



Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas
Gabinete do Conselheiro Cezar Miola



Página
19
Processo
26604-0200/22-7

Processo nº	26604-0200/22-7
Matéria:	RECURSO DE AGRAVO
Decisão recorrida:	TUTELA DE URGÊNCIA DATA: 03-08-2022 PROCESSO Nº 24423-0200/22-7 TUTELA DE URGÊNCIA - EXERCÍCIO DE 2022 RELATOR: CONSELHEIRO-SUBSTITUTO ROBERTO DEBACCO LOUREIRO
Entidade:	PROCERGS - CENTRO DE TI E COMUNICAÇÃO DO ESTADO DO RS S.A.
Recorrente:	JOSÉ ANTONIO COSTA LEAL

Página da
peça
1
Peça
4590464
DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO
ACESSO
P02C7BSC

Vistos em Gabinete.

Trata-se de Agravo interposto em face de decisão que deferiu tutela de urgência nos seguintes termos:

II - Isso posto, acolhendo parcialmente os termos da Informação nº 18/2022 - SAE-III e, na íntegra, a Informação nº 22/2022 - SAE-III, com fundamento no disposto no artigo 12, inciso XI, do RITCE, e nos artigos 4º e 10, inciso I, da Resolução nº 1.112/2019, **defiro a emissão da tutela de urgência requerida, determinando ao Diretor-Presidente da PROCERGS - CENTRO DE TI E COMUNICAÇÃO DO ESTADO DO RS S.A., senhor José Antonio Costa Leal, que se abstenha de dar prosseguimento ao Pregão Eletrônico nº 21/2022, ou, em caso de o mesmo já ter sido ultimado quando de sua ciência, se abstenha de adquirir os serviços licitados por meio da ata de registro de preços eventualmente já firmada**, até ulterior decisão desta Casa a respeito da matéria (peça 4542091, pp. 08 e 09). (Grifos no original.)

O Recorrente, de início, afirmou que pretende promover as alterações necessárias no edital relativamente à quase totalidade dos apontamentos contidos na Informação nº 22/2022, limitando-se a insurgência ao item 5 - restrição à concorrência por exigência de prestação de serviços de banco de dados Oracle no Lote 1.

Nesse sentido, asseverou que a transferência dos serviços do Oracle Standard do Lote 1 para o Lote 2 "geraria dependência tecnológica junto ao CSP (*Cloud Service Provider*) Oracle, pelo fato deste provedor em nuvem oferecer, exclusivamente, seu sistema operacional proprietário, o Oracle Linux."

Assinado digitalmente por: Roberto Debacco Loureiro em 19/08/22.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.B5A5.64BE.DB3F.67D0.840A.



Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas
Gabinete do Conselheiro Cezar Miola



Ponderou, igualmente, que a transferência do banco de dados Oracle Standard exigiria também a migração dos serviços de infraestrutura, os quais compreendem computação, armazenamento e rede. Salientou que nesses itens de infraestrutura “serão processadas as aplicações que acessarão o banco de dados Oracle Standard, que não podem ficar separados deste banco de dados por questões de latência e custos de tráfego de rede em CSPs separados, ou seja, obrigatoriamente precisam estar no mesmo CSP do prestador de serviço do banco de dados.”.

Referiu que a inclusão, nas especificações técnicas, dos sistemas operacionais Linux Red Hat e Linux Suse, “utilizados pela PROCERGS e grande parte dos demais participantes do certame”, permite liberdade de escolha conforme a necessidade de cada ente e cada projeto, porquanto esses sistemas são utilizados em mais de um CSP. Relatou – fornecendo referências na internet para sustentar suas afirmações – que o CSP Oracle não é certificado pela Red Hat nem pela Suse para seus sistemas operacionais, e que reunir todos os serviços Oracle no Lote 2 traria consequências contrárias aos interesses da PROCERGS e dos demais participantes.

Acentuou, ademais, que concentrar os serviços Oracle Standard e Enterprise em um mesmo Lote (no Lote 2, conforme proposição da equipe de auditoria), ensejaria uma condição de dependência tecnológica na infraestrutura de aplicações, a qual, “por ser de difícil reversão implicará, futuramente, em (sic) altos custos e ônus para o poder público na busca de uma nova solução, pela necessidade de ajustes e adequações nas aplicações e serviços.”. Acrescentou que “existem aplicações e projetos que demandam a utilização de mais de um banco de dados e que, conforme esclarecido, precisariam ficar localizadas em um mesmo CSP. Logo, com a transferência deste serviço para o Lote 2 este perfil de aplicações e projetos ficaria comprometido.”.

Repetiu, ainda, o argumento contido nos esclarecimentos preliminares (peça 4506426 PO), de que incluir o Oracle Standard no Lote 2 resultaria no deslocamento de 30% da quantidade total de serviços, o que diminuiria a volumetria do Lote 1 e, conseqüentemente, sua atratividade no processo licitatório, com risco de maior custo financeiro. Aduziu ainda que o Lote 2 estaria sujeito “à prática comercial de um único CSP, Oracle OCI.”.

Por fim, atentou ao fato de que os CSPs que não possuem o serviço Oracle Standard também podem participar da disputa do Lote 1, pois o edital prevê a contratação de Multinuvem, o que, necessariamente, é constituído por mais de um CSP (*Cloud Service Provider*).

Página
20
Processo
26604-0200/22-7

Página da
peça
2
Peça
4590464
DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO
ACESSO
P02C7B5C

Assinado digitalmente por: Roberto Debacco Loureiro em 19/08/22.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.B5A5.64BE.DB3F.67D0.840A.



Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas
Gabinete do Conselheiro Cezar Miola



Requeru o provimento do Recurso, com a reconsideração da decisão recorrida por parte deste Relator, ou a submissão da matéria ao Colegiado, “a fim de que a licitação suspensa prossiga com os devidos ajustes propostos acima, ensejando a assinatura dos contratos e o início da prestação dos serviços” (peça 4569808, p. 5).

Não obstante a ausência de previsão regimental, e sopesadas a complexidade e a especificidade da matéria versada, além da circunstância de terem sido trazidos novos elementos relacionados à situação apontada no item 5, entendi pelo encaminhamento do processado à Unidade Técnica, para exame das razões recursais (peça 4573542).

Sobreveio aos autos a Informação nº 14/2022 – SASOT-I (peça 4586305).

É o relatório.

DECIDO

I – Quanto ao juízo de admissibilidade, atendidos os pressupostos legais e regimentais, conheço do Recurso.

II – No exame de mérito, manifesto-me na forma que segue.

1 – A demanda diz com o Pregão Eletrônico nº 21/2022 promovido pela PROCERGS, pelo sistema de registro de preços, cujo objeto é a “contratação de fornecimento e prestação de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, de computação em nuvem, sob o modelo de integrador e no provedor Oracle Cloud Infrastructure, incluindo serviços IaaS, SaaS, PaaS, treinamento, concepção, projeto, provisionamento, configuração, migração, suporte, manutenção e gestão de serviços em provedores de serviço em nuvem pública, com minutas de Contrato para adesão por órgãos regidos pela Lei Federal nº 13.303/2016 e pela Lei Federal nº 8.666/1993”, de acordo com as quantidades, condições e especificações estabelecidas no edital e seus anexos (peça 4483109, p. 02).

Segundo a sessão realizada em 08-07-2022, às 10h20min, iniciou-se a disputa para os dois lotes previstos para formação de ata de registro de preços e contratação futura (computação em nuvem integrador e computação em nuvem “Oracle Cloud Infrastructure”), estando ambos pendentes de julgamento da habilitação e adjudicação (peça 4483107).

Página
21
Processo
26604-0200/22-7

Página da
peça
3
Peça
4590464

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P02C7B5C

Assinado digitalmente por: Roberto Debacco Loureiro em 19/08/22.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.B5A5.64BE.DB3F.67D0.840A.



Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas
Gabinete do Conselheiro Cezar Miola



Página
22
Processo
26604-0200/22-7

Página da
peça
4
Peça
4590464
DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO
ACESSO
P02C7BSC

O Serviço de Auditoria Estadual III – SAE-III, por meio da Informação nº 18/2022, apontou as seguintes irregularidades: a) falhas na elaboração da pesquisa de preços; e b) restrição à concorrência: b.1) por exigência de comprovação de pessoal em momento anterior ao da contratação; b.2) por exigências indevidas relativas à qualificação técnica dos licitantes; b.3) pela vedação de participação de empresas em consórcio; e, ainda, b.4) pela exigência de prestação de serviços de banco de dados *Oracle* no Lote 1. Sugeriu a concessão de tutela de urgência, para que fosse suspensa a licitação até que a PROCERGS procedesse aos ajustes necessários no edital.

Em análise sumária do processado, o então Relator, Conselheiro-Substituto Alexandre Mariotti, entendeu que o *periculum in mora* presente nos autos permitia a oitiva prévia do Administrador, em três dias úteis, e, na sequência, o exame dos esclarecimentos eventualmente prestados, pela Unidade Técnica desta Casa, no mesmo prazo, tudo na forma do disposto no artigo 10, incisos II e III, da Resolução nº 1.112/2019.

Manifestou-se o Gestor, juntando documentação tida como comprobatória (peça 4506426 e seguintes), o que foi objeto de apreciação pelo Serviço de Auditoria Estadual III, culminando na Informação nº 22/2022 – SAE-III.

No referido informe técnico, foi afastado o aponte que versava sobre falhas na elaboração de pesquisa de preços, e mantidos os demais, o que ensejou o deferimento da tutela de urgência por este Signatário, e a consequente suspensão do certame.

2 – Isso explicitado, de pronto consigno que o Recorrente admite a restrição à concorrência advinda da quase totalidade das ocorrências, comprometendo-se a fazer os ajustes necessários no edital em relação aos seguintes apontamentos: exigência de comprovação de pessoal em momento anterior à contratação; exigências indevidas de qualificação técnica dos licitantes; e vedação de participação de empresas em consórcio (itens 2 a 4 da Informação nº 22/2022 – SAE-III, respectivamente).

Entretanto, irresigna-se em relação ao aponte da equipe técnica segundo o qual a presença de serviços Oracle no Lote 1 prejudicaria a ampla competição, o que restaria sanado com a transferência dos mesmos para o Lote 2 (item 5 da Informação nº 22/2022 – SAE-III).

Da análise do processado, entendo que assiste razão ao Recorrente, adotando, no particular, a percuente análise técnica contida na Informação nº 14/2022 – SASOT-I:

Assinado digitalmente por: Roberto Debacko Loureiro em 19/08/22.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.B5A5.64BE.DB3F.67D0.840A.



Em apertada síntese, o item 5 da Informação nº 18/2022 do SAE-III (peça 4484430, pp. 20 a 23) afirma que a presença dos “Serviços de Banco de Dados Oracle” no lote 1 do processo licitatório em comento teria o potencial de restringir a participação de fornecedores do ramo, referindo que tais serviços já estariam sendo exigidos nas especificações técnicas do lote 2.

A Auditada, em resumo, esclarece (peça 4506426) que a inclusão do serviço de banco de dados Oracle Enterprise no lote 1 seria uma “solução inviável para as necessidades da PROCERGS, bem como dos demais participantes do lote 2”. Acrescenta que não poderia incluir o Oracle Standard no lote 2, sob pena de tornar o lote 1 pouco atrativo para potenciais empresas interessadas. Ou seja, a Auditada manifesta que os serviços Oracle estão adequadamente dispostos, sendo a versão Standard no lote 1 e a versão Enterprise no lote 2.

Na análise dos esclarecimentos, para o ponto em questão (peça 4527069, pp. 5 a 7), a Equipe de Auditoria demonstra que o lote 1, mesmo após a transferência 30% dos serviços para o lote 2, ainda teria uma volumetria atrativa, superior àquela prevista na licitação tomada como referência. Por conseguinte, entende que a argumentação da Auditada é improcedente e que a restrição à competitividade detectada permanece presente e injustificada.

A Auditada, por meio de interposição de **Recurso de Agravo** (peça 4569808), manifesta divergência, por razões técnicas, com relação ao posicionamento da Equipe de Auditoria na análise dos esclarecimentos prestados. Alega que a transferência do Oracle Standard do lote 1 para o lote 2 “geraria dependência tecnológica junto ao CSP (*Cloud Service Provider*) Oracle, pelo fato deste provedor em nuvem oferecer, exclusivamente, seu sistema operacional proprietário, o Oracle Linux.”, o que estaria em oposição às recomendações do próprio Tribunal de Contas.

Também raciocina que, além do serviço de banco de dados, seria necessário passar os serviços de infraestrutura, os quais compreendem computação, armazenamento e rede. Justifica seu raciocínio afirmando que nesses itens de infraestrutura “serão processadas as aplicações que acessarão o banco de dados Oracle Standard, que não podem ficar separados deste banco de dados por questões de latência e custos de tráfego de rede em CSPs separados, ou seja, obrigatoriamente precisam estar no mesmo CSP do prestador de serviço do banco de dados.”.

Aduz que a inclusão dos sistemas operacionais Linux Red Hat e Linux Suse, “utilizados pela PROCERGS e grande parte dos demais participantes do certame”, nas especificações técnicas, permite liberdade de escolha conforme a necessidade de cada projeto, porquanto esses sistemas são utilizados em mais de um CSP. Relata, e fornece referências na internet para sustentar suas afirmações, que o

Assinado digitalmente por: Roberto Debacco Loureiro em 19/08/22.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.B5A5.64BE.DB3F.67D0.840A.



CSP Oracle não é certificado pela Red Hat nem pela Suse para seus sistemas operacionais, o que seria contrário aos seus interesses e aos dos demais participantes.

Pondera que levar os serviços Oracle do lote 1 para o lote 2 criaria uma condição de dependência tecnológica na infraestrutura de aplicações que “por ser de difícil reversão implicará, futuramente, em (sic) altos custos e ônus para o poder público na busca de uma nova solução, pela necessidade de ajustes e adequações nas aplicações e serviços.”.

Refere que “existem aplicações e projetos que demandam a utilização de mais de um banco de dados e que, conforme esclarecido, precisariam ficar localizadas em um mesmo CSP. Logo, com a transferência deste serviço para o Lote 2 este perfil de aplicações e projetos ficaria comprometido.”.

Adiante, lembra que, conforme citado anteriormente (ao prestar esclarecimentos, peça 4506426), incluir o Oracle Standard no lote 2 resultaria no deslocamento de 30% da quantidade de total de serviços, o que diminuiria a volumetria do lote 1 e, conseqüentemente, sua atratividade no processo licitatório, com risco de maior custo financeiro. Também raciocina que o lote 2 estaria sujeito “à prática comercial de um único CSP, Oracle OCI.”.

Por fim, afirma que os CSPs que não possuem o serviço Oracle Standard também podem participar da disputa do lote 1, pois o edital prevê a contratação de Multinuvem, o que, necessariamente, é constituído por mais de um CSP (*Cloud Service Provider*).

À análise.

Inicialmente, é preciso lembrar que o apontamento realizado pela Equipe de Auditoria referente à distribuição dos serviços nos lotes 1 e 2 tem por objetivo ampliar a competitividade no certame, agrupando todos os serviços Oracle apenas no lote 2. Dessa forma, o lote 1 se tornaria menos restrito, em termos de serviços a serem oferecidos. Como é de conhecimento geral, a ampliação da competitividade resulta em disputa de preços mais acirrada, condição favorável para que a Auditada obtenha uma proposta mais vantajosa.

Ao prestar seus esclarecimentos, a PROCERGS refuta esse apontamento e apresenta argumentação resumida, centrada na redução da atratividade para o lote 1 (peça 4506426, pp. 32 a 33). A Equipe de Auditoria, por sua vez, entende que esses argumentos não são suficientes para afastar o apontamento, ponderando que, mesmo com a redução dos serviços constantes no lote 1, esse lote ainda mantém volume suficiente para atrair interesse dos fornecedores do ramo (peça 4527069, pp. 5 a 7).

No entanto, ao interpor o Recurso de Agravo, a Auditada apresenta novos argumentos, os quais estão centrados em dependência tecnológica, necessidade dos serviços de infraestrutura acompanhar

Assinado digitalmente por: Roberto Debacco Loureiro em 19/08/22.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.B5A5.64BE.DB3F.67D0.840A.



o serviço de banco de dados e possibilidade de uso dos sistemas operacionais Linux Red Hat e Suse.

Nesse ponto, entende-se como plausível o raciocínio de que a unificação de todos os serviços Oracle no lote 2 tem o potencial de gerar uma indesejável dependência tecnológica, uma vez que os CSPs (*Cloud Service Provider*) Oracle trabalham, nativamente, com o sistema operacional Oracle Linux e as versões Linux Red Hat e Suse não são oficialmente suportadas. Dessa forma, as aplicações dos entes contratantes que atualmente são executadas sobre Linux Red Hat ou Suse, por exemplo, deveriam ser portadas para o sistema operacional da Oracle. Essa atividade, logicamente, demanda esforço e, conseqüentemente, custo financeiro. Assim, também é correto o raciocínio de que, havendo necessidade futura, a reversão desse quadro também demandaria esforço e custo. Portanto, se mantida a versão Oracle Standard no lote 1, os entes que optarem por essa contratação poderiam manter seus sistemas nas máquinas Linux Red Hat e Suse, reduzindo esforços, custos e a dependência tecnológica em relação ao fabricante Oracle.

No que tange à infraestrutura, entende-se como correta a argumentação de que as aplicações e seus dados devam estar no mesmo CSP do banco de dados, pois o fluxo de dados entre as máquinas dedicadas ao processamento e ao armazenamento é, sabidamente, intenso. Sendo assim, é admissível o entendimento de que não seria tecnologicamente viável levar apenas os serviços de banco de dados do lote 1 para o lote 2, sob pena de comprometer significativamente o desempenho dos sistemas. No caso de entes públicos, esse comprometimento de desempenho teria o potencial de refletir negativamente nos serviços prestados à população. Também se entende como correta a afirmação de que a comunicação de dados entre diferentes CSPs poderia resultar em altos custos financeiros.

Com relação à redução em 30% da quantidade de serviços previstos no lote 1, a Equipe de Auditoria demonstrou (peça 4527069, pp. 5 a 7) que o novo cenário não teria impacto severo na volumetria e, conseqüentemente, na atratividade desse lote. Todavia, é fato que, quanto maior a quantidade de serviço prevista, mais atrativo se torna um certame. Isso posto, a argumentação da Auditada não pode ser considerada como desarrazoada.

Ante a todo o exposto e aos elementos ora disponíveis, entende-se como plausíveis os novos argumentos trazidos pela PROCERGS - CENTRO DE TI E COMUNICACAO DO ESTADO DO RS S.A., sendo admissível a divisão do objeto nos lotes 1 e 2, conforme disposto no instrumento convocatório (peça 4483109). (Grifos no original.)

Como se observa, muito embora tenham restado caracterizados os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* quando da concessão da



Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas
Gabinete do Conselheiro Cezar Miola



tutela de urgência, observo que as razões recursais e os documentos que as acompanham comprovam não apenas a intenção do Administrador de regularizar o apontado nos itens 2 a 4, senão que também a necessidade de manutenção dos serviços Oracle Standard no Lote 1, diante dos novos argumentos e substratos coligidos ao feito.

Deveras, mostra-se verossímil a alegação de que a reunião de todos os serviços Oracle no Lote 2, embora possa em tese ampliar a concorrência, permitindo que empresas que não trabalhem com a Oracle se acorram ao Lote 1 (como demonstrado inicialmente pela equipe técnica desta Casa), possui também o potencial de prejudicar o atendimento ao interesse público, no caso concreto.

Isso porque, sendo os serviços Oracle prestados via sistema operacional próprio da Linux, a concentração dos mesmos em um único lote (no caso, o 2) pode gerar dependência tecnológica, além de gastos mais elevados aos entes contratantes que atualmente utilizam outras versões do sistema operacional Linux, como Red Hat e Suse, e que pretendam contratar os serviços do Lote 2, pois possivelmente terão de migrar seus sistemas originais para o da Oracle. *Contrario sensu*, mantidos os serviços Oracle Standard no Lote 1, é possível que as entidades optantes dessa contratação mantenham seus sistemas originais, reduzindo com isso a dependência tecnológica junto ao fabricante Oracle, na medida em que, como se sabe, o edital prevê a contratação de Multinuvem, o que necessariamente consiste em mais de um CSP (*Cloud Service Provider*).

Não menos razoável o argumento técnico apresentado pelo Insurgente, de que, migrando os serviços Oracle Standard para o Lote 2, seria necessária também a remessa de itens de infraestrutura, sob pena de um indesejável desempenho do sistema, e consequentes efeitos negativos ao interesse coletivo.

Da mesma forma – e embora tenha sopesado, para a concessão da tutela de urgência, que a redução em 30% da volumetria do Lote 1 operada com a transferência sugerida pela equipe não impactava a concorrência, na medida em que o residual de serviços ainda corresponderia a mais do que o dobro do quantitativo contratado pelo Ministério da Economia, que serve de referência à licitação em apreço –, é também fato que quanto maior a quantidade de serviços prevista para o lote, maior o espectro de licitantes interessados, de sorte que manter os serviços Oracle Standard no Lote 1 importa, em tese, maior atratividade do que sua transferência ao Lote 2.

Assim, tenho que a falha apontada, de ordem eminentemente técnica, restou superada, sendo possível dar seguimento à licitação, sobretudo diante do

Página
26
Processo
26604-0200/22-7

Página da
peça
8
Peça
4590464

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO
ACESSO
P02C7BSC

Assinado digitalmente por: Roberto Debacko Loureiro em 19/08/22.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.B5A5.64BE.DB3F.67D0.840A.



Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas
Gabinete do Conselheiro Cezar Miola



compromisso externado pelo Recorrente, de promover os ajustes necessários no edital, de modo a regularizar os apontamentos 2, 3 e 4 da Informação nº 22/2022 – SAE-III, estes dizentes com questões jurídicas, sedimentadas já na jurisprudência pátria, o que, por si apenas, conduzirá à ampliação da disputa.

Por fim, vale salientar a imprescindibilidade de anulação da fase externa do Pregão Eletrônico nº 21/2022, com a republicação do edital após a implementação das devidas correções, o que deve ser objeto de acompanhamento pela Área Técnica deste Tribunal, no processo originário.

III – Em face do exposto, conheço o presente Recurso de Agravo e, em sede de juízo de retratação, revogo a tutela de urgência anteriormente emitida.

Intime-se o Recorrente.

Cientifique-se o Ministério Público de Contas – MPC (art. 36, VII, do RITCE).

Gabinete, em 19 de agosto de 2022.

Roberto Debacco Loureiro.
Conselheiro-Substituto, Relator.

E-MC026604227-03.docx/13

Página
27
Processo
26604-0200/22-7

Página da
peça
9
Peça
4590464

DOCUMENTO DE ACESSO
RESTRITO

ACESSO
P02C7BSC

Assinado digitalmente por: Roberto Debacco Loureiro em 19/08/22.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.B5A5.64BE.DB3F.67D0.840A.