



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 473185/23
ASSUNTO: RECURSO DE AGRAVO
ENTIDADE: COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E
COMUNICAÇÃO DO PARANÁ-CELEPAR
INTERESSADO: ANDRE GUSTAVO SOUZA GARBOSA, COMPANHIA DE
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO
PARANÁ-CELEPAR, KEN BANSO NETO
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2479/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Agravo contra não recebimento de Representação da Lei nº 8.666/93. Pregão Eletrônico nº 2515/22 da Celepar. Contratação de Créditos do Google Cloud. Existência de justificativa técnica sobre a escolha efetuada. Necessidade de diversas APIs distintas fornecidas pelo Google para desenvolvimento do produto. Pelo conhecimento e não provimento.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Agravo, interposto por Ken Bansho Neto, contra o Despacho nº 836/23 – GCFSC (peça 27 do processo nº 39355-6/23), pelo qual deixei de receber a Representação da Lei nº 8.666/93 proposta em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 2515/22 promovido pela Celepar que tem por objeto o *“Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa para fornecimento de Créditos de Serviços em Nuvem, conforme descritos, caracterizados e especificados nas condições e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos”*.

Naquele procedimento, concedi oportunidade para manifestação preliminar por parte da Celepar (Despacho nº 778/23 – GCFSC, peça 9), a qual foi juntada às peças 13/26. Após analisar a documentação apresentada, entendi que existiam razões técnicas suficientes para justificar o certame, não vislumbrando a necessidade de atuação deste Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Irresignado com a decisão proferida, o recorrente interpôs o agravo a fim de que a representação tenha continuidade, declarando-se a ilegalidade do Edital, com a suspensão definitiva do Pregão e a expedição de recomendações à CELEPAR para que sejam sanadas as supostas ilegalidades apontadas, bem como a concessão de efeito suspensivo ao Agravo, a fim de suspender o pregão objeto do Edital questionado e os atos administrativos dele decorrentes até julgamento definitivo pelo TCE-PR.

Alega o agravante, em síntese:

- a) A licitação é destinada exclusivamente para aquisição de créditos do Google Cloud, ferramenta de serviços de nuvem da empresa Google, sem que haja justificativas técnicas para a indicação de marca e para o direcionamento efetuado, o que prejudicou a concorrência efetiva na licitação, posto que somente duas empresas participaram do certame;
- b) Os serviços de nuvem são abertos e neutros, sendo possível hospedar eventuais licenças ou serviços já contratados pela Celepar em outras nuvens além do Google Cloud, sem custos extras, considerando que as soluções de computação em nuvem de qualquer provedor funcionam com base no “*bring your own license – BYOL*” (compatíveis com qualquer licença de software que o usuário/adquirente da nuvem queira utilizar);
- c) Na Instrução Normativa nº 01/2019, no âmbito federal, figuram dispositivos que buscam possibilitar a padronização e portabilidade dos sistemas ainda que os serviços sejam fornecidos por diferentes servidores de nuvem disponíveis no mercado;
- d) Inexistência de estudos para avaliar se a solução em nuvem Google Cloud seria mais vantajosa em termos de qualidade e preço se comparada a qualquer outra solução em nuvem;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- e) Elaborou tabela com ferramentas equivalentes às demandadas pela Celepar disponíveis em outros fornecedores (Microsoft, IBM, Amazon, Oracle), informando que a Celepar efetuou comparação somente com a Microsoft quando existiriam diversas outras soluções, inclusive a possibilidade de incluir especificação técnica do serviço desejado no Edital;
- f) A Celepar pretende fornecer as funcionalidades de computação em nuvem adquiridas por meio da licitação como um produto a ser ofertado a outros órgãos da Administração Pública, o que tornaria mais grave as irregularidades, ante a possibilidade de ampliação do “*aprisionamento tecnológico*” para outros órgãos;
- g) Licitação promovida pelo Banco do Brasil (nº 2020/03239) possibilitou a participação de qualquer provedor de nuvem que atendesse às características técnicas previstas, exigindo que a nuvem fosse aberta e integrável aos softwares existentes no contratante;
- h) A contratação de outras nuvens também atenderia ao princípio da padronização, que não se confunde com aquisição de produtos de um mesmo fornecedor *ad aeternum*;
- i) Cita precedentes do TCU sobre a necessidade de justificativa circunstanciada para utilização do princípio da padronização, que não pode ser invocado corriqueiramente pela Administração, e os riscos de contratações de sistemas de Tecnologia da Informação e Comunicação que favoreçam apenas um fornecedor;
- j) Ausência de justificativas técnicas para contratação de todos os serviços oferecidos pelo Google Cloud em conjunto, por meio da compra de créditos do Google Cloud, por englobar serviços distintos e não dependentes entre si;
- k) Sobre eventual custo de aprendizado e treinamento em caso de mudança de plataforma, tal custo indireto e a exigência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de treinamentos poderiam ser previstos no edital e o respectivo custo especificado pelos licitantes;

l) A Celepar não indicou quais ferramentas seriam adquiridas com os referidos créditos, que podem abranger *“uma gama enorme de funcionalidades distintas e separadamente licitáveis que foram incluídas em um mesmo certame sem qualquer justificativa”*;

m) Não foi observado o necessário parcelamento dos itens, posto que o pregão envolve serviços que deveriam ser objeto de contratações distintas, especialmente considerando o objeto declarado da Celepar de *“utilizar todas as ferramentas oferecidas pelo Google Cloud”*, citando precedentes do TCU em relação a inviabilidade de contratação em uma única licitação de serviços que poderiam ser contratados separadamente;

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

No tocante ao juízo de admissibilidade, o recurso já foi recebido pelo Despacho nº 1011/23 - GCFSC (peça 33, do processo nº 39355-6/23). Quanto ao mérito, no entanto, verifico que deve ser negado provimento ao recurso apresentado.

A demanda que originou o pregão diz respeito a uma solicitação da Controladoria-Geral do Estado de uma solução tecnológica de reconhecimento de fachadas de empresas, a fim de validar em processo de auditoria de fornecedores do Estado as informações constantes do Sistema de Gestão de Materiais Obras e Serviços (peça 13, fl. 9 daqueles autos). Na manifestação preliminar apresentada pela Celepar, especialmente nas peças 13 e 25, constam as razões técnicas pela escolha efetuada, das quais destaco o seguinte excerto:

3. Com os objetivos definidos identificamos o serviço que fornece todas as ferramentas unificadas em uma única plataforma, tendo em vista que, para essa finalidade apenas o serviço do Google fornece todas as ferramentas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

abrangência necessária. Assim, foi definido uma quantidade inicial de acesso às API's do Google e a CGE fez o processo de compra direta das referidas APIs para desenvolvimento de um algoritmo de teste, conforme imagem abaixo.

(...)

4. Após a realização do teste com o algoritmo desenvolvido pela Celepar, a CGE informou a intenção de realizar a contratação da Celepar para o desenvolvimento do sistema de Reconhecimento de Fachadas. Tendo em vista que o teste foi desenvolvido utilizando as API's do Google, é incompatível o desenvolvimento do sistema com outras ferramentas, uma vez que o teste utilizando essas API's se mostrou totalmente viável e funcional, para a necessidade da CGE, sendo que a contratação de outro fornecedor, não teria as mesmas características como desempenho e abrangência testada que atenderam a necessidade da CGE. (peça 25, fls.1/2)

Também figura no parecer técnico apresentado pela Celepar que houve o comparativo entre as ferramentas de geoprocessamento de duas plataformas distintas, sendo considerada a fornecida pelo Google como superior, em virtude do maior detalhamento e data de atualização das imagens.

Mostra-se razoável o argumento de que a necessidade de testar todas as ferramentas disponíveis no mercado é contraproducente, considerando os custos envolvidos e a morosidade que traria ao desenvolvimento das atividades. Além disso, como se vê na peça 26, o Observatório da Despesa Pública (ODP) da Controladoria-Geral do Estado listou a necessidade de utilização de diversas APIs¹ do Google:

Em contato com a Celepar através da Gerência de Informações Estratégicas, e da Coordenação de Inteligência Artificial, após análises e alguns testes foi identificado que a melhor solução para o projeto proposto seria o

¹Application Programming Interface (Interface de Programação de Aplicativos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desenvolvimento de um algoritmo capaz de reconhecer automaticamente diferentes tipos de fachadas existentes, como: prédios, muros, residências, terrenos, indústrias e diferenciar locais residenciais de possíveis locais comerciais, industriais e até mesmo terrenos baldios.

Diante deste fato, foram identificadas as ferramentas necessárias para o projeto e que se faz necessário a contratação das licenças e assinatura das seguintes APIs, todas de propriedade da empresa Google, são elas:

1. Label Detection;
2. Text Detection;
3. Object Localization;
4. LandmarkDetection;
5. Image Properties;
6. Geocoding;
7. Nearby Search;
8. Static Street Maps;
9. Static Maps.

Essas ferramentas demonstraram ser as mais vantajosas sob vários aspectos, além de possibilitarem a implantação de Inteligência Artificial ao Projeto, possibilitando que através de consultas e acessos contínuos a própria ferramenta seja treinada, e com o tempo, capaz de reconhecer automaticamente os diferentes tipos de fachadas.

Em relação ao parcelamento do objeto, relembro que o pregão consiste em registro de preços para a aquisição de créditos de serviços da nuvem Google. Tratando-se do desenvolvimento de sistema em que se faz necessária a utilização de diversas APIs e ferramentas distintas na sua construção, entendo que restou justificada a aquisição dos créditos por meio de registro de preços em vez da realização de pregões distintos para aquisição das ferramentas de forma isolada, considerando que as evoluções, alterações e problemas que comumente ocorrem no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desenvolvimento de sistemas não permitem estimar com precisão a quantidade ou ferramentas que serão necessárias para o seu desenvolvimento desde o início.

Sobre a utilização de ferramentas de outros fornecedores, ainda que seja tecnicamente possível, deve ela ser sopesada com custos que necessariamente decorrem de tal utilização, além da experiência prévia da força de trabalho envolvida, que deverá aprender a operar as novas ferramentas, o que também acarreta novos custos e possível perda de produtividade. Nesse sentido destaco excerto do parecer técnico (fl. 6 da peça 25):

14. Quando utilizadas ferramentas de plataformas diferentes, há um custo de tráfego de rede. Podendo ainda haver riscos relacionados a segurança de quando o dado é transferido entre redes diferentes através da internet. O que demandaria investimento considerável para mitigação desse risco, encarecendo o custo de desenvolvimento do projeto e consequentemente aumentando o preço do serviço prestado pela Celepar, deixando-a menos competitiva;

15. Conforme termos de utilização do Google, não podemos armazenar de maneira alguma as imagens utilizadas, (https://cloud.google.com/mapsplatform/terms/?_ga=2.16084150.1840333023.1595882492-238542347.1595882492), portanto, mesmo que existisse algum serviço parecido, teríamos um custo adicional para utilização e integração dos serviços;

16. Quanto mais se utiliza a plataforma, mais barato fica o acesso aos serviços;

17. **Know-how adquirido ao longo do desenvolvimento dos sistemas. Além de caro é demorado o processo de aprendizado de novas ferramentas, sendo justificado unicamente quando identificado que a atual ferramenta se torna insegura ou muito cara. Esses 2 fatores não foram identificados, uma vez que todos os fornecedores possuem valores muito parecidos para seus serviços.** Além disso ainda pode haver fatores complicadores quando se tenta integrar tecnologias diferentes de fabricantes diferentes. Visto ainda que no contrato não há previsão de contratação de horas de suporte especializado; (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No tocante ao suposto “*aprisionamento tecnológico*”, o próprio representante destaca o caráter neutro, aberto e genérico das nuvens, que possibilita a utilização de soluções de qualquer provedor. No mesmo sentido o parecer técnico (peça 25) ressalta que há “*Não existe aprisionamento tecnológico pela escolha da marca Google, pois há a possibilidade de integração com diferentes plataformas, desde que identificado um benefício, como ganho em termos de segurança e desempenho que justifique os incrementos de custos ou que se verifique outra vantajosidade, que atendam a novas necessidades da Celepar ou de seus clientes*”.

Adicionalmente, não há indícios que esse certame em específico represente perigo de “*aprisionamento tecnológico*”, considerando que o valor máximo da ata de registro de preço² é de R\$490.000,00 (quatrocentos e noventa mil reais), caso haja a utilização de todos os créditos contratados, não se mostrando de uma magnitude tamanha a causar o alegado “*aprisionamento*”, considerando o grande valor que comumente envolve as contratações de softwares de informática.

Diante de todo o exposto, as razões lançadas pelo recorrente não merecem prosperar, já que houve a apresentação de justificativa técnica acerca dos pontos denunciados envolvendo o Edital de Pregão Eletrônico nº 2515/22 promovido pela Celepar.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **NÃO PROVIMENTO** do recurso de agravo proposto por Ken Bansho Neto, contra a decisão materializada no Despacho n.º 836/23 – GCFSC.

Após o trânsito em julgado da decisão, autorizo o encerramento do processo, nos termos do art. 398, §1º, do Regimento Interno³ e o arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo, com fulcro no artigo 168, inciso VII, do Regimento Interno⁴.

²http://www.transparencia.download.pr.gov.br/exportacao/gms/fase_externa/2023/edital/anexo_edital_39002_203988.pdf?windowId=8e7

³ Art. 398 (...)

§ 1º - Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

⁴ Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo:

(...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - **CONHECER** e **NEGAR PROVIMENTO** do recurso de agravo proposto por Ken Bansho Neto, contra a decisão materializada no Despacho n.º 836/23 – GCFSC;

II - após o trânsito em julgado da decisão, autorizar o encerramento do processo, nos termos do art. 398, §1º, do Regimento Interno e o arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo, com fulcro no artigo 168, inciso VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 17 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente