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20prote%C3%A7%C3%A3o%20contra%20fogo>, acesso em 14/6/2024.

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



relacionados à contratação dos serviços de manutenção corretiva, preventiva e preditiva da sala-cofre, o que tem levado à criação de uma reserva de mercado para empresas específicas, e limitado indevidamente a competitividade nos certames promovidos pelo poder público.

19. Nesse sentido, os fatos observados nos processos tratados pela antiga Selog apontam para a necessidade de se reavaliar as exigências de qualificação técnica das licitantes, bem como a normatização existente, de modo a possibilitar a ampliação da concorrência de potenciais fornecedores dos serviços e, ao mesmo tempo, garantir a segurança almejada com os processos de certificação, tendo em vista os elevados custos dispendidos pelas organizações públicas para esse fim.

20. No âmbito do **TC 004.023/2021-8**, que tratou de representação quanto a pregões eletrônicos promovidos pela Dataprev para a contratação de serviços de manutenção integrada da infraestrutura física de seus data centers, a questão das certificações foi discutida, diante da possibilidade de restrição indevida à competição. O Relator, Ministro Jorge Oliveira, em seu Voto, que originou o **Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário**, assim se pronunciou (grifos ao original):

25. Quanto à investigação sobre possíveis restrições impostas pela adoção da certificação pela NBR 15247 como critério de habilitação na manutenção de salas-cofres, o tema, por ser relevante e trazer impactos amplos para toda a Administração Pública, merece ser desenvolvido em fórum mais adequado.

26. Ainda sobre esta questão, é importante ressaltar que, no caso específico das salas-cofres edificadas com base em células de tecnologia Lampertz/Rittal, muito comum nos entes públicos, a exigência de certificação pela NBR 15247, especialmente em face do disposto na norma PE 047.07, conduz à exclusividade de atuação do grupo econômico integrado pelas empresas Green4T e Aceco TI.

27. Essa condição monopolista pode resultar em graves prejuízos ao interesse público uma vez que as empresas fabricantes de salas-cofres podem se ver tentadas a reduzir artificialmente o preço de construção de novas instalações, cientes de que poderão cobrar o que desejarem na fase de manutenção em decorrência de deterem mercado cativo para os entes que desejarem manter a certificação de suas salas-cofre.

28. Em face dessas considerações, proponho que seja enviada cópia integral desta decisão à Segecex para que **avaliar a realização, oportunamente, de ação de controle ou outro tipo de iniciativa (grupo de estudo, seminário etc.), preferencialmente envolvendo a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) e a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) onde se examine a pertinência e se busquem alternativas para a adoção da certificação ABNT NBR 15247 como critério de qualificação técnica ou habilitação em licitações para manutenção de salas-cofre.**

29. Anoto, por pertinente, que, no Acórdão 8.204/2019 – 2ª Câmara, da relatoria do Ministro André Luiz de Carvalho, em situação semelhante à destes autos, o Tribunal fez comunicação ao Cade sobre possível existência de monopólio e determinou que a unidade jurisdicionada se abstinhasse de prorrogar o contrato firmado, nos seguintes termos:

“9.2. determinar, nos termos do art. 71, inciso IX, da CF 88; do art. 45 da Lei 8.443/1992, e do art. 250 do RI/TCU, que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação abstenha-se de prorrogar o contrato derivado do Pregão Eletrônico 8/2019 e, para tanto, promova o oportuno lançamento da nova licitação, sem a exigência de exclusiva certificação pela NBR 15.247, permitindo, assim, a apresentação de certificados emitidos pelas demais entidades credenciadas junto ao Inmetro ou de equivalentes certificados para a comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante, com o intuito de garantir tanto a necessária competitividade para a



**Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers**



subsequente contratação conjunta ou parcelada dos aludidos serviços de manutenção quanto as cautelas e as salvaguardas estritamente necessárias para mitigar os riscos de manutenção na sala-cofre, em sintonia, entre outros dispositivos, com o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

(omissis)

9.4. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



9.4.1. envie a cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e da proposta de deliberação, aos seguintes destinatários:

9.4.1.1. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para ciência e efetivo cumprimento ao item 9.2 deste acórdão, devendo apresentar o devido plano de ação ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, para o completo atendimento de todas as providências determinadas pelo referido item 9.2 deste acórdão, sem prejuízo de, também, demonstrar a real economicidade do contrato derivado do Pregão Eletrônico 8/2019 em relação aos contratos anteriores conduzidos pelo FNDE e até mesmo pelas demais instituições federais, com a apresentação de toda a correspondente documentação comprobatória;

9.4.1.2. ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, para a ciência e eventuais providências em face da possível formação de monopólio ou de restrição de mercado para os serviços de manutenção de sala-cofre, a partir, por exemplo, da reestruturação societária promovida entre a Aceco TI S.A. e a Green4T Soluções TI Ltda. para a subjacente formando do mesmo grupo econômico e o uso da certificação pela ABNT NBR 15.247 como pretexto para gerar o exclusivo mercado para as contratações dos serviços de manutenção de sala-cofre, com os subsistemas acessórios, em prejuízo à efetiva competitividade nas licitações públicas; e

9.4.2. archive o presente processo, sem prejuízo de promover o monitoramento das determinações prolatadas pelos itens 9.2 e 9.4.1.1 deste acórdão.”

21. Por conseguinte, o Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário determinou:

9.3. enviar cópia integral desta decisão à Segecex para que avalie a realização, oportunamente, de **ação de controle ou estudo técnico**, preferencialmente envolvendo a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) e a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) **onde se examine a pertinência e se avaliem alternativas para a adoção da certificação ABNT NBR 15247 como critério de qualificação técnica ou habilitação em licitações para manutenção de salas-cofre, uma vez que esta norma, em conjunção com a ABNT PE 047.07, restringe a execução dos serviços apenas aos respectivos fabricantes ou às empresas por eles credenciadas**, o que, no caso específico das estruturas edificadas com base em células de tecnologia Lampertz/Rittal, conduz a um monopólio por parte do grupo econômico integrado pelas empresas Green4T e Aceco TI, o que pode resultar em prejuízos ao interesse público;

22. Nesse sentido, a fim de dar cumprimento ao disposto no item 9.3 do Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário, no âmbito da antiga Selog, foi expedida a Nota Técnica – Selog 1/2022, de 26/7/2022 (peça 1 do TC 017.289/2022-0), que apresentou as conclusões com base nos normativos (ou versões dos normativos) e informações vigentes/disponíveis à época.

23. No entanto, tendo em vista as atualizações dos normativos, sobretudo do PE-047 da ABNT, bem como diante das informações coletadas no Painel de Referência realizado no dia 11/12/2023 (peças 6 a 10 do TC 017.289/2022-0) e nas diligências propostas nesse mesmo processo (peças 39 a 91), tornou-se necessária a expedição de nova nota técnica, atualizando a anterior, de forma a firmar entendimento conclusivo sobre o tema e a apontar possíveis alternativas de controle no que tange às contratações de serviços de manutenção de salas-cofre realizadas pela Administração Pública com a utilização de recursos federais.

24. Necessário esclarecer, ainda, que o PE-047 da ABNT encontra-se atualmente em sua 19ª revisão (PE 047.19, de 7/12/2023 – peça 93 do TC 017.289/2022-0), tendo substituído o PE 047-07 – e versões posteriores –, mencionado no Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário.

25. Em seu item 7.5, o PE-047.07 (peça 122 do TC 004.023/2021-8) determinava que a instalação e a manutenção das salas-cofre deveriam ser feitas **exclusivamente pela empresa fabricante ou por seu representante autorizado**. Constava ainda o seguinte:

**As manutenções preventivas e corretivas são avaliadas anualmente e caso não tenham sido executadas ou executadas por terceira parte que não seja o próprio fabricante ou seu autorizado, a sala cofre certificada em questão perde o direito de usar a etiqueta de certificação,**

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



passando a ser um produto não conforme, **para voltar a ter o direito de usar a etiqueta de**



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



**certificação, o proprietário da sala cofre deve contratar os serviços de manutenção do fabricante ou seu representante autorizado.** A sala cofre em questão deve sofrer análise do fabricante e da ABNT, para avaliar suas características e funcionalidades e um novo teste de estanqueidade deve ser executado.

26. O PE-047.13 (peça 56 do TC 004.704/2022-3), versão que este Tribunal tinha à disposição quando da redação da Nota Técnica - Selog 1/2022, retirou a previsão acima. No entanto, foi estabelecido o seguinte:

### 7.1.3 Suspensão da Declaração de Conformidade da Sala Cofre e Cofre para Hardware

**A sala-cofre ou cofre para hardware perderá o direito ao uso da placa de identificação da Marca de Segurança ABNT quando as atividades de manutenção não forem realizadas ou forem executadas por empresa não certificada junto à ABNT para aquele modelo de solução, conforme a norma ABNT NBR 15247, ou não credenciada junto à ABNT, conforme item 7.5 deste procedimento específico.**

O fornecedor certificado deve informar a ABNT quando o serviço de atividades de manutenção da sala cofre ou cofre para hardware não puder ser realizado ou caso o referido serviço tenha sido realizado por um fornecedor não certificado pela ABNT.

(...)

#### 7.1.3.1 Recuperação do direito ao uso da Marca de Segurança ABNT

**Para as salas-cofre e cofre para hardware que tenham perdido o direito ao uso da Marca de Segurança ABNT, em virtude da realização da manutenção por empresa não certificada ou não credenciada junto à ABNT para aquele modelo de solução, o retorno à condição inicial de certificada junto à ABNT requer que a sala-cofre ou cofre para hardware passem por atividade de reavaliação junto a empresa certificada.**

(...)

### 7.5 Requisitos para empresas credenciadas.

**Caso o fornecedor certificado queira nomear empresa autorizada para realização da atividade de manutenção de sala-cofre ou cofre para hardware, este deve solicitar o credenciamento desta outorgada junto à ABNT, devendo atender, no mínimo, aos requisitos abaixo:**

a) **Ter um contrato onde o fornecedor certificado nomeia a “autorizada”** e declara formalmente que além do comprometimento em treinar e fornecer peças originais, o mesmo é corresponsável por qualquer dano ou falha que possa ocorrer nas salas ou cofres para hardware, por qualquer tipo de erro ou falta de manutenção adequada fornecida pela “autorizada”;

b) **Ter pessoal formalmente treinado pelo fornecedor ou pelo fabricante** (outorgante da licença de fabricação) para realização da atividade de manutenção;

(...)

#### 7.5.1 Disposições transitórias

**A ABNT concede o prazo de 1 (um) ano, a contar da revisão deste PE, para o fornecedor certificado realizar a adequação e credenciamento de todas as empresas autorizadas a realizarem as atividades de manutenção de salas cofre e cofre para hardware. Neste período, o fornecedor certificado deve assegurar que o serviço executado por seu autorizado está em conformidade com os requisitos especificados neste procedimento.**

27. Por sua vez, o PE-047.19 (peça 93 do TC 017.289/2022-0), de 7/12/2023, versão mais recente do PE-047, informa que a manutenção de uma sala-cofre certificada deve ser realizada por um provedor de serviço, que, no conceito previsto no item 3.2 dessa norma, pode ser o próprio fabricante ou uma empresa por ele autorizada. Portanto, se a manutenção for realizada por uma empresa que não

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



seja o fabricante ou uma empresa autorizada pelo fabricante, isso poderia comprometer a conformidade da sala-cofre com os requisitos de certificação do serviço de manutenção.

28. No entanto, diferentemente da revisão 13, esse documento não especifica explicitamente as consequências diretas para o caso de a manutenção ser realizada por provedores não autorizados, como a perda de certificação. O que o PE 047.19 informa, consoante transcrição a seguir, é que o fabricante precisa tratar as não conformidades e que cabe à ABNT decidir se continua o processo de certificação da manutenção ou se aplica sanções ao fabricante:

### 7.2 Tratamento de serviços não conformes

No caso de ocorrência de serviços não conformes, cabe ao fabricante realizar as devidas tratativas (correção e ação corretiva) e submeter a análise da ABNT que, posteriormente, pode dar seguimento ao processo de certificação, ou se necessário, aplicar sanções contratuais.

29. Dessa forma, embora o PE-047.19 não estabeleça expressamente a perda do certificado caso a manutenção seja realizada por empresa que não seja o fabricante ou autorizada do fabricante, esse regramento constava das versões anteriores do PE-047, o que levou à criação de uma reserva de mercado a um grupo restrito de empresas que, atuando de forma conjunta (instalação/manutenção), dominam o universo das contratações públicas em que se exige a manutenção da certificação, caracterizando a situação de oligopólio ou mesmo de monopólio, conforme será demonstrado mais adiante.

30. Ainda, a sistemática do PE-047.19 foi estabelecida no sentido de que apenas o fabricante e sua autorizada poderão conseguir a certificação do serviço de manutenção, logo, há uma tendência a se manter a reserva de mercado criada pelas versões anteriores do PE-047.

31. Ou seja, o procedimento da ABNT referente à certificação do serviço de manutenção de salas-cofre não abre margem para que uma empresa que possua ampla expertise em manutenção dos subsistemas que compõem uma sala-cofre, mas que não seja nem fabricante, nem por ele credenciada (ou “autorizada”, na nomenclatura da PE-047), possa competir em licitações promovidas pela Administração Pública para a execução desses serviços. Diga-se, até então, embora a empresa fosse qualificada para a prestação do serviço de manutenção de sala-cofre, o simples fato de ela não ser autorizada do fabricante a impedia de celebrar contratos com a Administração Pública.

32. Vale dizer, o serviço de manutenção estaria sempre condicionado à vontade do próprio fabricante/fornecedor, seja realizado por ele mesmo, seja por empresas por ele selecionadas/autorizadas.

33. No **TC 034.671/2020-0**, que tratou de contratação promovida pelo Ministério da Justiça de serviços de instalação e manutenção de sala-cofre certificada conforme a ABNT NBR 15247, foi discutida tanto a questão do não parcelamento dos serviços quanto do procedimento de certificação da ABNT. Em instrução de peça 60, a então Selog realizou as seguintes ponderações:

10. Uma empresa especializada em serviços de manutenção pressupõe ser aquela que realiza o serviço contratado conservando adequadamente os objetos mantidos, e se submetendo a responsabilização por eventual atuação indevida, com o dever de reparação do componente danificado. O risco de haver problemas na manutenção não é ampliado ou diminuído pelo simples fato de a empresa ter construído a sala-cofre, mas sim pela sua qualificação técnica e operacional, que deve comprovar sua capacidade de realizar a atividade de manutenção com requisitos de qualidade compatíveis com a criticidade do objeto que será mantido.

11. No caso concreto, o item 1 engloba a instalação do sistema como um todo; e o item 2 envolve a manutenção dos subsistemas que a compõem e que já se encontram devidamente instalados, tais como célula da sala-cofre, energia, climatização, detecção e combate a incêndio, supervisão remota e controle de acesso e vigilância (peça 3, p. 13), os quais são usuais no mercado. O que se quer dizer com isso é que a manutenção não se afigura como algo que envolva tecnologia tão exclusiva e complexa quanto a instalação do ambiente crítico, a ponto de incapacitar outras empresas não

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



certificadas (mas, claro, que detentoras de expertise no serviço) de prestarem tal assistência.



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



12. Parte-se do pressuposto de que o aparato fora instalado com toda a proteção requerida, conforme diversos critérios técnicos de estanqueidade estabelecidos no edital. A manutenção não tem a finalidade de substituir módulos ou componentes da célula estanque, no máximo os manuseia e recompõe, visando apenas garantir o regular funcionamento dos subsistemas da sala-cofre. A exigência de certificação da ABNT para prestar o serviço de manutenção pressupõe que apenas a empresa que instalou a sala-cofre tem aptidão para fornecer adequadamente a manutenção dos subsistemas absolutamente conhecidos pelo mercado, incorrendo em pré-julgamento de que qualquer outra empresa, independentemente de sua experiência e conhecimento no ramo, seja incapaz tecnicamente.

13. A mera alegação de risco de perda total da sala é insuficiente, isso porque os possíveis danos decorrentes de uma manutenção inadequada estão intimamente ligados à experiência e capacidade da empresa contratada e não ao fato de ter sido a fornecedora da solução. A certificação é uma das formas de garantir essa qualificação, mas certamente não é a única. Experiências pretéritas, certificações internacionais equivalentes e acreditadas por organismos reconhecidos pelo Inmetro quanto ao atendimento dos requisitos da NBR são algumas das alternativas vislumbradas para essa aferição de qualidade.

(...)

16. Verifica-se, portanto, que a norma tem como principal objetivo, definir requisitos técnicos e ensaios necessários à garantia da estanqueidade da célula principal, com pouco ou nenhum enfoque nas características dos subsistemas (esses comuns ao meio da construção civil) ou equipamentos (de amplo conhecimento do mercado de TI). Também não se presta a detalhar procedimentos e requisitos esperados de empresa de manutenção, de modo a conferir a ela a certificação para prestar essa parcela do objeto, passando essa “atestação” à fabricante da sala-cofre.

17. Em outras palavras, essa norma, ao contrário das demais já admitidas pelo TCU, amarra o fornecimento/instalação da sala-cofre à manutenção de tal forma que, a menos que a empresa seja fabricante ou fornecedora autorizada de sala-cofre, será impossível a ela ser certificada somente para prestação de serviços de manutenção, mesmo sendo esse ramo diverso da fabricação, por melhores que sejam seus processos, insumos, cuidados e rotinas.

18. Diante desse cenário, está injustificadamente montada um reserva de mercado, que não se baseia em critérios essencialmente técnicos e de qualidade da prestação dos serviços, mas na livre escolha da fabricante da sala-cofre, sendo praticamente fechadas as portas para outras empresas com aptidão exclusivamente na prestação dos serviços de manutenção e que não têm qualquer relação com a fabricante da sala.

19. Sendo assim, compete à Administração, em vez de se render à reserva de mercado e optar pela solução mais rápida e direta, mas extremamente restritiva, buscar soluções outras que possam garantir a contratação de empresa de excelência no ramo, com o estabelecimento de rigorosos critérios de qualificação técnica alternativos à certificação da NBR. Tampouco pode o TCU compactuar com tamanha restrição sem que o efetivo ganho de qualidade esteja plenamente caracterizado, o que não se vislumbra no caso em exame.

34. Já no **TC 009.314/2019-9**, a questão do monopólio foi discutida em sede de contratação realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a manutenção preventiva, preditiva e corretiva de sua sala-cofre modelo Lampertz/Rittal, do fabricante alemão Rittal GmbH.

35. Na ocasião, conforme consta em documento emitido pela ABNT em julho/2018 (peça 18 daqueles autos), apenas as empresas Aceco TI S/A e Green4T Soluções TI S.A. estariam credenciadas junto à ABNT para a atividade de manutenção das salas-cofre, conforme preconizado no PE-047.07 (vigente à época). Ambas seriam as únicas representantes autorizadas da Rittal GmbH no Brasil para a instalação das salas-cofre, o que se enquadraria na segunda hipótese prevista no referido procedimento para a realização dos serviços de manutenção (empresas credenciadas pelo fabricante). Além disso, conforme veiculado na imprensa em 2019 (<https://itforum.com.br/noticias/green4t-compra-aceco-ti-e>

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



[quer-lideranca-de-infraestrutura-critica-de-ti/](#). Acesso em: 7/6/2024), ambas as empresas passaram a fazer parte do mesmo grupo econômico.

36. Destaca-se que a Green4T possui certificado válido emitido pela ABNT referente à NBR 15247, não ficando claro se esse certificado abrange a instalação, a manutenção ou ambos.<sup>26</sup> Além dessa empresa, tem-se notícia também da Orion Telecomunicações Engenharia S/A, que é credenciada pela Green4T para prestar serviços de manutenção em sala-cofre Aceco/Rittal/Lamperz certificada pela ABNT.<sup>27</sup> Destaque-se que, conforme manifestação do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), à peça 45, p. 4, do TC 017.289/2022-0, a Orion continua sendo autorizada da Green4T.

37. A situação relatada caracteriza, no caso das salas-cofre modelo Lampertz/Rittal, o monopólio do serviço de manutenção, que somente poderá ser realizado por duas empresas de um mesmo grupo econômico ou por empresa por elas credenciadas, caso seja exigido o atendimento das disposições descritas no PE-047, levando a uma reserva de mercado nas contratações realizadas por entes públicos para a manutenção de seus data centers certificados com aquela marca, e, conseqüentemente, à inviabilização da competição.

38. Em pesquisa à internet, foi possível identificar as seguintes empresas fornecedoras de salas-cofre no Brasil: Aceco TI, Green4T, Mercant TI e Sistenge Engenharia de Soluções Especiais. Em consulta ao site da ABNT, verifica-se que apenas a Green4T possui certificação da OCP ABNT de sala-cofre, conforme a ABNT NBR 15247.

39. A Mercant TI, em seu site<sup>28</sup>, afirma possuir sala-cofre certificada, em conformidade com as principais normas nacionais e internacionais, entre elas a ABNT NBR 15247, 11515 e EN 1047-2 e 50600. Não há, no entanto, informações sobre qual seria a organização certificadora do seu produto.

40. A Sistenge afirma que instala data centers, mas sem informar o tipo de certificação, além de realizar os serviços de manutenção<sup>29</sup>.

41. Portanto, diante do exposto, é possível estabelecer as seguintes conclusões preliminares:

i) a certificação de uma sala-cofre pode ser conferida tanto por organismos acreditados pelo Inmetro (OCP) como por organizações internacionais com o mesmo fim;

ii) no caso da certificação da sala-cofre conferida pela OCP ABNT (acreditada pelo Inmetro), o PE-047.13 atrelava a permanência da condição de sala-cofre certificada à realização dos serviços de manutenção preventiva e corretiva pelo próprio fabricante/fornecedor, ou por empresa por ele credenciada; contudo, no PE-047.19 não consta mais expressamente a perda automática desse certificado no caso de a manutenção ser realizada por empresa que não seja o fabricante ou por ele autorizada, a despeito de isso gerar uma não conformidade e ser passível de aplicação de multa; e

iii) a partir da revisão 15 do PE-047, de 23/5/2023, o escopo do PE-047 foi alterado e passou a ser a certificação do serviço de manutenção. Portanto, atualmente, há dois tipos de certificação: a conferida ao fabricante da sala-cofre, que tem por base a NBR 15247, que é referente ao produto sala-cofre em si; e a certificação relativa ao serviço de manutenção da sala-cofre, que, no caso do OCP ABNT, observa o disposto no PE-047.

<sup>26</sup> <https://abnt.org.br/certificacao/empresas-certificadas/>. Acesso em: 14/6/2024

<sup>27</sup> Fonte: Termo de Credenciamento apresentado pela Orion Telecomunicações Engenharia S/A como documentação de qualificação técnica obtida no sistema Comprasnet, referente ao Pregão Eletrônico 6/2022, do Ministério das Comunicações, tratado no âmbito do TC 011.557/2022-2, obtido no endereço <http://comprasnet.gov.br/livre/pregao/anexosPropostaHabilitacao.asp?prgCod=1047250>, acesso em 14/6/2024, e juntado ao TC 017.289/2022-0, peça 96.

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



<sup>28</sup> <https://www.merkantti.com.br/sala-cofre>, acesso em 14/6/2024.

<sup>29</sup> <https://sistenge.com/>, acesso em 14/6/2024.



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



### c) Os Serviços Envolvidos na Manutenção Preventiva e Corretiva de Uma Sala-Cofre

42. Para fins de elucidação sobre o tema e tendo como exemplo o Termo de Referência do Pregão Eletrônico 689/2020, promovido pela Dataprev, para a contratação de manutenção corretiva, preventiva e preditiva dos sistemas que compõem a infraestrutura física (*facilities*) do Data Center São Paulo (constante no TC 004.023/2021-8, peça 5), verifica-se que os serviços ali compreendidos se subdividem em contínuos (manutenção preventiva e preditiva conforme Plano de Manutenção) e eventuais (aqueles que extrapolarem as rotinas do Plano de Manutenção).

43. A manutenção preventiva compreende diversas verificações de componentes construtivos da sala-cofre (porta, blindagens, luminárias, vedações, pintura, painel de comando, piso elevado); limpeza especializada (aspiração de pó, limpeza de superfícies, de lâmpadas, grelhas e mobiliário); verificações do sistema de energia (quadro elétrico, aterramento, ponto de força, sistema de fornecimento ininterrupto de energia, banco de bateria, grupo motor-gerador); limpeza e verificações do sistema de refrigeração, do tanque de termoacumulação e da motobomba; medições, verificações e limpeza dos sistemas de climatização, de detecção e combate a incêndio, de supervisão e monitoração ambiental e de controle de acesso. Tais checagens ocorrem conforme o Plano de Manutenção acordado entre as partes, que estabelece a periodicidade mínima de realização desses serviços.

44. Já os serviços de manutenção preditiva englobam análises diversas (qualidade de energia, SPDA e aterramento, espessura da tubulação, vibração, qualidade de ar, contaminação de combustível, bateria, entre outros). Por fim, os serviços eventuais (manutenção corretiva) ocorrem mediante demanda (ordens de serviço).

### IV. A Evolução da Jurisprudência no TCU e em Outras Instâncias de Controle

45. A discussão sobre as exigências de qualificação técnica em licitações públicas para a contratação de serviços relacionados a salas-cofre vem, desde aproximadamente 2006, tomando espaço nas decisões do TCU, a partir da análise de casos concretos, em especial em processos de representações e denúncias.

46. No âmbito do **TC 001.349/2006-1**, instruído pela então Secretaria de Controle Externo do Estado de São Paulo (Secex-SP), foi proferido o **Acórdão 1608/2006-TCU-Plenário**, de Relatoria do Ministro Augusto Nardes. Na oportunidade, tratou-se de concorrência para contratação de obras de construção de sala-cofre para abrigar o centro de processamento de dados da Justiça Federal no Estado de São Paulo. A referida decisão foi tomada em sede de análise de embargos de declaração acerca do **Acórdão 1338/2006-TCU-Plenário**, que havia considerado a representação improcedente, permitindo o andamento normal da Concorrência 2/2005.

47. O objetivo do recorrente era que a Administração aplicasse, única e exclusivamente, como critério de habilitação técnica das empresas interessadas na aludida concorrência, o atendimento das especificações da ABNT NBR 15247, considerando que o edital havia admitido a comprovação, em alternativa, do atendimento à norma europeia EN 1047. Em seu voto, o Relator assim ponderou (grifos ao original):

21. Na verdade, não existe qualquer dispositivo legal que obrigue a Administração a instalar os seus CPDs dentro de salas-cofre. Essa prática, quando adotada pelos gestores, decorre da aplicação de um princípio administrativo, qual seja, o dever de salvaguarda de documentos e dados de natureza pública. **Em decorrência disso, pode-se inferir que a solução de segurança da sala-cofre é apenas uma das alternativas que tem por finalidade a proteção dos dados contidos em um CPD. E as suas características de resistência ao fogo, tal como definidas na NBR 15247 e na norma europeia EN 1047, são também alternativas que se submetem ao exame de conveniência e oportunidade do administrador, em razão do poder discricionário que lhe é conferido no exercício de suas atribuições.**



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



22. Nesse sentido, até mesmo a hipótese de não-utilização de sala-cofre pode ser aventada pelo gestor, bastando que, para isso, exista uma motivação, porquanto, qualquer que seja a opção adotada pela Administração, sua escolha deverá se fazer acompanhar do motivo que a fundamentou, como é de se esperar quando da prática de atos de natureza discricionária.

48. Nesse sentido, o **Acórdão 1608/2006-Plenário** determinou o seguinte (grifos ao original):

9.2. informar as empresas interessadas, Aceco TI Ltda. e Sistenge Construções e Comércio Ltda., do teor deste Acórdão, sem prejuízo de esclarecer às recorrentes que, em suas licitações, **a Administração pode optar pela aplicação exclusiva da NBR 15247 como critério de qualificação técnica das empresas interessadas, desde que o processo licitatório se faça acompanhar das razões que motivaram essa decisão, com base em parecer técnico devidamente justificado**, em cumprimento ao disposto no art. 50, inciso I, da Lei nº 9.784/1999;

49. Ou seja, no caso de **construção** de uma sala-cofre, o entendimento do Tribunal baseou-se no princípio da motivação dos atos administrativos, deixando clara a possibilidade de se exigir das empresas licitantes experiência pretérita em execução de ambientes que atendam à ABNT NBR 15247, sem possibilidade de comprovação por outra norma técnica equivalente, desde que tal necessidade esteja devidamente justificada mediante parecer técnico.

50. No caso de contratação de serviços de **manutenção** de salas-cofre, tem-se notícia dos **Acórdãos 2740/2015-Plenário**, de Relatoria do Ministro Vital do Rêgo e **1474/2017-TCU-Plenário**, de Relatoria do Ministro Augusto Nardes, como algumas das decisões paradigmáticas desta Corte de Contas. Em ambos os acórdãos, adotou-se entendimento similar àquele atribuído ao caso da contratação de construção de salas-cofre, no que tange à ABNT NBR 15247, conforme se verifica em seus enunciados:

Acórdão 2740/2015-Plenário:

Enunciado: Nas licitações de serviços de manutenção integrada de infraestrutura de datacenter, é cabível a exigência de comprovação de habilidade para prestação de serviços de acordo com a NBR 15.247 (requisitos para instalação e uso de sala-cofre), como requisito de qualificação técnica, quando a magnitude e a relevância dos dados a serem tratados justificarem a apresentação de certificações que garantam a qualidade e continuidade dos serviços prestados.

Acórdão 1474/2017-Plenário

Enunciado: Desde que o processo licitatório contenha a devida justificativa, é possível exigir dos licitantes, para fins de qualificação técnica, a certificação NBR 15.247, com vistas à execução de serviços de manutenção de sala-cofre.

51. Na situação tratada no Acórdão 1474/2017-TCU-Plenário, o Relator, em seu voto, reconheceu o aspecto restritivo do PE-047 da ABNT, no entanto, entendeu, no caso concreto, que a manutenção da certificação da sala-cofre ao longo do tempo seria necessária, considerando a relevância das informações armazenadas, bem como o custo de investimento na contratação da solução certificada (grifos ao original):

6. De fato, como muito bem elucidado pela unidade técnica, **o documento emitido pela ABNT denominado PE-047.07 - Certificação de Salas-Cofre e Cofres para Hardware, datado de maio de 2014, claramente estabelece, para fins de manutenção da certificação, que a execução da manutenção das salas-cofre deve ser realizada pela fabricante ou por representante autorizado** (peça 50, p. 13).

7. **Parece-me bastante razoável que o Ministério da Saúde, após contratar a solução de uma sala-cofre com a certificação ABNT NBR 15.247, prime pela manutenção da certificação quando da execução dos seus serviços de manutenção, uma vez que decidir por essa garantia em um primeiro momento já teve um custo elevado aos cofres públicos.**

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



8. Lembro que o Datasus é o departamento de informática do SUS e dispõe, portanto, das mais relevantes informações referentes à área de saúde pública do Brasil, o que impõe à administração o

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



dever de zelar por esses dados, podendo implicar na decisão pela exigência de certificações que garantam a qualidade e continuidade dos serviços. O nível de segurança a ser alcançado pela sala-cofre, a meu ver, é um aspecto que passa pela avaliação de conveniência e oportunidade do administrador, que deve valer-se da discricionariedade que lhe é conferida, no exercício de suas atribuições, para decidir sobre a opção que irá melhor atender às necessidades do órgão.

9. Entendo, portanto, que **cabe exclusivamente à Administração decidir sobre as especificações de segurança necessárias**, porquanto somente o gestor conhece as disponibilidades orçamentárias do órgão e as reais necessidades de segurança da entidade que dirige.

10. Acrescento, inclusive, que os Acórdãos deste Tribunal que a representante colacionou, na verdade, atuam contra os argumentos defendidos na representação, **na medida em que permitem à Administração optar pela aplicação da NBR 15.247 como critério de qualificação técnica das empresas interessadas, desde que o processo licitatório se faça acompanhar das razões que motivaram a decisão, não devendo ser exigência imprescindível a ponto de implicar em contratação por inexigibilidade de licitação, que não é o caso tratado nestes autos.**

52. No voto do Ministro André Luís de Carvalho, proferido no âmbito do **Acórdão 8204/2019-TCU-2ª Câmara**, referente a representação acerca de contratação de serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva de sala-cofre do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Relator assim se pronunciou (grifos ao original):

Bem se sabe que, ao longo do tempo, a jurisprudência do TCU tem se firmado no sentido de que a administração pública pode optar pela aplicação exclusiva da NBR 15.247, como critério de qualificação técnica, desde que o processo licitatório evidencie as razões para a escolha do normativo, com base em parecer técnico devidamente fundamentado, com as expressas justificativas sobre a imprescindível necessidade de aplicar essa norma, a despeito de, eventualmente, reduzir a competitividade no certame (v.g.: Acórdãos 1.608/2006, 2.392/2006, 1.698/2007, 2.378/2007, 555/2008, 1.846/2010, 2.740/2015 e 1.474/2017, do Plenário).

**A referida jurisprudência esclareceria, todavia, que, se caracterizada a necessidade de certificado de conformidade de produto ou serviço com determinada norma técnica, não caberia à administração pública exigir o cumprimento de procedimentos inerentes apenas ao organismo certificador, pois deveriam ser aceitos os certificados emitidos por qualquer entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).**

Por esse ângulo, a aludida certificação até poderia se configurar como a forma de alcançar o resultado pretendido pelo FNDE, mas a licitação não poderia vedar a habilitação de empresa certificada por outra entidade acreditada pelo Inmetro para prestar os mesmos serviços, até porque, em sintonia com a declaração acostada à Peça 18 (p. 1), **haveria apenas duas empresas (Aceco TI S.A. e Green4T Soluções TI Ltda.) credenciadas para a atividade de manutenção das salas-cofre pelo modelo Lampertz-Rittal, nos termos da NBR 15.247, pois essas empresas também seriam as únicas autorizadas pela fabricante para o fornecimento das referidas salas-cofre, mas as informações noticiadas pela mídia indicariam que essas duas empresas teriam passado por recentes reestruturações societárias, passando a compor o mesmo grupo econômico desde o início de 2019, com a aquisição do controle acionário da Aceco pela Green4T** (v.g.: <https://computerworld.com.br/2019/01/09/green4t-compra-aceco-ti-e-quer-lideranca-de-infraestrutura-critica-de-ti/>).

**Essa evidência de monopolização do mercado deve, então, ser tratada com preocupação pela administração pública, ainda mais quando se observa que esse monopólio estaria associado às frequentes restrições nas aludidas contratações ante a questionada exigência de certificação, e essa situação já tem sido avaliada em certames similares, a exemplo do Pregão Eletrônico nº 14/2017 conduzido pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (vide: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/12540/Ata.pdf>) e do pregão veiculado pelo Processo Administrativo nº 5420-57.2017.5.04.0000 do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (vide:**



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



[https://www.trt4.jus.br/websisadmprd/Compras\\_web.licitacoes2?pSrlEditaLicit=65640&pDownlo ad=n](https://www.trt4.jus.br/websisadmprd/Compras_web.licitacoes2?pSrlEditaLicit=65640&pDownlo ad=n)).

**O TCU não deve cancelar, pois, esse modelo usado pelo FNDE no presente certame, com a subjacente restrição pela participação apenas de empresas com a certificação NBR 15.247 em prol da Aceco,** até porque esse modelo tende a resultar no indevido afastamento da necessária competição em outros certames similares, já que a aludida exigência de certificação tenderia a resultar na indesejável restrição do universo de licitantes para a subsistência de uma única empresa, pois, atualmente, apenas a Aceco possuiria a autorização exclusiva da fabricante para comercializar a sala-cofre, figurando, também, como a única credenciada pela ABNT e pela fabricante para realizar a respectiva manutenção sob a égide do aludido PE 047, e isso revelaria a perigosa tentativa de formação do suscitado monopólio pelo mercado restritivo em prol da Aceco.

**Na mesma linha, seria inadequada a restritiva exigência de atendimento ao procedimento de certificação sob o PE 047 para as salas-cofres pela NBR 15.247, já que se trataria de mero procedimento interno da ABNT e a certificação equivalente deveria, assim, estar ao alcance das demais empresas.**

**Nesse cenário de mercado restritivo, a administração pública deveria avaliar as melhores alternativas para a contratação dos aludidos serviços, garantido, por um lado, que eles possam ser, conjunta ou parceladamente, licitados com a devida competitividade e, por outro lado, que os serviços possam ser prestados com as cautelas e as salvaguardas técnicas necessárias, ante a exigência de experiência anterior e a devida supervisão sobre as atividades dos prestadores de serviços, com vistas a mitigar os riscos de manutenção do referido ambiente seguro de TI.**

A alegação de direcionamento da licitação guardaria relação direta, assim, com a suposta inviabilidade técnica de parcelamento do objeto, devendo ser avaliada, contudo, a necessidade de a manutenção dos subsistemas ou componentes acessórios à sala-cofre ser feita por empresas diferentes da empresa responsável pela certificação da célula de segurança (sala segura).

**Ocorre que a opção do FNDE pelo pregão eletrônico reforçaria o entendimento de os aludidos serviços de manutenção se configurarem como serviços comuns,** nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, contando o FNDE, ainda, com o atual contrato separado para a manutenção do subsistema de energia essencial (grupos geradores, nobreaks etc.) firmado, inclusive, com a ora representante.

Por esse prisma, mostra-se até mesmo contraditório o argumento do FNDE no sentido de o licitado serviço de manutenção só ter condições de ser prestado, com qualidade, pela prestadora do serviço possuidora da certificação pela ABNT, devendo-se destacar que, no presente caso concreto, os serviços licitados pelo FNDE diriam respeito à manutenção dos seguintes subsistemas: célula da sala-cofre, energia, climatização, detecção e combate a incêndio, supervisão remota e controle de acesso e vigilância (Peça 18, p. 39).

O FNDE teria assinalado que, para a execução dos serviços, a empresa contratada deveria ter acesso à sala segura e, por isso, não seria recomendável a coexistência de várias prestadoras de serviço, já que poderiam interferir no funcionamento do ambiente seguro, estando essa linha de raciocínio em evidente semelhança com a manifestação da Aceco nos citados precedentes, quando, diante da malsinada exclusividade no fornecimento da sala-cofre, a empresa se apresentaria como a única detentora de aptidão no mercado para vender os equipamentos acessórios e para prestar os respectivos serviços de manutenção, ante o suposto descumprimento da garantia inerente à sala segura, mas essa situação tenderia na prática a “forçar” a subsequente contratação da Aceco para, também, fornecer os aludidos itens adicionais, apesar da viabilidade de competição nas licitações.

**Toda essa evidente restrição meramente formal do mercado deve ser rechaçada pelo TCU, ainda mais quando se verifica que os serviços de manutenção passariam a incluir os subsistemas acessórios ao funcionamento da célula de segurança, apesar de eles terem sido até agora contratados separadamente,** e, desse modo, o Tribunal não deve admitir que as funcionalidades previstas adicionalmente na NBR 15.247 em relação às normas internacionais de segurança sejam consideradas como fator de eliminação das demais licitantes no certame.



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



Todavia, diante do atual estágio avançado da aludida contratação e da suposta economicidade em relação aos atuais contratos de manutenção, o TCU não deve determinar a imediata sustação da aludida licitação, mas determinar que o FNDE se abstenha de prorrogar o subseqüente contrato público, **promovendo o lançamento da nova licitação sem a introdução de cláusula tendente a resultar na indevida restrição à competitividade no certame e à busca da proposta mais vantajosa**, e, para tanto, não se faria necessária a prévia oitiva da Aceco, até porque ela não teria o eventual direito subjetivo à subseqüente prorrogação do aludido contrato público.

53. Por derradeiro, o referido Acórdão trouxe a seguinte decisão (grifos ao original):

9.2. determinar, nos termos do art. 71, IX, da CF88, do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250 do RITCU, que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação abstenha-se de prorrogar o contrato derivado do Pregão Eletrônico nº 8/2019 e, para tanto, promova o oportuno lançamento da nova licitação, **sem a exigência de exclusiva certificação pela NBR 15.247, permitindo, assim, a apresentação de certificados emitidos pelas demais entidades credenciadas junto ao Inmetro ou de equivalentes certificados para a comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante, com o intuito de garantir tanto a necessária competitividade para a subseqüente contratação conjunta ou parcelada dos aludidos serviços de manutenção quanto as cautelas e as salvaguardas estritamente necessárias para mitigar os riscos de manutenção na sala-cofre, em sintonia, entre outros dispositivos, com o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666, de 1993;**

54. Ou seja, diante da sucessão de certames para contratação de serviços de manutenção de salas-cofre cujos resultados se mantiveram restritos a determinado grupo econômico (Green4T e Aceco-TI), o TCU enxergou a necessidade de rever o posicionamento adotado até 2017 e se debruçar sobre o potencial caráter indevidamente restritivo das exigências de qualificação técnica, que vinculavam a licitante à execução pretérita de serviços de manutenção em salas-cofre **certificada exclusivamente conforme a NBR 15247, limitando até mesmo o OCP à ANBT**. Tal exigência, interpretada à luz do PE 047 da ABNT, restringia as licitantes aos fabricantes das salas-cofres ou àqueles por eles autorizados.

55. Destaca-se que a Instrução Normativa 1/2019 da Secretaria de Governo Digital do então Ministério da Economia (IN - SGD/ME 1/2019), que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação, foi alterada pela IN - SGD/ME 31/2021, que incluiu a seguinte previsão, no que tange à contratação de serviços de manutenção de sala-cofre (grifos ao original):

4.3.3. No caso da contratação do serviço de manutenção de sala-cofre, os órgãos e entidades **devem abster-se da exigência de exclusiva certificação pela norma ABNT NBR 15.247**, permitindo, para a comprovação da capacidade técnico-operacional das empresas licitantes, a apresentação de **certificados emitidos pelas demais entidades credenciadas junto ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) ou de certificados equivalentes**. (Incluído pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021).

56. O item 4.3.3 da IN -SGD/ME 1/2019 surge, portanto, como uma primeira tentativa de se evitar a restrição à competitividade nas licitações para contratação de serviços de manutenção de salas-cofre. Todavia, trouxe uma redação carente de clareza, pois, como já visto anteriormente, não havia à época certificação para o serviço de manutenção de sala-cofre. O que existia era a certificação do produto sala-cofre em si (seja conforme a ABNT NBR 15.247, seja conforme normas internacionais). Como mencionado anteriormente nesta Nota Técnica, essa situação mudou a partir da revisão 15 do PE-047, de 23/5/2023, quando o escopo do PE-047 foi alterado e passou a ser a certificação do serviço de manutenção.

57. Importante mencionar que a restrição à competitividade em licitações para contratação de serviços de manutenção de salas-cofre também vem sendo abordada por outras instâncias de controle. Em voto proferido no âmbito do Acórdão 3346/2020-Tribunal Pleno, do Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR), o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares manifestou-se, de forma assertiva, sobre o tema

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



(grifos ao original):

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



Com efeito, naquele momento observou-se que a exigência de apresentação de certificação pela ABNT 15247 NBR pelos licitantes interessados em realizar o serviço de manutenção de sua sala-cofre estava embasada, no processo licitatório, nas seguintes razões constantes do ato de Solicitação de Serviço nº 1094574, de 10 de julho de 2019. A saber:

[...]

Ademais, verificou-se que **a jurisprudência do Tribunal de Contas da União vinha admitindo que a Administração Pública pudesse optar pela exigência da NBR 15.247, como critério de qualificação técnica, desde que o processo licitatório evidenciasse as razões para a escolha do normativo, com base em parecer técnico devidamente fundamentado**, com as expressas justificativas sobre a imprescindível necessidade de aplicar essa norma, a despeito de, eventualmente, reduzir a competitividade no certame (v.g. Acórdãos 1.608/2006, 2.392/2006, 1.698/2007, 2.378/2007, 555/2008, 1.846/2010, 2.740/2015 e 1.474/2017, do Plenário).

No entanto, após o aprofundamento instrutório destas razões técnicas, **a Diretoria de Tecnologia de Informação – DTI desta Corte concluiu que a despeito das justificativas apresentadas pela entidade, a supracitada exigência não era indispensável**, tendo apresentado as seguintes conclusões para as questões e normas técnicas analisadas em seu parecer (Informação nº 28/20 – peça 68). *Verbis*:

- a) a certificação ABNT 15247 é norma de produtos INMETRO voluntária e não compulsória;
- b) a norma EN 1047-2 é compatível e possui mesmos níveis de segurança que a ABNT 15247, podendo ser aplicável uma ou outra para aquisições de salas cofre;
- c) a certificação ABNT 15247 é destinada a aferir a qualidade do produto (sua construção) e não a qualidade da prestação dos serviços de manutenção de salas cofre;**
- d) para manutenção, não há necessidade de certificação, pois, mesmo tendo uma prestadora certificada, não é possível garantir que o produto mantém as mesmas condições iniciais por somente haver um selo na porta;
- e) um OCP vinculado ao INMETRO certifica produtos e não serviços, e há atualmente dois acreditados a certificarem salas cofre;
- f) os órgãos públicos acabam por comprar a garantia de certificação, por meio da exigência de empresa prestadora da manutenção certificada, como se isso fosse certeza da segurança do produto, se furtando a realizar os trabalhos fiscalizatórios do contrato (da qualidade na prestação dos serviços);
- g) a exigência da certificação com a norma ABNT NBR 15247 não traz benefício ao órgão licitante, uma vez que essa certificação se limita a normatizar o produto e não a sua manutenção (objeto do certame), restando apenas os custos da restrição a competição do mercado;
- h) não faz sentido contratar empresa única para manutenção de toda a sala-cofre, com base na ABNT 15247, uma vez que essa norma é apenas relacionada a estrutura da sala cofre (resistentes a fogo). Essa parte não chega a representar 20% da solução, visto que há nela também sistemas de climatização, UPSs, dentre outros. Mas a certificação, neste caso, acaba por eliminar outras empresas que poderiam suportar os demais conteúdos contidos dentro da sala cofre;**
- i) as empresas Green 4T e Aceco TI fazem parte do mesmo grupo econômico desde abril de 2018;
- j) as empresas Green 4T e Aceco TI não são fabricantes de sala-cofre, e sim revendedores dos produtos fabricados na Alemanha pela empresa Rittal;**



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



**k) as empresas Green 4T e Aceco TI não possuem nenhuma empresa credenciada para manutenção de sala-cofre e não há interesse econômico em fazê-lo;**

**l) há evidências de formação de monopólio de mercado quanto a salas cofre certificadas em ABNT 15247;**

m) há ausência no processo de planejamento da contratação da Celepar de estudos técnicos (ETP) e documentos de gestão de riscos que prevejam cenários e impactos de manutenção por empresa não certificada pela norma brasileira (graves falhas de planejamento).

Isto posto, lembre-se inicialmente que a Celepar informou que sua sala-cofre é do modelo Rittal TDR-b/M – classe S60D – tipo B, e foi construída pela empresa Aceco TI S.A., que é certificada pela fabricante para a construção de sala cofre tanto pelas normas da ABNT 15247 quanto pela norma EN 1047-2 (peças 13,14 e 15).

Por sua vez, conforme definição trazida pela DTI, uma sala-cofre consiste em um “*sistema modular composto por painéis corta fogo remontáveis, para proteção física de equipamentos de hardware, formando uma sala dentro de sala, autoportante e completamente independente da estrutura existente de qualquer edifício. Essa solução deve atender ao processo de certificação definido pela ABNT NBR 15.247:2004 e pela EN 1047-2.*”

A propósito, relatou que a norma brasileira NBR 15247:2004 ABNT foi baseada na norma europeia EN 1047-2:1999, emitida pelo European Certification Body (ECB), e que ambas as normas tiveram sua última atualização em 2018, sendo, portanto, equivalentes, ressalvadas pequenas diferenças de especificações técnicas.

[...]

Com base nisso, a DTI esclareceu que a certificação ABNT 15247 é uma norma de observância voluntária (não compulsória) e destinada a garantir a qualidade de *construção* da sala-cofre e não, propriamente, do *serviço de manutenção da sala-cofre*, equiparando-se, neste último caso, à manutenção do selo de “garantia do fabricante”.

**Ademais, pontuou que o Procedimento Específico PE-047 elaborado pela ABNT, para a concessão e manutenção da certificação da ABNT para as salas cofre, prevê, em seus itens 7.5 e 7.1.3, a “perda do direito de usar a etiqueta de certificação” pelo simples fato de a manutenção ser prestada por empresa que não seja a fabricante do cofre, sem qualquer aferição da qualidade da prestação do serviço ou mesmo sem averiguar se houve alterações no projeto original do produto.**

[...]

**Trata-se, portanto, de norma técnica que, no processo de obtenção e manutenção da referida certificação da ABNT, prevê uma notória e inequívoca restrição de mercado em favor da fornecedora da sala-cofre, ao condicionar a concessão e manutenção da certificação à exigência de que a “instalação e manutenção seja feita exclusivamente pela empresa fabricante ou por seu representante autorizado”.**

De modo diverso, no âmbito de um processo licitatório, pautado pelos princípios da competitividade e da vantajosidade para a Administração, as referidas exigências do PE-047 da ABNT não podem ser utilizadas para justificar por si só, a imposição de restrição à competitividade de outras empresas ou a contratação direta por inexigibilidade de licitação para os referidos serviços, haja vista que fundada em mero procedimento interno da ABNT capaz de ser atendido apenas pela fornecedora da sala-cofre.

**Nesse sentido, previamente à contratação ora em questão, o Tribunal de Contas da União já havia se posicionado de modo contrário “ao uso da certificação pela ABNT NBR 15.247 como pretexto para gerar o exclusivo mercado para as contratações dos serviços de manutenção de sala-cofre”, tendo em vista a existência de fornecedora única, resultante da união da Aceco TI S.A.**



**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



**e a Green4T Soluções TI Ltda. Nos termos do Acórdão 8204/2019 - Segunda Câmara - TCU:**

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



[...]

Assim, nesse cenário de conhecida restrição de mercado, seria necessário que a Celepar expusesse as justificativas técnicas e de fato, circunstanciadas em pareceres técnicos devidamente fundamentados, acerca da indispensabilidade da imposição desta exigência restritiva para a contratação dos *serviços de manutenção de sala-cofre*, o que não foi devidamente realizado pela entidade representada.

[...]

**Com efeito, mesmo no caso de perda da certificação ABNT 15247, este fato não implicaria na perda dos investimentos com a qualidade da sala-cofre adquirida, assim como a manutenção da “placa de certificação” (selo do fabricante) igualmente não seria uma garantia inequívoca da qualidade da mesma, uma vez dependeria antes da qualidade da manutenção realizada no produto.**

[...]

Finalmente, ratificando as conclusões apresentadas, a DTI apresentou estudo comparativo de contratações realizadas recentemente por outros órgãos públicos, com objeto semelhante ao presente, que entenderam, de modo uniforme, pela desnecessidade da exigência de certificação ABNT 15247 para a contratação de serviços de manutenção de sala-cofre.

[...]

Portanto, resta claro que caberia à Celepar realizar um melhor planejamento das alternativas para a contratação dos aludidos serviços, subsidiando e fundamentando a escolha da referida exigência de certificação 15247 ABNT com base em pareceres técnicos mínimos, elaborados previamente à realização no certame – consistente em Estudo Técnico Preliminar e parecer de Análise/Gestão de Riscos -, e não pela mera transcrição das disposições da NBR 15247 e PE-047 da ABNT no ato de Solicitação de Serviço nº 1094574, conforme realizado.

58. O Acórdão 3346/2020-TCE-PR-Tribunal Pleno assim decidiu (grifos ao original):

II - determinar à Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná – Celepar, e seu respectivo atual gestor, para que, no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar da publicação da presente decisão, apresente um Plano de Ação para a abertura de novo processo licitatório, **utilizando a cláusula referente à ABNT NBR 15.247/2004 apenas como parâmetro de avaliação de capacidade técnica, admitindo a aplicação de outras normas equivalentes, como a norma internacional EN 1047-2 (ECB-S EN 1047-2) ou, qualquer outro certificado emitido por qualquer entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro**, em consonância com a instrução destes autos e a jurisprudência do TCU, sob pena de responsabilização dos responsáveis em caso de descumprimento ou cumprimento inadequado desta decisão;

59. Quanto ao mencionado Acórdão 8204/2019-TCU-2ª Câmara, sua nulidade foi declarada por meio de sentença proferida pelo juízo da 9ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, em 21/7/2021, em ação ajuizada pela Aceco TI (Processo 1013291-69.2020.4.01.3400), conforme consta do Acórdão 5461/2022-TCU-2ª Câmara, de relatoria do mesmo ministro. O motivo alegado pela parte seria a violação ao seu exercício do contraditório antes dessa decisão de 2019 do TCU no âmbito do TC 009.314/2019-9.

60. Naquele caso concreto tratado, foi determinado ao FNDE que se abstinisse de prorrogar eventual contrato derivado do PE 8/2019, e que, em nova licitação, suprimisse a exigência exclusiva de certificação pela ABNT NBR 15247. Embora o acórdão que tenha expedido tal determinação tenha sido declarado nulo pelo Poder Judiciário por questões processuais, consta do Acórdão 5461/2022-TCU-2ª Câmara que o FNDE revogara o PE 8/2019 por iniciativa própria, promovendo nova licitação (PE 15/2019) sem a referida exigência, tendo reduzido o valor contratado de R\$ 955.899,96 (obtido no

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



certame revogado) para R\$ 583.499,96 no novo certame.

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



61. Destaca-se que a Aceco TI ainda não havia assinado o contrato decorrente do PE 8/2019, o que afasta a alegação de violação ao exercício do contraditório no âmbito do TC 009.314/2019-9, considerando que não havia direito subjetivo que pudesse ser afetado, mas tão somente uma expectativa de direito na contratação.<sup>30</sup> Ou seja, também não se desqualifica a análise técnica realizada naqueles autos sobre o tema ora tratado.

62. Conclui-se, portanto, que a jurisprudência do TCU e de outras instâncias de controle vem evoluindo a partir das ações de controle que envolvem serviços de manutenção de salas-cofre, as quais apontam para a reserva de mercado atualmente existente para as empresas fabricantes ou fornecedoras do produto e para o risco de encarecimento artificial das contratações para esse objeto. O já mencionado Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário abordou a necessidade de se aprofundar os estudos quanto ao tema, visto que urge ainda um refinamento quanto às decisões do TCU e mesmo quanto aos normativos que atualmente disciplinam o assunto. A partir dessas discussões e das conclusões deste trabalho técnico, será possível propor um entendimento mais alinhado com o interesse público e, conseqüentemente, encaminhamentos mais adequados aos processos que tratem desse tipo de objeto no âmbito deste Tribunal.

### V. Relação dos Processos que Trataram de Contratações de Instalação e Manutenção de Salas-Cofre no Período de Janeiro/2019 a Maio/2022

TC	Objeto
025.436/2021-0	manutenção
025.474/2020-0	manutenção
034.671/2020-0	instalação e manutenção
047.746/2020-3	instalação
004.023/2021-8	manutenção
012.386/2021-9	Manutenção
019.112/2021-1	sustentabilidade operacional
009.314/2019-9	manutenção
004.758/2019-6	instalação
044.350/2020-1	instalação e manutenção
046.781/2020-0	manutenção
022.105/2020-4	reforma
027.962/2020-2	manutenção
029.222/2020-6	manutenção
042.769/2021-3	aquisição de equipamentos



**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



<sup>30</sup> TC 009.314/2019-9, peça 93.

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



TC	Objeto
009.779/2021-3	infraestrutura
014.191/2021-0	instalação
004.704/2022-3	manutenção
009.452/2022-2	manutenção
011.557/2022-2	manutenção

### VI. Estudo de Casos Concretos

63. No âmbito da antiga Selog, entre janeiro/2019 e maio/2022, foi possível identificar vinte processos de representações e denúncias que trataram de contratações de data center e/ou sala-cofre, conforme tabela acima. O estudo dos casos concretos a ser realizado abordará apenas as situações que tangenciaram de alguma forma o tema relativo à restrição à competitividade causada pelas exigências de qualificação relacionadas à ABNT NBR 15247.

64. O já mencionado **TC 009.314/2019-9** tratou de representação quanto ao Pregão Eletrônico 8/2019 promovido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para a contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva, com suporte técnico e fornecimento de peças para a sala cofre do FNDE e todos os seus subsistemas. O representante alegou, em suma, que a exigência de certificação da ABNT ou de fabricante autorizado, para fins de habilitação, seria ilegal e direcionaria o certame.

65. No caso, o edital dispunha da seguinte exigência de qualificação técnico-operacional:

14.2.2.1. A licitante deverá apresentar documento emitido pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ou fabricante autorizado, que demonstre, de forma inequívoca, a aptidão da empresa para prestar o serviço técnico em Sala Cofre com certificação de Marca de Segurança ABNT NBR 15.247.

66. Foi realizada então oitiva prévia do FNDE a fim de que informasse se a sua sala-cofre estaria coberta pelo prazo de garantia do fabricante e se o órgão havia realizado estudo (gestão de riscos da contratação) que tivesse sopesado os benefícios da manutenção da certificação da sala-cofre, considerando a restrição de mercado decorrente da exigência editalícia.

67. Em nova instrução, a antiga Selog, ao analisar as respostas do FNDE, entendeu razoável a exigência da certificação, frente ao posicionamento da jurisprudência do TCU até então, que admitia a exigência da certificação ABNT NBR 15247, desde que houvesse justificativas para tal. No entanto, conforme já demonstrado anteriormente, o Relator do feito, Ministro André Luís de Carvalho, ponderou que:

21. Toda essa evidente restrição meramente formal do mercado deve ser rechaçada pelo TCU, ainda mais quando se verifica que os serviços de manutenção passariam a incluir os subsistemas acessórios ao funcionamento da célula de segurança, apesar de eles terem sido até agora contratados separadamente, e, desse modo, o Tribunal não deve admitir que as funcionalidades previstas adicionalmente na NBR 15.247 em relação às normas internacionais de segurança sejam consideradas como fator de eliminação das demais licitantes no certame.

68. Diante do estágio avançado da licitação, foi determinado, por meio do Acórdão 8204/2019-TCU-2ª Câmara, que o FNDE se abstinhasse de prorrogar o contrato a ser celebrado a partir do referido Pregão Eletrônico 8/2019, lançando, por oportuno, nova licitação sem a exigência exclusiva da

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



certificação pela ABNT NBR 15.247, permitindo, com isso, a apresentação de certificados emitidos

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



pelas demais entidades credenciadas junto ao Inmetro ou de equivalentes certificados para a comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante.

69. O **TC 025.474/2020-0**, de mesmo representante, tratou do Pregão Eletrônico 4/2020, promovido pelo Centro Integrado de Telemática do Exército, para contratação de serviço de manutenção preditiva, preventiva e corretiva dos data centers 1 e 2 do Exército brasileiro. A empresa alegou que teria sido inabilitada indevidamente, por não ter, entre outros itens, apresentado atestado que comprovasse a execução de manutenção nos moldes previstos na ABNT NBR 15247. O **TC 029.222/2020-6** também tratou das mesmas irregularidades, motivo pelo qual foi pensado ao primeiro.

70. Destaca-se que, no edital do certame, a exigência de qualificação técnico-operacional apenas se referia a atestado de “serviços de manutenção preventiva, programada e corretiva de sala-cofre com características pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação e de acordo com as especificações e quantidades estabelecidas no Termo de Referência”. Já o Termo de Referência fazia menção ao fato de que **a execução dos serviços de manutenção deveria seguir as normas técnicas aplicáveis ao objeto, em especial a ABNT NBR 15.247.**

71. No caso, o atestado apresentado pelo representante informava expressamente que a manutenção havia sido executada nos moldes da ABNT NBR 15.247. Foi realizada então oitava prévia do órgão questionando a inabilitação da empresa representante. Em suas alegações, o órgão e a Aceco TI (vencedora do certame) argumentaram que o atestado apenas fazia menção à ABNT NBR 15.247, não havendo como presumir se os serviços teriam sido executados “em observância à norma”, já que o órgão emissor não seria uma “entidade certificadora”. Além disso, alegaram que o data center objeto do atestado teria sido implementado no ano de 2000, e que, dessa forma, não haveria possibilidade de comprovação do atendimento aos requisitos da referida norma, emitida somente em 2005.

72. A antiga Selog, em sua análise, entendeu que o órgão emissor do atestado não era, de fato, uma entidade certificadora, mas que o documento apenas informou que o serviço havia sido prestado conforme a ABNT NBR 15.247, sendo, portanto, indevida a inabilitação da empresa representante. Além disso, observou que o fato de o data center ter sido implementado no ano de 2000 não impedia que os serviços atestados tivessem sido realizados em conformidade com a referida norma.

73. No caso em tela, verifica-se certa confusão de conceitos tanto no edital do pregão quanto na análise empreendida naquele momento pela antiga Selog. Isso porque, conforme já pontuado neste trabalho, **a ABNT NBR 15.247 é uma norma que se presta a certificar o produto sala-cofre, e não o serviço de manutenção de sala-cofre. No caso do serviço de manutenção, relativamente ao OCP ABNT, a norma regulamentadora é o PE 047, desde a sua revisão 15, de 23/5/2023.**

74. Independentemente do equívoco conceitual, foram propostas oitavas do órgão, da AcecoTI, além de audiência dos gestores, considerando a inabilitação indevida do representante. Entre as justificativas apresentadas pelo responsável, alegou-se o seguinte (peça 113 do TC 025.474/2020-0):

Razões de justificativa do responsável:

a) ainda que o Data Center DC1-EB **não seja mais detentor da certificação**, com base em critérios de conveniência e oportunidade, objetivando preservar o elevado investimento realizado e a segurança das informações armazenadas na sala cofre, a Administração **decidiu incluir exigências relacionadas à comprovação da experiência anterior da licitante de executar serviços de manutenção de sala cofre, certificada conforme a norma ABNT NBR 15.247, e não exigir a necessidade da empresa estar certificada, sendo que há uma clara diferença entre executar conforme e ser certificada;**

75. Por outro lado, a AcecoTI, em resposta à oitava, apontou que somente empresas certificadas teriam como comprovar a execução dos serviços conforme a norma, o que, como ponderado na nova análise da antiga Selog, seria o mesmo que exigir a certificação da licitante, restringindo



**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



injustificadamente o certame, considerando ainda o fato de que o data center do órgão já havia perdido

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



sua certificação. Ou seja, a antiga Selog entendeu, naquele momento, que a própria exigência de que a empresa contratada executasse os serviços conforme a norma seria questionável, já que a norma seria aplicável à instalação, e não à manutenção.

76. Realizada a construção participativa de deliberação no sentido de uma possível determinação para que o contrato decorrente do certame não fosse prorrogado, o órgão encaminhou minuta de novo edital a ser lançado, com o seguinte requisito de qualificação técnica:

9.11.1.1 Para fins da comprovação de que trata esse subitem, os atestados deverão dizer respeito a serviços executados com as seguintes características mínimas:

9.11.1.1.1 Apresentação de pelo menos 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a licitante executou ou está executando, a contento, serviço de suporte técnico em instalações do mesmo fabricante daqueles em operação no CITEx (Rittal/Lampertz Classe S60 D-Tipo B, **certificadas pela ABNT, de acordo com a norma ABNT NBR 15247**), devendo o(s) documento(s) conter o nome, o endereço, o telefone dos atestadores, ou qualquer outra forma de que o CITEx possa valer-se para manter contato com os declarantes. Serão exigidos, nesse atestado, os seguintes componentes:

9.11.1.1.1.1. Célula estanque com paredes ou painéis e portas corta-fogo com, no mínimo, 25 m<sup>2</sup> de área;

9.11.1.1.1.2. Piso elevado composto por painéis removíveis de 390 galvanizado;

9.11.1.1.1.3. Instalações elétricas (quadro de distribuição, tomadas e iluminação);

9.11.1.1.1.4. Cabeamento estruturado com emprego de cabos em fibra ótica e UTP;

77. Em análise ao texto da minuta do novo edital, a antiga Selog verificou que esse requisito conduzia à interpretação de que se estaria exigindo que o serviço a ser comprovado necessariamente tivesse sido executado em data center com certificação **em vigor** durante sua prestação, o que novamente restringiria a participação a apenas empresas certificadas. Na oportunidade, a análise da unidade técnica apontou a necessidade de revisão do texto, admitindo-se que a licitante já tivesse prestado serviços de forma satisfatória em instalações que tivessem sido construídas e certificadas conforme a ABNT NBR 15.247, **ainda que não mais possuíssem essa certificação**. Foi proposta, portanto, ciência da irregularidade, a fim de evitar a sua materialização quando da publicação do edital que seria lançado.

78. Verificando-se o edital da nova contratação promovida pelo órgão, Pregão Eletrônico 1/2021, constata-se que a exigência de qualificação técnica foi simplificada, deixando de fazer qualquer menção à certificação da ABNT NBR 15.247:

9.11.1.1 Para fins da comprovação de que trata esse subitem, os atestados deverão dizer respeito a serviços executados com as seguintes características mínimas:

9.11.1.1.1 Apresentação de, pelo menos, 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a licitante executou ou está executando, a contento, serviço de suporte técnico em sala-cofre com classe de proteção S 60 D Tipo B ou superior, devendo o(s) documento(s) conter o nome, o endereço, o telefone dos atestadores, ou qualquer outra forma de que o CITEx possa valer-se para manter contato com os declarantes. Serão exigidos, nesse atestado, os seguintes componentes:

9.11.1.1.1.1 Célula estanque com paredes ou painéis e portas corta-fogo com, no mínimo, 25 m<sup>2</sup> de área;

9.11.1.1.1.2 Piso elevado composto por painéis removíveis de aço galvanizado;

9.11.1.1.1.3 Instalações elétricas (quadro de distribuição, tomadas e iluminação);

9.11.1.1.1.4 Cabeamento estruturado com emprego de cabos em fibra ótica e UTP.

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



79. Conforme consulta ao Comprasnet, a nova licitação, que compreendeu o data center do Centro Integrado de Telemática do Exército, contou com a participação de cinco empresas, tendo sido

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



vencedora a representante do TC 025.474/2020-0. O valor negociado foi de R\$ 339.999,60 ao ano, significativamente inferior ao obtido no pregão anterior, de R\$ 565.000,00, ofertado pela AcecoTI.

80. No **TC 034.671/2020-0**, tratou-se de representação acerca do Pregão Eletrônico 20/2020, promovido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para a contratação, em lote único, de fornecimento e instalação de sala-cofre certificada conforme a ABNT NBR 15.247, além de serviço mensal de manutenção preventiva e corretiva do produto entregue. O representante alegou, entre outras questões, o caráter restritivo da junção dos dois objetos em um único lote (instalação e manutenção), considerando a necessidade de atendimento à referida norma e ao PE 047-07.

81. Alegou ainda que somente três empresas possuiriam certificados para instalação de salas-cofre conforme a ABNT NBR 15.247, a Truckvan, a AcecoTI e a Green4T, sendo as duas últimas parte de um mesmo grupo econômico. Além disso, **apontou que a certificação ABNT NBR 15.247 se restringe à célula da sala, ou seja, paredes, piso, teto e porta, não compreendendo os demais subsistemas, como equipamentos de ar-condicionado, detecção de incêndio, controle de acesso, CFTV, monitoramento ambiental, instalações lógicas e elétricas.**

82. Em percuciente análise realizada pela então Selog na instrução de peça 60 daqueles autos (após as oitivas do órgão e da Aceco TI), foi exposta a preocupação com a reserva de mercado criada para os serviços de manutenção de salas-cofre, bem como a inadequação da exigência exclusiva de certificação para fins de atestação da qualificação técnica das licitantes (grifos ao original):

10. Uma empresa especializada em serviços de manutenção pressupõe ser aquela que realiza o serviço contratado conservando adequadamente os objetos mantidos, e se submetendo a responsabilização por eventual atuação indevida, com o dever de reparação do componente danificado. **O risco de haver problemas na manutenção não é ampliado ou diminuído pelo simples fato de a empresa ter construído a sala-cofre, mas sim pela sua qualificação técnica e operacional**, que deve comprovar sua capacidade de realizar a atividade de manutenção com requisitos de qualidade compatíveis com a criticidade do objeto que será mantido.

11. No caso concreto, o item 1 engloba a instalação do sistema como um todo; e o item 2 envolve a manutenção dos subsistemas que a compõem e que já se encontram devidamente instalados, tais como célula da sala-cofre, energia, climatização, detecção e combate a incêndio, supervisão remota e controle de acesso e vigilância (peça 3, p. 13), os quais são usuais no mercado. O que se quer dizer com isso é que **a manutenção não se afigura como algo que envolva tecnologia tão exclusiva e complexa quanto a instalação do ambiente crítico, a ponto de incapacitar outras empresas não certificadas (mas, claro, que detentoras de expertise no serviço) de prestarem tal assistência.**

12. Parte-se do pressuposto de que o aparato fora instalado com toda a proteção requerida, conforme diversos critérios técnicos de estanqueidade estabelecidos no edital. A manutenção não tem a finalidade de substituir módulos ou componentes da célula estanque, no máximo os manuseia e recompõe, visando apenas garantir o regular funcionamento dos subsistemas da sala-cofre. A exigência de certificação da ABNT para prestar o serviço de manutenção pressupõe que apenas a empresa que instalou a sala-cofre tem aptidão para fornecer adequadamente a manutenção dos subsistemas absolutamente conhecidos pelo mercado, incorrendo em pré-julgamento de que qualquer outra empresa, independentemente de sua experiência e conhecimento no ramo, seja incapaz tecnicamente.

**13. A mera alegação de risco de perda total da sala é insuficiente, isso porque os possíveis danos decorrentes de uma manutenção inadequada estão intimamente ligados à experiência e capacidade da empresa contratada e não ao fato de ter sido a fornecedora da solução. A certificação é uma das formas de garantir essa qualificação, mas certamente não é a única. Experiências pretéritas, certificações internacionais equivalentes e acreditadas por organismos reconhecidos pelo Inmetro quanto ao atendimento dos requisitos da NBR são algumas das alternativas vislumbradas para essa aferição de qualidade.**



**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



(...)

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



16. Verifica-se, portanto, que a norma tem como principal objetivo, definir requisitos técnicos e ensaios necessários à garantia da estanqueidade da célula principal, com pouco ou nenhum enfoque nas características dos subsistemas (esses comuns ao meio da construção civil) ou equipamentos (de amplo conhecimento do mercado de TI). Também não se presta a detalhar procedimentos e requisitos esperados de empresa de manutenção, de modo a conferir a ela a certificação para prestar essa parcela do objeto, passando essa “atestação” à fabricante da sala cofre.

17. Em outras palavras, essa norma, ao contrário das demais já admitidas pelo TCU, amarra o fornecimento/instalação da sala-cofre à manutenção de tal forma que, a menos que a empresa seja fabricante ou fornecedora autorizada de sala-cofre, será impossível a ela ser certificada somente para prestação de serviços de manutenção, mesmo sendo esse ramo diverso da fabricação, por melhores que sejam seus processos, insumos, cuidados e rotinas.

18. Diante desse cenário, está injustificadamente montada um reserva de mercado, que não se baseia em critérios essencialmente técnicos e de qualidade da prestação dos serviços, mas na livre escolha da fabricante da sala-cofre, sendo praticamente fechadas as portas para outras empresas com aptidão exclusivamente na prestação dos serviços de manutenção e que não têm qualquer relação com a fabricante da sala.

19. Sendo assim, compete à Administração, em vez de se render à reserva de mercado e optar pela solução mais rápida e direta, mas extremamente restritiva, **buscar soluções outras que possam garantir a contratação de empresa de excelência no ramo, com o estabelecimento de rigorosos critérios de qualificação técnica alternativos à certificação da NBR**. Tampouco pode o TCU compactuar com tamanha restrição sem que o efetivo ganho de qualidade esteja plenamente caracterizado, o que não se vislumbra no caso em exame.

20. Cumpre mencionar que, conforme trazido em sua manifestação (peça 54, p. 18), o MJSP não exigiu a certificação, mas certidão que comprovasse a aptidão para instalação de sala cofre certificada nos termos da norma NBR 15.247. A adjudicação global, portanto, levou ao mesmo resultado prático de exigência de certificação para manutenção, já que apenas uma parcela muito restrita do mercado seria capaz de demonstrar ter instalado sala-cofre certificada, dentre as participantes do certame, apenas a Aceco teria essa possibilidade.

(...)

24. Fato é que a construção de sala-cofre e a sua manutenção são serviços distintos e a administração pública deve avaliar as melhores alternativas para a contratação dos mesmos, garantindo, por um lado, que eles possam ser parceladamente licitados com a devida competitividade e, por outro lado, que os serviços devam ser prestados com as cautelas e as salvaguardas técnicas necessárias, ante a exigência de experiência anterior e a devida fiscalização, por parte do contratante sobre as atividades dos prestadores de serviços, com vistas a mitigar os riscos de intercorrências na manutenção do referido ambiente seguro de TI.

(...)

27. A manutenção da certificação tem o principal objetivo de diminuir a suscetibilidade da sala-cofre a eventos adversos graves, tais como incêndios e enchentes. Em que pese ser louvável essa intenção, não há correlação clara entre a fabricação da sala e a manutenção das características originais da sala. Não se vislumbra a razão pela qual a manutenção prestada por empresa com excelência e vasta experiência bem-sucedida em manutenção de salas-cofre possa trazer maior risco que o serviço prestado por empresa com as mesmas características, porém autorizada pela fabricante.

28. Portanto, não se consegue alcançar em que medida a autorização traz maior qualidade à prestação dos serviços ou, em outras palavras, qual a razão de haver aumento no risco de evento adverso com a perda da certificação, uma vez mantida empresa de qualidade prestando os serviços de manutenção.

83. Em instrução subsequente, de peça 64, ponderou-se que, ainda que o órgão licitasse de forma

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



segregada a instalação de sala-cofre certificada e a sua manutenção, o resultado seria o mesmo, caso

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



houvesse interesse do contratante em manter a certificação, tendo em vista as disposições do PE-047 da ABNT. E, por fim, considerando a prolação do Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário, o qual, conforme já mencionado, determinou a realização oportuna de ação de controle para se examinar a pertinência da exigência da certificação ABNT NBR 15.247 como critério de qualificação técnica em licitações para a manutenção de salas-cofre, a antiga Selog entendeu que, no caso concreto, seria suficiente a proposta de ciência ao órgão acerca da adjudicação do objeto em lote único, que contrariaria, em teste, a Súmula - TCU 247.

84. Todavia, a proposta de ciência de irregularidade foi refutada pelo Relator, Ministro Bruno Dantas, no Voto do **Acórdão 686/2022-TCU-2ª Câmara**, que alertou quanto à baixa materialidade dos serviços de manutenção frente ao valor da contratação, à possibilidade de subcontratação prevista no edital e ao fato de que a condição restritiva imposta pela ABNT NBR 15.247 e PE-047 ainda não possuía posicionamento conclusivo do Tribunal.

85. Situação semelhante foi tratada no âmbito do **TC 044.350/2020-1**, representação quanto ao Pregão Eletrônico 70/2020, promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, para a contratação de instalação e manutenção corretiva e preventiva de data center.

86. O representante (mesmo do TC 034.671/2020-0) trouxe os mesmos argumentos, uma vez que o edital exigia a certificação ABNT NBR 15.247 e PE-047 para todo o objeto, o que restringiria a participação apenas às empresas Aceco TI e Green4T. Após a oitiva do órgão contratante, a antiga Selog concluiu pela necessidade de se determinar a modificação do edital do certame, de modo a eliminar a irregularidade consistente no não parcelamento do objeto e para que se abstinhasse de exigir:

(...) exclusiva certificação pela NBR 15.247 para o item relativo aos serviços de manutenção, permitindo, com isso, a apresentação de certificados emitidos pelas demais entidades credenciadas junto ao Inmetro ou de equivalentes certificados ou atestados para a comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante, consoante exposto no Acórdão 8.204/2019-TCU-2ª Câmara.

87. O Relator dos autos, Ministro Jorge Oliveira, por meio do seu voto condutor do **Acórdão 499/2021-TCU-Plenário**, divergiu da proposta da antiga Selog, pois entendeu, de forma mais conservadora e **sem abordar de forma específica o potencial restritivo da ABNT NBR 15.247 e PE-047**, que:

9. Nesse aspecto, em contratações análogas que envolveram salas-cofres, este Tribunal já manifestou-se pela regularidade do não parcelamento em face da especificidade e da relevância dos serviços contratados, bem como da necessidade de mitigar riscos à segurança e à integridade do próprio objeto, como no Acórdão 2.740/2015-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, que avaliou em seu voto (destaques acrescidos):

(...)

10. Para a licitação em exame, as justificativas do TRE/RJ demonstraram que foram realizados estudos prévios detalhados, que expressamente manifestaram-se pelo não parcelamento da contratação. Alguns trechos das avaliações prévias do Tribunal Regional Eleitoral, pela pertinência, merecem transcrição (peça 24, p. 15, com destaques acrescidos):

(...)

11. A adjudicação global dos itens não poderia se dar com completo prejuízo à competitividade no certame, mas o TRE/RJ também trouxe justificativa tendente a afastar tal risco, conforme indicado à peça 21, p. 4 (destaques acrescidos):

(...)

12. Nesse contexto, não é possível extrair dos autos irregularidade na decisão administrativa que escolheu o critério de adjudicação reunindo os três itens licitados (reforço estrutural, instalação da sala-cofre e manutenção).



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



13. Além de haver precedentes desse Tribunal que consideraram válida a opção por não parcelar objetos análogos, resta evidente que o TRE/RJ realizou estudos prévios detalhados, bastantes para justificar a escolha pelo não parcelamento do objeto.

14. Seria temerário, diante do que constou do processo, substituir ao gestor público e determinar escolha diversa daquela por ele eleita a partir de aprofundado estudo, quando ausentes evidências de ofensa à legalidade, à economicidade e à isonomia.

15. Ademais, a compreensão da Súmula TCU 247, no sentido da obrigatória adjudicação por item e não por preço global, não exclui a necessidade de afastar eventual prejuízo para o conjunto licitado. A ampliação da disputa não pode colocar em risco a integridade da contratação e, quando devidamente justificada, a redução do número de licitantes tem por fim realizar o interesse público na seleção de contratado capaz de bem executar o objeto.

16. Aliás, do ponto de vista da economicidade, sequer há elementos nos autos que permitam avaliar se a contratação de única empresa para instalação e manutenção da sala-cofre não seria mais vantajosa do que a escolha de empresas diferentes para instalação e manutenção. Ao contrário, a materialidade de cada item permite vislumbrar que o parcelamento do objeto pode ser solução mais custosa do que aquela eleita pelo TRE/RJ. Enquanto a instalação da sala cofre foi orçada em R\$ 5,8 milhões, a manutenção corretiva e preventiva por 12 meses foi estimada em R\$ 561 mil (peça 3, p. 47). Diante da baixa materialidade dos serviços de manutenção quando comparados à instalação da salacofre, é razoável concluir que a adjudicação por itens e contratação separada de empresa para manutenção aumentaria a complexidade da gestão contratual e poderia afetar a economia global.

17. No tocante à exigência de certificação ABNT NBR 15.247/2004 e de cumprimento do procedimento PE 047-7 para todo o objeto, ao ter por inexigível o parcelamento da contratação, é desnecessária a determinação proposta pela Selog para exclusão da exigência de certificação apenas pela NBR 15.247 nos serviços de manutenção. Para a totalidade do objeto licitado, a própria unidade instrutiva reconheceu que não há afronta ao caráter competitivo do certame e que a certificação “apenas assegura os requisitos da solução escolhida pela Administração”.

18. Vale ponderar que a situação de referência tomada pela unidade instrutiva para fundamentar suas conclusões, o Acórdão 8.204/2019-2ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, tratou exclusivamente de contratação de serviços de manutenção da sala cofre.

88. Em que pese ambos os processos (TC 034.671/2020-0 e TC 044.350/2020-1) terem sido originários do mesmo representante, com datas de ingresso junto ao TCU muito próximas e tratando de casos concretos bastante semelhantes, as análises promovidas pelos respectivos relatores são distintas, tendo a decisão do primeiro, TC 034.671/2020-0, prolatada apenas em 2022, adotado posicionamento tendente a considerar indevidamente restritivas as condições impostas pelas exigências atinentes à certificação ABNT NBR 15.247 e ao PE-047, quando aplicadas às contratações de serviços de manutenção de salas-cofre.

89. Já o **TC 004.023/2021-8** (que deu origem ao já mencionado **Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário**) tratou dos Pregões Eletrônicos 688/2020 e 689/2020, promovidos pela Dataprev, para a contratação de manutenção integrada dos data centers do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente, de forma a garantir a renovação das certificações ABNT NBR 15.247 e Tier. Esses certames, homologados no início de 2020, foram vencidos pela Green4T.

90. O representante daqueles autos alegou que, além de ter sido desclassificado indevidamente, a licitação havia sido direcionada à Green4T, tendo em vista a exigência de que a licitante tivesse realizado instalação ou seria capacitado a realizar manutenção em instalações de sala-cofre certificada conforme a ABNT NBR 15.247.

91. Com relação à sua desclassificação, verificou-se que, de fato, o representante não havia atendido aos requisitos de habilitação, já que seus atestados não comprovavam a potência mínima

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



exigida para os data centers em que a empresa já tivesse prestado serviços de manutenção.

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



92. No entanto, remanesceu a discussão sobre a comprovação de ter prestado serviços em sala-cofre certificada conforme a ABNT NBR 15.247. Sobre o tema, a antiga Selog assim se pronunciou (peça 128 do TC 004.023/2021-8):

14.1. As informações que a manifestante traz são aspectos da certificação, anteriores e diferentes dos aspectos ora questionados. O fato de existir mais de uma certificadora de salas cofres que atenda à NBR 15.247 e o fato de haver diversas fabricantes ou fornecedoras de salas cofres que atendam à referida norma não eliminam o efeito limitador de disposições do PE 047, quando trata da necessidade de que a manutenção das salas cofres seja feita de forma exclusiva pelo fornecedor ou seu autorizado.

14.2. Seguem abaixo transcrições que trazem as últimas revisões textuais nos respectivos dispositivos do PE 047 (grifos não presentes no original):

(...)

14.3. Em que pese as alterações mais recentes na norma retirarem a menção expressa de que “a instalação e manutenção das salas-cofre deve ser feita **exclusivamente pela empresa fabricante ou por seu representante autorizado**” (grifos não presentes no original), acabou por preservada a mesma restrição da perda do direito de uso da marca/etiqueta ABNT no produto/solução cuja manutenção tenha sido executada por terceiros que não sejam o fabricante/fornecedor certificado junto à ABNT ou seu autorizado credenciado junto à ABNT.

14.4. Isso porque, primeiramente, para que uma empresa seja certificada junto à ABNT para determinado modelo de solução, conforme a norma ABNT NBR 15.247, ela necessariamente será um fabricante de sala-cofre, visto que a referida norma tem por objetivo especificar “os requisitos para salas-cofre e cofres para hardware resistentes a incêndios”, e não os requisitos e procedimentos necessários para a sua manutenção. Adicionalmente, para que uma empresa seja credenciada junto à ABNT, ela necessariamente deverá ser autorizada pelo fabricante.

93. No mesmo processo, foram feitas diligências ao Inmetro e à ABNT, a fim de que apresentassem esclarecimentos acerca dos meios de que dispunham as empresas não fabricantes de salas-cofre certificadas, ou não autorizadas por esses fabricantes, para submeterem suas metodologias e procedimentos de serviços de manutenção à certificação pela ABNT, com base em critérios objetivos de qualidade e desempenho, de forma a garantir as características de estanqueidade e proteção originais da sala.

94. Em resposta, o Inmetro não abordou o questionamento em si. Apenas afirmou que não haveria impedimento legal para que certificadoras não acreditadas realizassem certificações de salas-cofre e que o processo de certificação é voluntário, **seguindo as regras dos próprios OCPs**. Concluiu-se, portanto, que a acreditação de OCPs realizada atualmente pelo Inmetro limita-se à verificação da competência técnica dos organismos acreditados, sem que se inclua a atestação dos procedimentos e condições adotados pelos OCPs para a certificação de produtos e serviços.

95. Todavia, segundo consta da análise da antiga Selog, as atribuições do Inmetro elencadas no Decreto 6.275/2007 permitem inferir, ainda que de forma não totalmente explícita, que caberia ao órgão a fiscalização permanente sobre as entidades por ele acreditadas, não somente quanto à manutenção das suas condições de acreditação, mas também quanto aos limites na atuação das certificadoras.

96. Já a ABNT manifestou-se no sentido de ressaltar a importância da certificação de produtos e serviços para a garantia da qualidade, credibilidade e desenvolvimento do mercado nacional, e de apontar a necessidade de manutenção da certificação de salas-cofre, considerando o grau de segurança, qualidade e efetividade que se deseja obter. Contudo, quanto a esses serviços, não conseguiu demonstrar a imprescindibilidade de que sejam prestados exclusivamente por fabricantes ou por empresas por ele autorizadas, ao que a antiga Selog assim se manifestou (peça 128 do TC 004.023/2021-8, com grifos ao original):



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



28.3. Ora, se o item 5.4.3-e do PE 047-13 prevê que o fabricante tenha instrução de trabalho para dar manutenção (peça 124, p. 8) e o item 6.1.2-d do mesmo PE prevê que a manutenção da certificação do produto condiciona-se à verificação, por auditorias técnicas, de que a manutenção esteja sendo realizada conforme especificação e programa do fabricante (peça 124, p. 12), bastaria o conhecimento sobre programa do fabricante para qualquer empresa especializada e certificada pela ABNT, ou outra certificadora, seguir as instruções do fabricante e prestar o serviço de manutenção devido.

28.4. **Vislumbra-se, como uma possível solução futura para o problema, que os órgãos e entidades, nos editais para contratação de instalação de sala-cofre, exijam a instrução de trabalho do fabricante e até treinamento para quem for fazer a manutenção.** Essa hipótese deve ser retomada na próxima instrução, com eventuais subsídios que advierem das respostas às oitivas adiante propostas.

(...)

31. Com efeito, como já dito, uma vez que a fabricante tenha e disponibilize a instrução de trabalho sobre manutenção na sala-cofre que produz, qualquer empresa certificada pela ABNT ou quaisquer outras empresas certificadoras que sigam essas instruções, estaria(m) apta(s) a prestar os serviços de manutenção. Não restou comprovado que, por exemplo, uma empresa que é autorizada pelo fabricante certificado para dar manutenção não possa dar manutenção em salas-cofres certificadas de outras marcas. **Com isso, não restou comprovado também que a ABNT não esteja repassando indiretamente parte do seu trabalho de certificação para os fabricantes (que autorizam empresas a serem credenciadas, verificam e garantem a qualidade da manutenção prestada).**

97. Necessário ressaltar que na Revisão 19 do PE-047, de 7/12/2023, versão mais recente, no item 5.4.1.6 (peça 93, p. 10, do TC 017.289/2022-0), consta a obrigatoriedade de o fabricante criar e documentar programa de manutenção, que “consiste na determinação das atividades essenciais de manutenção, sua periodicidade, responsáveis pela execução, documentos de referência e recursos necessários, todos referidos individualmente a cada sala-cofre”. Por sua vez, no item 5.4.1.4.1, alínea “d”, do PE-047.19 (peça 93, p. 9, do TC 017.289/2022-0) consta que “todas as atividades e condições necessárias para realização do serviço de manutenção” devem ser padronizadas. Além disso, o Anexo A do PE-047.19 (peça 93, p. 17-22, do TC 017.289/2022-0) traz um modelo para elaboração do programa de manutenção. Essas disposições reforçam a conclusão de que qualquer empresa do ramo de manutenção de salas-cofre, com capacidade técnica devidamente comprovada e que tenha acesso ao programa de manutenção do fabricante, tem condições de realizar a contento o serviço de manutenção, ainda que não seja autorizada do fabricante, visto que se trata de um serviço padronizado.

98. Ao final, a antiga Selog propôs oitivas do Inmetro e do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) acerca da omissão normativa e executória quanto ao dever de fiscalizar a atuação dos organismos acreditados, a exemplo do PE 047 da ABNT, que criou reserva de mercado para a manutenção de salas-cofre. Também foi proposto o encaminhamento da questão ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) quando da instrução de mérito, considerando a possível infração da ordem econômica em prejuízo da livre concorrência.

99. O Relator dos autos, Ministro Jorge Oliveira, em seu voto condutor do **Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário**, reconheceu a preocupação da antiga Selog ao propor as referidas oitivas frente a complexidade do assunto, mas julgou, naquele momento, que tais medidas saneadoras poderiam não apresentar resultados úteis que permitissem avançar na formação de entendimento sobre as questões ali tratadas. Frisou ainda a necessidade de deslinde do caso concreto, que demandava solução urgente por parte do Tribunal.

100. Conforme já mencionado no início deste trabalho (itens 21-22), o Relator, considerando a relevância do tema relacionado à certificação pela ABNT NBR 15247 e ao caráter restritivo do PE 047 da ABNT, entendeu pela necessidade de aprofundamento da análise sobre o assunto em momento



**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



oportuno, por meio de ação de controle ou outro tipo de iniciativa (grupo de estudo, seminário etc.), a

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



fim de se examinar a pertinência e de se buscar alternativas para a adoção da certificação como critério de qualificação técnica em licitações para manutenção de salas-cofre. Além disso, alertou para o fato de que, por ocasião do Acórdão 8204/2019-TCU-2ª Câmara, o Cade já havia sido comunicado sobre possível existência de monopólio nesse setor.

101. Por fim, e não menos relevante, cita-se o caso tratado no **TC 004.704/2022-3**, referente a representação sobre o Pregão Eletrônico 5/2022, promovido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), para a contratação de manutenção de sala-cofre certificada segundo a ABNT NBR 15247. O certame, homologado em março/2022, teve como vencedora a empresa Green4T.

102. O representante alegou que o edital feriria o princípio da competitividade, ao exigir que as licitantes apresentassem **atestados de capacidade técnica que comprovassem a prestação de serviços em sala-cofre certificada conforme a ABNT NBR 15247, excluindo, dessa forma, a possibilidade de aceitação de atestados comprovando os serviços em sala-cofre certificada conforme a EN 1047-2**.

103. Argumentou ainda que a não aceitação de atestados com base na EN 1047-2 representaria a exclusão de experiências técnicas similares ou de complexidade superior, pois a referida norma havia sido utilizada como base para a criação da ABNT NBR 15247, a qual, por sua vez não poderia ser aplicada a serviços de manutenção, mas sim a fornecimento/instalação. Segundo o representante, a contratação promovida pela Fiocruz teria valor superestimado em 152% em função do critério restritivo de habilitação.

104. Além disso, haveria exigência indevida de apresentação de declaração fornecida por OCP acreditado pelo Inmetro, a fim de demonstrar que a licitante estaria apta a realizar os serviços de manutenção da sala-cofre certificada, de forma a manter suas características originais e preservar a certificação existente.

105. Realizadas as oitavas da Fiocruz e da Green4T, a antiga Selog apontou novamente, em sua análise, o risco de comprometimento da competitividade em licitações para contratação de serviços de manutenção de salas-cofre, com base nas disposições dos Acórdãos 8204/2019-TCU-2ª Câmara e 2680/2021-TCU-Plenário, no item 4.3.3 do anexo da IN - SGD/ME 1/2019 (alterada pela IN - SGD/ME 31/2021), além de decisões de Tribunais de Contas estaduais quanto ao tema, as quais (peça 59 do TC 004.704/2022-3):

(..) apontam para o entendimento de que a discricionariedade do gestor deve ser limitada, no sentido de que não cabe a imposição de exigência que comprometa a premissa de que, nas licitações para contratação dos serviços em tela, a devida competitividade deve ser delineada em função da obtenção das garantias de que os serviços possam ser prestados com as cautelas e as salvaguardas técnicas necessárias.

106. A antiga Selog concluiu ainda o seguinte (grifos ao original):

**39.1. A preservação da marca de segurança da ABNT, nos termos dos requisitos do PE 047.13 (peça 56; 13ª revisão, de 9/9/2020), não é garantia de qualidade na prestação dos serviços de manutenção, uma vez que esse procedimento não define critérios objetivos, tampouco periodicidade para essa avaliação.**

**39.2. Não foi demonstrado qual seria o efetivo prejuízo para a Administração com a eventual perda da referida marca de segurança (o que deve ser objeto de motivação da restrição ora em análise), já que não está atrelada à qualidade na prestação dos serviços, mas à mera escolha do contratado no limitadíssimo rol de empresas no mercado com a certificação NBR 15247 (item 7.1.3 do PE-047.13; peça 56, p. 14).**

39.3. Adicionalmente, há que se diferenciar a certificação do produto sala-cofre e a certificação do serviço de manutenção de sala-cofre. Atualmente, não existe, no Brasil, uma norma que regulemente

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



o serviço de manutenção de uma sala-cofre. O que existe é apenas a NBR 15247, que estabelece os

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



requisitos necessários de atendimento para o produto sala-cofre. Ou seja, não se pode exigir, como comprovação da capacidade técnica do licitante, para fins de contratação da manutenção, a apresentação de uma certificação, já que não existe certificação de serviço de manutenção. O que se pode exigir é que a empresa comprove que já prestou serviço, a contento, de manutenção em uma sala-cofre certificada e/ou eu possui condições técnicas que a tornem apta à prestação desses serviços.

39.4. Toda certificação em mercado adequadamente regulado deve pressupor a liberdade dos interessados para, cumprindo um conjunto definido e determinado de requisitos objetivos, ter a oportunidade de obter a certificação, sob pena de se configurar ilegal manobra anticoncorrencial. No caso em tela, causa-nos estranheza o limitadíssimo número de empresas certificadas pela OCP ABNT, destacando-se que as empresas Green4T e Aceco TI integram o mesmo grupo econômico.

39.5. Note-se que, quando uma sala-cofre é certificada conforme a NBR 15247 pelo OCP ABNT, a preservação da certificação da sala (marca de segurança ABNT) é condicionada à realização das manutenções por empresa certificada ou credenciada junto à ABNT para tal. Acontece que o credenciamento de uma empresa na ABNT para manutenção de sala-cofre certificada depende de nomeação por fornecedor certificado, sendo que os fornecedores devem ter contrato com o fabricante, conforme trecho do PE-047.13 que se segue (peça 56, p. 3-4 e 14-17; sublinhado nosso):

(...)

39.6. Conforme exposto, **o PE 047 não se presta a avaliar qualificação de uma empresa de manutenção, e criou um mercado extremamente restritivo, em que atualmente aparentemente um único grupo econômico (Aceco-TI e Green4T) é capaz de atender.** Para termos informações atualizadas, somos por realizar diligência à ABNT (peça 57) para que forneça a relação de empresas com a certificação em tela, incluindo a data em que cada uma adquiriu a certificação.

39.7. Além da ABNT, o outro Organismo Certificador de Produto (OCP) que certifica o produto sala-cofre é a UL do Brasil Certificações, conforme já mencionado. Ou seja, há atualmente duas hipóteses de certificação: ou pelo OCP ABNT, ou pelo OCP UL do Brasil. No caso da UL do Brasil, não há informação de como é o seu processo de preservação da certificação, isto é, se também realiza algum tipo de condicionamento da manutenção ser realizada somente por empresas por ela certificadas. Dessa forma, somos por realizar diligência à UL do Brasil Certificações (peça 58) para que esclareça esses pontos, bem como para que forneça a relação de empresas com a certificação em tela, incluindo a data em que cada uma adquiriu a certificação.

39.8. No momento, enquanto se aguarda a realização de ação de controle ou estudo técnico para se avaliar alternativas para a adoção da certificação ABNT NBR 15247 como critério de qualificação técnica ou habilitação em licitações para manutenção de salas-cofre, nos termos do item 9.3 do Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário (Ministro Jorge Oliveira; transcrito no item 31 desta instrução), entendemos já haver, nestes autos, elementos suficientes para formar a convicção sobre a necessidade de, desde já, haver a ampliação da competitividade, garantindo a devida participação e habilitação dos licitantes que atenderem a um conjunto objetivo de requisitos técnicos que garanta a qualidade dos serviços prestados.

40. Somos, portanto, por ocasião da proposta de mérito, por realizar determinação à Fiocruz a partir do entendimento presente no item 9.2 do referido Acórdão 8204/2019-TCU-2ª Câmara (transcrito no item 23 desta instrução), adotado pelo item II do Acórdão 3346/2020-TCEPR-Tribunal Pleno (transcrito no item 29 desta instrução), e do item 9.3 do Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário (transcrito no item 31 desta instrução), com a seguinte redação: a) determinar, nos termos do art. 71, IX, da CF-88, do art. 45 da Lei 8.443/1992, e do art. 250 do RITCU, que a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) se abstenha de prorrogar o contrato 38/2022 derivado do Pregão Eletrônico 5/2022 e, para tanto, **promova o oportuno lançamento da nova licitação, admitindo, como comprovação da capacidade técnico-operacional, que o licitante comprove ter prestado serviço em sala-cofre certificada tanto conforme a NBR 15247/2004, como conforme a EN 1047-2 ou outras normas equivalentes, sendo que, no caso daquelas empresas certificadas conforme a NBR 15247, permitindo-se que a certificação da sala-cofre tenha sido realizada por qualquer Organismo**



**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



**Certificador de Produto (OCP) creditado junto ao Inmetro.**

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



107. Atualmente, o escopo do PE-047.19 é justamente a certificação do serviço de manutenção de salas-cofre, o qual define critérios objetivos e periodicidade para avaliação da qualidade desse serviço. Contudo, permanece a problemática da restrição do mercado, tendo em vista que apenas o fabricante da sala-cofre pode solicitar a certificação do serviço de manutenção (item 3.1 do PE-047.19) e, caso o fabricante queira, poderá incluir na solicitação os dados de suas empresas autorizadas (item 5.1.1 do PE-047.19).

108. Realizadas as devidas medidas saneadoras (oitivas, construção participativa de deliberações), a antiga Selog propôs a seguinte oitiva do Inmetro (peça 116 do TC 004.704/2022-3):

a) manifestação, no âmbito de contratações realizadas pela Administração Pública, considerando os princípios da economicidade, da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa, consoante art. 37 da Constituição Federal, art. 3º da Lei 8.666/1993, art. 5º da Lei 14.133/2021 e art. 31 da Lei 13.303/2016, sobre a possibilidade de se admitir, como comprovação da capacidade técnico-operacional, para prestação de serviço de manutenção de sala-cofre certificada, que o licitante comprove ter prestado serviço em sala-cofre certificada tanto conforme a NBR 15247/2004, como, alternativamente, conforme a EN 1047-2 ou outras normas equivalentes, sem prejuízo de serem realizadas outras exigências consideradas necessárias para garantir a segurança dos serviços prestados, desde que devidamente justificadas pelo órgão ou entidade contratante em Estudo Técnico Preliminar ou equivalente, e considerando a busca da ampliação da competitividade;

109. Nesse processo foi expedido o Acórdão 4/2023-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes, informando à Fiocruz e ao representante acerca dos estudos que estavam sendo realizados neste Tribunal sobre a pertinência da adoção da certificação ABNT NBR 15247 como critério de qualificação técnica ou habilitação em licitações para manutenção de salas-cofre.

110. No **TC 009.452/2022-2**, discutiu-se a respeito de representação quanto ao Pregão Eletrônico 10/2022, realizado pela Coordenação Geral de Material e Patrimônio do Ministério da Saúde, para a contratação de manutenção preventiva, corretiva e programada de salas-cofre do Ministério, dividido em sete grupos, cada um referente a uma localidade distinta. O item 1, objeto da discussão, foi vencido com a melhor proposta da Green4T.

111. O edital (peça 7 daqueles autos), previu, como exigência de qualificação técnica para o item 1 (data center do Datusus), a comprovação de que já tivesse prestado serviços em sala-cofre certificada pelas normas ABNT NBR 15247, EN 1047-2 ou outras similares. Todavia, no item 5.2.28 do Termo de Referência, no que tange às obrigações da futura contratada, consta o seguinte (grifos ao original):

5.2.28.1. Responsabilizar-se por manter todas as características do ambiente seguro, em conformidade com a norma ABNT NBR 15.247 (Unidades de armazenagem segura - Salas-cofre e cofres para hardware - Classificação e métodos de ensaio de resistência ao fogo) ou norma EN 1047-2 (Unidades de armazenamento seguro. Classificação e métodos de teste de resistência ao fogo Salas de dados e contêiner de dados) ou por normas similares reconhecidas por órgãos acreditadores internacionais, realizando todos os procedimentos necessários à garantia da certificação.

5.2.28.2. **Pela perda, em decorrência de ação ou omissão da CONTRATADA, das características de conformidade da Sala-Cofre Datusus/RJ com a certificação ABNT será aplicado multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor global do Contrato, podendo haver, ainda, a sua rescisão unilateral, sem prejuízo de outras sanções cabíveis previstas neste instrumento.**

112. O item, apontado pelo representante como indevidamente restritivo, de fato, direciona o certame à participação das empresas do grupo econômico Aceco TI, Green4T e à sua credenciada, Orion Telecomunicações, uma vez que cria obrigação para a futura contratada de manter a certificação conferida pelo OCP ABNT, sob pena de multa e até de rescisão unilateral.

113. Em sede de resposta à oitiva, a Unidade confirmou a necessidade de se evitar a perda da

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



certificação que a sala já possui, o que demonstra que a finalidade da previsão contida no Termo de

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



referência não é somente manter as características do ambiente seguro conforme a norma ABNT NBR 15247 ou outra equivalente, **mas sim, manter a certificação atribuída pela ABNT enquanto entidade certificadora**, o que, segundo o PE-047 da ABNT, somente era possível de ser realizado pelo grupo restrito de empresas já mencionado, sob pena de aplicação das penalidades previstas no edital. Destaca-se que, conforme dados constantes daqueles autos, a sala-cofre do Datasus é do modelo Rittal/Lampertz.

114. No caso concreto, apesar da condição potencialmente restritiva imposta como obrigação da contratante, houve a participação de quatro empresas no item 1 do certame, tendo havido certa disputa entre três delas, tendo a Green4T negociado o valor de R\$ 1.500.000,00, pouco inferior ao estimado, de R\$ 1.586.758,32.

115. Em que pese a possibilidade de ter havido maior competitividade no item do certame caso a referida condição do Termo de Referência não existisse, reconheceu-se, na instrução de peça 32 daqueles autos, que o tema ainda seria objeto de discussão entre os atores envolvidos, em possível painel de referência a ser proposto na presente nota técnica. Nesse sentido, a antiga Selog concluiu pela procedência da representação, porém, diante da ausência de jurisprudência consolidada e da necessidade de debates sobre o assunto, entendeu-se que não caberia qualquer proposta no sentido de determinar a anulação do pregão ou mesmo a não prorrogação do contrato dele decorrente.

116. No âmbito do TC 009.452/2022-2 foi expedido o Acórdão 1752/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia, considerando a representação procedente, sem adoção de medidas adicionais, porquanto a matéria se encontrava em ampla discussão na Corte.

117. O TC **011.557/2022-2** tratou de representação quanto ao Pregão Eletrônico 6/2022, promovido pelo Ministério das Comunicações para a contratação de manutenção preventiva, corretiva e evolutiva para a sua sala-cofre. O certame foi homologado em junho/2022, tendo o contrato sido assinado com a vencedora Orion Telecomunicações.

118. O edital exigiu, como requisito de qualificação técnica, a apresentação de atestados que comprovassem a prestação de serviços de manutenção em sala-cofre **construída em conformidade com a ABNT NBR 15247**, o que já representa um certo avanço em relação aos demais casos analisados em termos de comprovação da capacidade técnico-operacional, em que pese a não admissão de outras normas equivalentes. No entanto, adicionalmente, exigiu das licitantes o seguinte (grifos ao original):

9.11.1.1.6 **Declaração de que apresentará no ato de assinatura do contrato**, Certificado de Cadastramento da empresa junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF, NT-19/04/99 e **Certificação pela norma ABNT NBR 15.247 ou certificados equivalentes, emitidos por entidades credenciadas junto ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), desde que seja comprovada sua equivalência à norma ABNT NBR 15.247.**

119. Ou seja, novamente se incorreu no equívoco relacionado à exigência de certificados para a prestação do serviço de manutenção, para o qual, à época, não havia certificação específica, indicando que se tratava de certificação conferida ao produto sala-cofre e, conseqüentemente, ao seu fabricante. Apenas a partir da revisão 15, de 23/5/2023, é que o escopo do PE-047 da ABNT foi alterado para a certificação do serviço de manutenção de salas-cofre. De toda sorte, a exigência não se limitou à certificação apenas pela norma ABNT NBR 15.247, mas admitiu certificados com base em normas equivalentes.

120. Contudo, o aspecto essencialmente restritivo do edital restou nos requisitos técnicos gerais e específicos do Termo de Referência, referentes ao cumprimento das obrigações contratuais (grifos ao original):

### 4.16.3. Requisitos Gerais e Específicos

4.16.3.1. A empresa contratada deverá ser capaz de atender com qualidade todos os requisitos dos



**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



serviços de manutenção, **de forma a assegurar a continuidade da certificação e,**

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



consequentemente, a utilização da Marca de Segurança ABNT para sala-cofre instalada no MCOM e todos os seus componentes de infraestrutura.

4.16.3.2. Serão admitidas a aplicação de outras normas equivalentes, como a norma internacional EN 1047-2 (ECB-S EN 1047-2), por exemplo, ou outro certificado emitido por entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), desde que seja comprovada sua equivalência à norma ABNT NBR 15.247.

121. O item 4.16.3.1 exige, portanto, que seja mantida, durante a execução do contrato, a Marca de Segurança ABNT, ou seja, a certificação conferida pelo OCP ABNT para a referida sala-cofre, o que conduz novamente à problemática observada no PE-047, que regula seu processo de certificação, e direciona o certame, de certa forma, às empresas do grupo econômico Aceco TI, Green4T e à sua credenciada, Orion Telecomunicações (vencedora do certame).

122. Nota-se que, apesar de o item 4.16.3.2 prever a admissão da aplicação de normas equivalentes à ABNT NBR 15.247, a simples exigência de manutenção da Marca de Segurança da ABNT já exclui a possibilidade de que os serviços possam ser prestados por outras empresas que não as mencionadas no parágrafo anterior, sendo, portanto, contraditórios ambos os requisitos.

123. Considerando que, no caso concreto, houve a participação de três empresas no certame, que o preço ofertado pela Orion Telecomunicações restou consideravelmente abaixo do estimado, que ainda não há, até o momento, jurisprudência consolidada sobre o tema, e que a normatização desse tipo de contratação deveria ser objeto de discussão entre os *players* envolvidos, em painel de referência, foi proposto, pela antiga Selog (peças 14 e 15 daqueles autos), considerar a representação procedente, sem a adoção de medidas adicionais pelo Tribunal.

124. Foi, então, prolatado o Acórdão 4319/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, considerando a representação procedente, mas sem expedir determinações, recomendações ou orientações.

### VII. Painel de Referência e Diligências

125. No dia 11/10/2023, foi realizado o Painel de Referência determinado no item 9.3 do Acórdão 2680/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira.

126. Participaram desse Painel de Referência representantes da AudContratações, da AudTI, do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e Inovação (SGD/MGI), da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), e das empresas Virtual Infraestrutura e Energia (Virtual TI) e Green4T Soluções TI S.A. (Green4T). Nota-se, dessa forma, que estavam presentes nesse Painel de Referência representantes dos reguladores, dos contratantes e das contratadas dos serviços de manutenção de salas-cofre.

127. As apresentações e a transcrição do Painel de Referência constam nas peças 6 a 10 do TC 017.289/2022-0. Ouvidas as partes interessadas, observaram-se duas correntes de posicionamento distintas:

a) os que defenderam a necessidade de se prever nos editais de licitações públicas a exigência de que a manutenção das salas-cofre seja realizada apenas pelo fabricante ou empresa autorizada do fabricante, em sintonia com o disposto no PE-047 da ABNT, em função de um suposto grau maior de confiança no serviço prestado por essas empresas, sob pena de perda do certificado NBR 15.247; e

b) os que argumentaram que tal exigência não deveria ocorrer, tendo em vista que há outros meios de se garantir igual segurança das salas-cofre e que a regra da ABNT criou uma reserva de

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



mercado para o grupo econômico formado pelas empresas Gree4T e Aceco TI, com consequente impacto relevante sobre o preço da contratação.

128. Com o objetivo de coletar mais informações, diligenciaram-se doze órgãos e entidades públicos federais (peças 14 a 23, 32 e 34 do TC 017.289/2022-0) que realizaram contratação de serviços de manutenção de sala-cofre sem a exigência da certificação ABN 15.247, a fim de que eles se manifestassem sobre a qualidade da prestação desses serviços, o preço, a segurança, os impactos de eventual perda da certificação NBR 15.247, entre outros questionamentos constantes do Anexo I da instrução à peça 11, p. 19, daquele processo, o que permitiria comparar os contratos nos quais havia a exigência de preservação do certificado NBR 15.247, isto é, de que as manutenções fossem realizadas apenas pelo fabricante ou empresa autorizada do fabricante, com os contratos em que não houve essa exigência.

129. As respostas dos órgãos e entidades diligenciados permitiram concluir que:

a) a exigência de que a empresa contratada para realizar a manutenção de salas-cofre seja o fabricante ou sua autorizada tem impacto relevante sobre o preço da contratação, representando, em média, aumento na ordem de 109% (ou seja, mais do que o dobro), quando comparada às contratações nas quais não houve essa exigência;

b) há indícios de que a elevação do preço mencionada na alínea anterior decorre do fato de que a regra criada pela ABNT, e demais OCP, criou uma reserva de mercado para o grupo econômico formado pelas empresas Aceco TI e Gree4T, e sua única autorizada, embora eventualmente não tenha sido essa a intenção da regra;

c) as condições de segurança da sala-cofre e a qualidade do serviço de manutenção são iguais ou muito semelhantes quando comparados os serviços prestados pelo fabricante ou sua autorizada com os serviços prestados por empresas que não ostentem essa condição;

d) abster-se de exigir, nos editais de licitação pública, que a futura contratada seja o fabricante ou sua autorizada não significa, necessariamente, perda do certificado NBR 15.247, pois isso varia conforme a empresa que vencer o certame licitatório; e

e) nos casos em que ocorreu a perda do certificado NBR 15.247, os órgãos e entidades consultadas não identificaram qualquer tipo de prejuízo à qualidade e à segurança de suas respectivas salas-cofre.

### VIII. O PE-047.15 e a Certificação do Serviço de Manutenção de Salas-Cofre

130. Observando o histórico de revisões do PE-047 (peça 93, p. 2-3, do TC 017.289/2022-0), nota-se que a partir da revisão 15, de 23/5/2023, o escopo do PE foi alterando, passando a ser a certificação do serviço de manutenção de salas-cofre.

131. Conceitualmente, antes da revisão 15, o objetivo do PE 047 era o seguinte (peça 56, p. 2, do TC 004.704/2022-3):

Este Procedimento estabelece uma sistemática aplicável para concessão, manutenção e alteração de escopo (extensão e redução) do uso da Marca de Segurança ABNT para salas-cofre e cofres para hardware, visando a indicar com nível adequado de confiança que estes foram produzidos, instalados e mantidos em conformidade com a ABNT NBR 15247 e este procedimento.

132. A partir da revisão 15, o objetivo do PE 047 passou a ser este (peça 93, p. 4, do TC 017.289/2022-0):

Este procedimento estabelece o processo para concessão e manutenção da certificação do Serviço de Manutenção de Salas-Cofre, visando indicar com nível adequado de confiança que estas foram mantidas em conformidade com os requisitos da ETS-001, ASTM E 779, NFPA 2001. Demais



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



critérios, previstos neste procedimento, têm como base a norma ABNT NBR ISO 9001 e são aplicáveis ao sistema de gestão da organização avaliada.

O serviço de manutenção periódica da sala-cofre proporciona maior segurança e confiança na conformidade do produto, que ao longo de toda sua vida útil, tem a função de proteção e salvaguarda do conteúdo contra os diversos riscos.

A adoção de um programa de manutenção adequado auxilia na prevenção de danos ou falhas do produto, mantendo seu correto funcionamento e proteção ao longo do tempo. Esta certificação avalia a capacitação técnica do provedor do serviço em executar adequadamente as atividades de manutenção e assegura a devida rastreabilidade aos componentes originais.

A certificação do produto sala-cofre e cofre para hardware conforme a ABNT NBR 15247 **não** é objeto deste procedimento. O escopo desta certificação é limitado ao serviço de manutenção de sala-cofre, portanto, encontram-se excluídos do escopo deste PE qualquer conteúdo e/ou equipamentos instalados no interior da sala-cofre, por parte do proprietário da sala, como por exemplo: computadores, racks, climatizadores, painéis de força e automação, equipamentos de TI utilizados como servidores, câmeras de segurança, etc.

A abrangência deste procedimento específico restringe-se em avaliar os serviços de manutenção realizado pelo fabricante ou por empresas autorizadas por este, em salas-cofre que já obtiveram a certificação do produto conforme a norma ABNT NBR 15247 por OCP acreditado no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC).

133. Nota-se, portanto, que, até a revisão 15 do PE 047 da ABNT, existia apenas uma certificação: a certificação NBR 15.247, emitida para o fabricante das salas-cofre. A função do PE 047 era indicar que as salas-cofre haviam sido produzidas, instaladas e mantidas em conformidade com a NBR 15.247.

134. A partir da revisão 15 do PE 047 passou-se a existir duas certificações:

a) a certificação NBR 15.247, emitida para o fabricante das salas-cofre; e

b) a certificação pelo PE 047, relativamente ao serviço de manutenção prestado em salas-cofre que já possuem o certificado NBR 15.247.

135. Essa distinção é muito relevante, pois, agora, no caso do OCP ABNT, independentemente de as manutenções das salas-cofre serem ou não realizadas pelo fabricante ou autorizada, isso não terá influência sobre o certificado NBR 15.247, podendo apenas gerar uma não conformidade restrita ao certificado do PE 047, isto é, restrita ao certificado do serviço de manutenção.

136. Assim, no caso de licitações para o serviço de manutenção de salas-cofre certificadas pela NBR 15.247, cujo OCP tenha sido a ABNT, não farão mais sentido exigências justificadas com base na preservação do certificado NBR 15.247, visto que esse certificado será mantido independentemente de quem vencer a licitação.

137. Além disso, abster-se de exigir a preservação do certificado de manutenção da sala-cofre, emitido com base no PE-047, não implica, necessariamente, a perda do certificado de manutenção, pois isso varia conforme o vencedor da licitação: caso o adjudicatário seja o fabricante ou autorizada, será preservado o certificado de manutenção; caso o adjudicatário não seja o fabricante ou autorizada, ocorrerá uma não conformidade com o PE 047, sem que se tenha expresso nesse procedimento a perda do certificado NBR 15.247 em função dessa não conformidade.

### IX. Conclusões

#### a) Quanto à Normatização e à Restrição à Competitividade:

138. Diante de todo o exposto, da evolução da jurisprudência e dos casos concretos analisados,



**Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers**



faz-se necessário delinear mecanismos de controle eficazes em licitações que envolvem a contratação de manutenção de salas-cofre.

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



139. Se por um lado a reserva de mercado criada pelo PE-047 do OCP ABNT compromete a competitividade e a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração, por outro, não se pode olvidar a necessidade de se garantir a qualidade na seleção do fornecedor dos serviços de manutenção.

140. Nota-se, como bem colocado no TC 004.704/2022-3, que a preservação da certificação NBR 15.247, preocupação constante dos órgãos e entidades promotores dos certames, não é a única forma de avaliar a qualidade/adequação dos serviços de manutenção e não garante, por si só, que os serviços de manutenção serão prestados com a qualidade requerida, já que apenas cria um nicho de prestadores do serviço selecionados à livre escolha pelos fabricantes. Ademais, tratando-se do OCP ABNT, a partir da revisão 15 do PE-047, de 23/5/2023, essa preocupação não mais se justifica, pois essa revisão separou a certificação pela NBR 15.247 da certificação do serviço de manutenção.

141. Portanto, o foco deve ser na qualificação do licitante, na sua expertise para a realização do serviço de manutenção, o que não envolve necessariamente uma autorização do fabricante e o mero credenciamento na ABNT.

142. Vale ressaltar os objetivos da ABNT NBR 15247:

Esta Norma especifica os **requisitos para salas-cofre e cofres para hardware resistentes a incêndios**. Ela inclui um **método de ensaio para a determinação da capacidade de salas-cofre e cofres para hardware para proteger conteúdos sensíveis a temperatura e umidade, e os respectivos sistemas de hardware, contra os efeitos de um incêndio**. Esta Norma também especifica um **método de ensaio para medir a resistência mecânica a impactos (ensaio de impacto) para salas-cofre do tipo B e cofres para hardware**.

Também são especificados os requisitos para os documentos técnicos que acompanham os corpos-de prova, as amostras de materiais, os acessórios físicos, a correlação dos corpos-de-prova com a documentação técnica e a preparação para o tipo de ensaio, assim como os procedimentos de ensaio.

143. Os requisitos das classes de proteção das salas-cofre estão definidos na norma, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 — Requisitos das classes de proteção

Classe de proteção	Elevação máxima da temperatura durante o ensaio de resistência ao fogo	Máxima umidade relativa durante o ensaio de resistência ao fogo	Requisitos durante o ensaio de impacto	Classe da fechadura de acordo com EN 1300	Estrutura do piso
S 60 D Tipo A	50 K	85%	Integridade conforme ABNT NBR 10636	A	Ensaio comparativo do piso para 6.6.3
S 60 D Tipo B	50 K	85%	Integridade conforme ABNT NBR 10636	A	Ensaio comparativo do piso para 6.6.3
C 60 D	50 K	85%	Integridade conforme ABNT NBR 10636	A	Ensaio comparativo do piso para 6.6.3

Onde:

- S refere-se à sala-cofre;
- C refere-se a cofres para hardware;
- 60 refere-se a 60 min de tempo a exposição ao fogo;
- D caracteriza o tipo de mídia e entidades de sistemas em que podem ser protegidos e incluem todos os tipos de mídias, exceto aquelas que perdem seus dados a temperaturas abaixo de 70°C e umidade relativa do ar abaixo de 85%.

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



144. Ou seja, a norma destina-se claramente a estabelecer critérios e ensaios a fim de garantir a **estanqueidade** da estrutura das salas-cofre (paredes, pisos e teto) frente a impactos e a variações na temperatura, na umidade, fixando padrões de resistência, de materiais a serem aplicados e de detalhes estruturais e construtivos desses elementos.

145. Cabe destacar que, além de não se prestar a definir os procedimentos para a manutenção preventiva e corretiva, a NBR 15247 também não estabelece critérios para os demais sistemas e subsistemas construtivos (energia, ar-condicionado, SPDA, outros equipamentos e instalações). Portanto, apenas parte dos serviços de manutenção está atrelada a uma condição específica definida pelo normativo, qual seja, a preservação da estanqueidade do ambiente. Contudo, entende-se que a contratação em separado dos serviços de manutenção da estanqueidade do ambiente e de manutenção dos demais subsistemas pode se tornar inviável, dada as possíveis interferências entre ambos e a dificuldade de se fixar uma responsabilização, no caso de eventuais danos à estrutura da célula estanque da sala-cofre (vide itens 82 e 88 desta nota técnica).

146. Outro ponto a se considerar é a previsão, no item 5.4.1.6 do PE-047.19, de que o provedor de serviço disponha de um **programa de manutenção**, visando padronizar as atividades essenciais de manutenção, sua periodicidade, os responsáveis pela execução, os documentos de referência e os recursos necessários, todos referidos individualmente a cada sala-cofre. O PE-047.19 ainda estabelece o seguinte, no que tange à manutenção da certificação (grifos ao original):

### 6 Manutenção da certificação

Depois da concessão da certificação, o acompanhamento é realizado pela ABNT para constatar se as condições técnico-organizacionais que deram origem à concessão inicial da certificação continuam sendo cumpridas.

Este controle periódico deve ser realizado mediante:

- a) Auditorias anuais nos requisitos do sistema de gestão, conforme item 5.4.1, nas instalações do fabricante;
- b) Auditorias anuais nos requisitos do sistema de gestão, conforme item 5.4.1, nas instalações de cada empresa autorizada pelo fabricante, quando aplicável;
- c) Acompanhamento do serviço de manutenção e teste de estanqueidade anualmente em cada sala-cofre coberta pelo programa de manutenção do provedor, conforme item 5.4.2, nas instalações do proprietário da sala.

O provedor do serviço deve realizar as atividades manutenção preventiva e/ou corretiva conforme periodicidades estabelecidas em contrato com cliente e plano de manutenção, no entanto, a ABNT deve realizar o controle previsto na alínea “c)” acima, 1 (uma) vez por ano, em cada sala-cofre. O provedor deve informar as manutenções a serem realizadas, de forma que a ABNT faça o planejamento para o acompanhamento dos serviços.

A ABNT deve programar os acompanhamentos previstos na alínea “c)” acima, de forma a evidenciar os serviços realizados pelo fabricante e por cada uma das empresas autorizadas (quando existente), buscando contemplar a avaliação de todos os provedores do serviço ao longo do ciclo da certificação.

147. Portanto, o próprio procedimento prevê a realização, por parte da ABNT (enquanto OCP), de auditorias periódicas nas salas-cofre instaladas e certificadas, a fim de verificar a conformidade das manutenções realizadas com o programa de manutenção do fabricante, além de inspeções anuais para acompanhamento de teste de estanqueidade nessas salas, de forma a garantir que os parâmetros necessários para a certificação estejam evidenciados.

148. Ou seja, não há lógica na limitação prevista no item 6 do PE-047.19, de que a certificação

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



do serviço de manutenção só possa ser solicitada pelo próprio fabricante da sala-cofre e este, se quiser,



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



pode incluir na solicitação os nomes de suas empresas autorizadas, já que **tais regras poderiam perfeitamente ser aplicadas aos casos de serviços de manutenção realizados por qualquer empresa com qualificação técnica comprovada, seja ela detentora ou não de autorização do fabricante e de credenciamento na ABNT, considerando que a permanência da certificação da sala ao longo do tempo está condicionada à compatibilidade entre o que é efetivamente feito na manutenção e o programa de manutenção do fabricante e à aprovação nos testes de estanqueidade.**

149. Nesse sentido, considerando que a exclusividade de manutenção das salas-cofre pelo fabricante ou empresa por ele autorizada limita a competitividade e a livre concorrência em contratações públicas, e o fato de que essa não é a única forma de garantir a qualidade mínima na prestação dos serviços, entende-se que a Administração pública não deve se sujeitar a essas disposições, devendo abster-se de incluí-las em seus editais de licitações.

150. Cabe rememorar que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) já foi cientificado, por meio do Acórdão 8204/2019-TCU-2ª Câmara, da possível formação de monopólio ou de restrição de mercado para os serviços de manutenção de sala-cofre, ocasionada pela reestruturação societária da Aceco TI e Green4T, que passaram a constituir um mesmo grupo econômico, além do uso da certificação pela ABNT NBR 15.247 como pretexto para gerar o exclusivo mercado para as contratações dos serviços de manutenção de sala-cofre, com os subsistemas acessórios, em prejuízo à efetiva competitividade nas licitações públicas.

151. Além disso, o Cade participou do Painel de Referência mencionado na Seção VII desta Nota Técnica e posicionou-se contrariamente à exigência de que as manutenções de salas-cofre só possam ser realizadas pelo fabricante ou sua autorizada, por tal medida representar uma barreira à entrada de empresas nesse mercado, restringindo indevidamente a concorrência e, conseqüentemente, em prejuízo da eficiência do setor (peça 6 do TC 017.289/2022-2).

### **b) Quanto às Exigências de Qualificação Técnico-Operacional e de Obrigações da Contratada:**

152. Diante desse cenário, mostra-se desafiadora a definição de exigências de qualificação técnica das licitantes, de maneira a garantir a competitividade dos certames e a seleção de empresas com expertise técnica para o cumprimento das obrigações contratuais, sem a perda da característica principal do ambiente sala-cofre, qual seja, a sua estanqueidade.

153. Interessante exemplo de exigência de habilitação técnica foi a adotada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), no edital do Pregão Eletrônico 12/2021, para a contratação de serviços técnicos de manutenção preventiva, preditiva e corretiva de sua sala-cofre. O edital do certame, dentre outras condições, assim dispôs (grifos ao original):

#### 9.11. Qualificação Técnica

9.11.1. Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

9.11.1.1. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a serviços executados com as seguintes características mínimas:

(...)

9.11.1.1.1.1. Atestado(s) de Capacidade Técnico-Operacional, em nome da licitante, expedido(s) por Pessoa Jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) ter a licitante (Pessoa Jurídica) **prestado suporte por período não inferior a 12 (doze) meses em sala cofre construída em conformidade com a norma NBR 15.247 ou ECB-S (European Certification Body) EN 1047-2.**

9.11.1.1.1.2. Atestado(s) de Capacidade Técnico-Operacional, em nome da licitante, expedido(s) por Pessoa Jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) ter a licitante (Pessoa Jurídica)

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



executado pelo menos 1 (um) teste de estanqueidade em sala cofre construída em conformidade com a norma NBR 15.247 ou ECB-S (European Certification Body) EN 1047-2.

(...)

9.11.1.1.1.9. A habilidade, capacidade e aptidão nos termos da NBR 15.247, sem prejuízo dos outros atestados citados, **também é comprovada por meio da apresentação de certificados emitidos pelas entidades credenciadas junto ao Inmetro ou de equivalentes certificados para a comprovação da capacidade técnico operacional com o intuito de garantir tanto a necessária competitividade para a subseqüente contratação dos aludidos serviços de manutenção** quanto as cautelas e as salvaguardas estritamente necessárias para mitigar os riscos de manutenção na sala-cofre, em sintonia, entre outros dispositivos, com o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666, de 1993 (Acórdão nº 8.204/2019-TCU-2ª Câmara);

154. Vê-se, assim, que as exigências impostas às licitantes no referido edital tiveram por objetivo garantir: i) que a empresa já tenha prestado serviços em salas-cofres **construídas** conforme as normas aplicáveis (ABNT NBR 15.247 ou EN 1047-2); e ii) que, durante o serviço de manutenção prestado pela licitante, a estanqueidade do ambiente tenha sido mantida.

155. Quanto à disposição do item 9.11.1.1.1.9. do edital, que deu margem para recurso da licitante Green4T no certame ao alegar que a então vencedora, Atlântico Engenharia Ltda., não o teria atendido, verifica-se da análise do pregoeiro que a apresentação de certificação seria uma **alternativa** aos atestados solicitados, e não uma exigência adicional, conforme trecho da decisão extraído do sistema Comprasnet e transcrito abaixo (grifos ao original):

ANÁLISE DO PREGOEIRO

(...)

Observou-se no âmbito do planejamento da contratação que **a manutenção da originalidade da Sala-Cofre não necessariamente deve ter como requisito a contratação de empresa certificada na IN 15.247**. As manutenções são necessárias para manter a funcionalidade da Solução em sua plenitude. **As manutenções realizadas periodicamente mantêm a eficácia, bem como a garantia e a funcionalidade desejada**.

Salientamos que foram realizadas todas as manutenções necessárias na Sala-Cofre, mantendo seu padrão original até o presente.

A eficácia da solução é garantida com as manutenções periódicas. Estas estão descritas no item 2, sendo elas realizadas desde a instalação da Sala-Cofre, quando da aquisição.

Nos termos do edital e com a finalidade de garantir a abertura do mercado foram ampliados os requisitos de comprovação de atividades em Sala-Cofre, que podem ser em conformidade com a norma NBR 15.247 ou a ECB-S (European Certification Body) EN 1047-2, devendo ser comprovado tal especificidade descritos na qualificação técnica.

**O edital em momento algum trouxe a obrigatoriedade de certificação e/ou credenciamento ao Inmetro ou equivalente, mas como é claro no item 12.3.1.9 do TR a capacidade também é comprovada com o credenciamento naquele órgão ou equivalente.**

Por fim, verifica-se que a licitante vencedora cumpriu as regras de qualificação técnica conforme o edital e conforme analisado e demonstrado na Nota Técnica.

156. Nesse sentido, em que pese a redação aparentemente dúbia do edital, vê-se que a intenção do contratante foi a de ampliar ao máximo possível os meios de comprovação da qualificação técnica das licitantes, admitindo tanto a apresentação dos atestados quanto da certificação/credenciamento emitido por qualquer organismo acreditado pelo Inmetro ou outra certificação equivalente. Destaca-se, conforme já abordado neste trabalho, que o processo de credenciamento de empresas de manutenção de salas-cofre definido no PE-047 da ABNT enquanto OCP criou reserva de mercado, com consequente

**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



impacto relevante no preço das contratações públicas, ao que se entende mais adequada, para fins de



## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



aferição da expertise técnica das licitantes, a exigência de atestados de capacidade técnica, na forma definida nos itens 9.11.1.1.1 e 9.11.1.1.2. do edital mencionado. Ademais, rememora-se que a certificação em manutenção de salas-cofre é voluntária, não compulsória

157. Observa-se, portanto, que a solução adotada pelo Inep neste caso permitiu a ampliação da competitividade no certame. Além disso, conforme o resultado da homologação da licitação, o valor adjudicado foi de R\$ 370.000,00, o que representou um desconto de quase 75% frente ao critério de valor adotado pelo contratante, de R\$ 1.439.680,04. De acordo com a ata do certame também foi possível perceber que a licitante Green4T apresentou lances somente até o limite de R\$ 1.026.548,04, tendo a disputa seguido com as três demais participantes.

158. Outro exemplo interessante de habilitação técnica foi a adotada pelo Serpro no PE 730/2023, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada de engenharia para a prestação de serviços contínuos de manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica à sala-cofre do Centro de Certificação Digital do Serpro – Regional Brasília. As exigências foram as seguintes (peça 95, p. 10-11, do TC 017.289/2022-0):

### 7.1.4 Relativa à qualificação técnica:

a) Registro ou prova de inscrição válido(a) da pessoa jurídica licitante e dos Responsáveis Técnicos no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia);

a.1) Caso a certidão ou registro da pessoa jurídica e dos Responsáveis Técnicos seja emitida em CREA diferente do Estado de execução, em sendo vencedora do certame, deverá providenciar o visto no conselho local, até 30 dias após a assinatura do contrato.

b) Atestado(s) de Capacidade Técnica – ACT, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove ter a empresa licitante, desempenhado atividade compatível em características e quantidades de acordo com o objeto da contratação.

(...)

b.3) Para fins de compatibilidade o(s) ACT(s) deverá(ão) comprovar a prestação de serviços de manutenção em Salas Cofres, com as seguintes características mínimas por subsistemas:

b.3.1) Subsistema de célula segura: manutenção em célula segura de no mínimo 20m<sup>2</sup> (vinte metros quadrados), em sala-cofre certificada de acordo com a norma VDMA 24991-2 ou superior;

b.3.2) Subsistema de piso elevado: manutenção em piso elevado de sala-cofre de no mínimo 20m<sup>2</sup> de piso elevado;

b.3.3) Subsistema das instalações elétricas e do cabeamento estruturado: manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica em sistemas de energia elétrica em sala-cofre que contenha quadros elétricos e chave estática de transferência automática;

b.3.4) Subsistema de climatização de precisão: manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica em sistemas de ar-condicionado por expansão direta com aparelhos Self Contained e por expansão indireta com o uso de Fan & Coil;

b.3.5) Subsistema de detecção precoce e supressão de incêndio: manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica em sistema de detecção, alarme e combate a incêndio com utilização de gás inerte tipo FM 200 ou similar;

b.3.6) Subsistema de automação, controle de acesso e CFTV: manutenção em sistema de CFTV de no mínimo 8 câmeras e acessórios, controle de acesso de no mínimo 5 leitores digitais, 7 leitoras de cartão de aproximação e equipamentos complementares (switches hubs);



**Estratégia de controle sobre contratações  
públicas de serviços de manutenção de  
salas-cofre para data centers**



b.3.7) Execução de Teste de estanqueidade conforme norma ASTM E 779.

## Estratégia de controle sobre contratações públicas de serviços de manutenção de salas-cofre para data centers



b.4) A licitante poderá apresentar mais de um ACT, desde que os períodos informados demonstrem concomitância de execução dos serviços.

c) Certidão de Acervo Técnico – CAT, emitida pelo CREA, que comprove ter o(s) Responsável(is) Técnico(s), desempenhado atividade compatível em características e quantidades de acordo com o objeto desta licitação.

c.1) O(s) Responsável(is) Técnico(s) deverá(ão) possuir o(s) seguinte(s) título(s) profissional(is): Engenheiro Eletricista.

c.2) A(s) CAT(s) deverá(ão) apresentar a mesma compatibilidade definida na alínea “b.3”.

c.3) A licitante poderá apresentar mais de uma CAT, desde que os períodos informados demonstrem concomitância de execução dos serviços por grupo.

159. Observa-se que a estratégia adotada pelo Serpro foi exigir que os licitantes comprovassem experiência em manutenção de cada um dos subsistemas que compõem o conjunto sala-cofre, além da realização de teste de estanqueidade.

160. A experiência do Serpro foi exitosa, dado que o valor homologado no PE 730/2023 (R\$ 16.131,94) foi 60% inferior ao preço homologado na licitação anterior, PE 327/2023 (R\$ 39.984,58). Registre que a empresa Orion Telecomunicações Engenharia S/A venceu ambas as licitações. Ressalte-se, ainda, que no PE 327/2023 havia a exigência de que a empresa fosse o fabricante ou autorizada do fabricante, exigência essa retirada no PE 730/2023 (reprodução a seguir extraída resposta do Serpro, peça 45, p. 2, do TC 017.289/2022-0):

Item 7.1.4, alínea “c”):

Apresentar Declaração emitida pelo fabricante do produto (Sala Cofre), ou por seu representante no Brasil, assinada por funcionário devidamente credenciado para isso, que comprove que a empresa é autorizada a realizar os serviços de manutenção preventiva programada e corretiva, incluindo a substituição de peças, se necessário, no produto da CONTRATANTE

AudContratações, 18/9/2024.

(Assinaturas Eletrônicas)

Kássio Ramos Lopes de Alencar  
AUFC, matrícula 12026-0

Caroline Vieira Barroso Sulz Gonsalves  
AUFC, matrícula 6283-9

Milton Gomes da Silva Filho (supervisor)  
AUFC, matrícula 3141-0