

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

OS nº 2021/03644

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e de mérito.

2.3. Área Auditada

Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A.

2.4. Período de Realização

16.08.21 a 23.08.21.

2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

2.6. Equipe Técnica

Adriano Gonçalves Zambon RF nº 20.309

Alessandro Piantino Vitiritti RF nº 20.315

Carlos Albuquerque Lemos RF nº 20.289

Hélio Ricardo Guimarães Murci De Azevedo RF nº 20.302

Luciano Teixeira RF nº 20.288

Renato Samba Suyama RF nº 20.112

2.7. Procedimentos

- Obtenção de cópias da documentação relativa à fase interna da licitação – Processo SEI nº 7010.2021/0008961-8;

- Análise da documentação obtida, verificando o atendimento à legislação pertinente.

2.8. Abreviaturas

DOC	–	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
GIN	–	Gerência de Infraestrutura
GJU	–	Gerência Jurídica
Prodam	–	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam - SP S.A.
PA	–	Processo de Informação
RILC	–	Regulamento Interno de Licitações e Contratos
SEI	–	Sistema Eletrônico de Informação
TIC	–	Tecnologia da Informação e Comunicação
TR	–	Termo de Referência

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente do Acompanhamento do Edital de Licitação na modalidade **Pregão Eletrônico nº 08.003/2021** (peça 10, fls. 1/83) tendo como interessada a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (Prodam), publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC) de 14.08.21 (peça 11, fl. 30), que tem como objeto a Operacionalização do Acordo Google, para fornecimento de produtos e subscrição de Serviços da Tecnologia Google, dividida em dois lotes, sendo o Lote 01 composto pelas famílias I e II “GCP” e “WORKSPACE” e o Lote 02 pela família III “GMP” da plataforma tecnológica.

O processamento do pregão será na forma eletrônica, por meio do sítio na *internet* www.comprasnet.gov.br – UASG: 925099, com a sessão de **abertura do certame** licitatório designada para o **dia 26.08.21, às 10h** (peça 10, fl. 1).

3.2. Fase Preparatória e Instrumento Convocatório

3.2.1. Abertura e Autuação do Expediente

O Processo Administrativo (PA) que trata do certame foi autuado por meio de processo no Sistema Eletrônico de Informação (SEI) nº 7010.2021/0008961-8.

3.2.2. Justificativa Técnica

A última versão da justificativa técnica para a abertura do certame licitatório, elaborada pela Gerência de Infraestrutura (GIN) (peça 7, fls. 1/7), consta no PA, documento SEI nº 049124070.

A justificativa técnica foi dividida em cinco itens: 1. Objeto; 2. Situação Atual; 3. Justificativa; 4. Características da contratação; e 5. Proposição.

3.2.2.1. Objeto (peça 7, fl. 2)

O item 1 da justificativa descreve o objeto como Operacionalização do Acordo Google, para fornecimento de produtos e subscrição de serviços da tecnologia Google, composto pelas famílias I “GCP”, II “WORKSPACE” e III “GMP” da plataforma tecnológica, pelo período de 24 meses.

3.2.2.2. Situação Atual (peça 7, fls. 2/3)

O item 2 da justificativa discorre acerca dos clientes da Prodam que se utilizam de serviços de infraestrutura de nuvem pública e suítes de aplicativos.

A Origem informa que a formalização do modelo de acordo operacional entre fornecedores de solução e a Prodam tem por finalidade proporcionar maior competitividade com o mercado privado e proporcionar aumento de faturamento frente à concorrência.

3.2.2.3. Justificativa (peça 7, fls. 3/6)

No documento de Justificativa Técnica a Prodam argumenta que foi assinado um acordo operacional com a empresa Google (peça 10, fls. 71/80), que permitirá seguir com a contratação de serviços e produtos a serem comercializados dentro de um modelo desenvolvido especificamente para os padrões governamentais, atendendo, por demanda, às necessidades de seus clientes.

Os serviços e respectivos valores estimados a serem contratados estão abaixo descritos:

Quadro 1 – Resumo dos Quantitativos

FAMÍLIAS	VALOR ESTIMADO (em R\$)
GCP – Google <i>Cloud Platform</i> composta por <i>Databases</i> , Armazenamento, Servidores, Usuários <i>Chatboot</i> , <i>Slots Bigquery</i> , <i>Bigtable</i> , <i>Cloud Armor</i> , <i>Firebase Load Balancing</i> e VPN	46.020.000,00
Google <i>Workspace</i>	9.200.000,00
GMP – Google <i>Maps</i>	8.100.000,00
Total Estimado	63.320.000,00

Fonte: Justificativa Técnica (peça 7, fl. 4).

O GCP (*Google Cloud Platform*) é o serviço no qual a Prodam vai migrar seus servidores, incluindo servidores virtuais e bases de dados, para a nuvem computacional. O Google *Workspace* é uma ferramenta colaborativa incluindo e-mail e videoconferência, e o GMP é o Google *Maps*, que traz com ele um serviço de pesquisa e visualização de mapas e imagens de satélite da Terra.

Com exceção ao Google *Maps*, que é uma ferramenta exclusiva da empresa Google e que não há no mercado uma ferramenta similar, não encontramos na Justificativa Técnica argumentos que suportem a contratação dos serviços GCP e Google *Workspace* sem se considerar outros fornecedores no mercado.

O GCP, que é a computação em nuvem, é um serviço ofertado por empresas como a Microsoft, Amazon, IBM, dentre outras. O mesmo ocorre com o Google *Workspace*, que também tem outras ferramentas similares disponíveis no mercado.

Com relação aos quantitativos estimados para o GCP (*Google Cloud Platform*), estes tiveram como base a migração de 10% do *Datacenter* Prodam (150 servidores virtuais, instâncias de bancos de dados, armazenamento e componentes de rede e segurança) para o ambiente de

nuvem e o equivalente a 15% do *Datacenter* (225 servidores virtuais, instâncias de bancos de dados, armazenamento e componentes de rede e segurança) para novos clientes e projetos.

Conforme podemos verificar, apesar de destacado na justificativa da contratação, o Edital não traz nenhuma informação sobre os quantitativos envolvidos, dificultando ao licitante prever e estimar adequadamente os seus esforços e preços. Ademais, não foram encontradas memórias de cálculo sobre os quantitativos estimados para os lotes pretendidos.

Ainda, há que se mencionar que a Prodam não apresentou uma prospecção de novos clientes para os produtos que pretende ofertar. Não apresentou uma possível demanda de seus potenciais clientes para os três produtos ora pretendidos. Ou seja, não existe um sólido horizonte de receita frente ao custo estimado de R\$ 63.320.000,00 para 24 meses de contrato.

Nestes termos, conclui-se que a justificativa apresentada é deficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários para justificar a necessidade da contratação do objeto, tendo em vista outros serviços similares disponíveis no mercado para os serviços de GCP e Google *Workspace*.

Dessa forma, consideramos insuficiente a justificativa para necessidade de contratação, configurando infringência ao artigo 3º, inciso I, da Lei Federal nº 10.520/02.

Adicionalmente, como justificativa da necessidade, destacam-se os seguintes pontos (peça 7, fls. 3/4):

O avanço e evolução das soluções de tecnologia da informação e comunicação implica na oferta, cada vez maior, de ferramentas que visam aprimorar as relações humanas coletivas e individuais, exigindo do poder público uma visão mais ampla e eficiente dos serviços públicos disponíveis aos cidadãos. A condição de Integradora Estratégica, exige que a PRODAM esteja sempre a frente de seu tempo, a fim de criar um ambiente que proporcione a integração das soluções atualmente existentes, das novas soluções de mercado, bem como, aquelas que poderão surgir com o avanço tecnológico.

[...] a PRODAM realizou levantamento prévio dos produtos e serviços a serem oferecidos a seus clientes, com base no acordo operacional firmado com a Google, que deverão constar em seu catálogo para posterior emissão de Ordem de Serviço. Ou seja, a PRODAM terá um “estoque” de produtos das Famílias GCP (Google Cloud Platform), WORKSPACE E GMP (Google Maps Platform) a serem ofertadas de acordo com as necessidades dos seus clientes.

Compulsando o processo SEI nº 7010.2021/0008961-8, não encontramos documentos que demonstrem a vantajosidade desta contratação. Nota-se, por exemplo, a ausência de comparativo entre à modernização do parque tecnológico da PRODAM frente a esta contratação.

Portanto, não está justificada racional, técnica e economicamente a operacionalização do Acordo Google.

3.2.3. Consulta Pública

Consta no PA, documento SEI nº 049984120, a Ata da Consulta Pública nº 006/2021, publicada no DOC em 12.08.21. A consulta precedeu de aviso, documento SEI nº 049292148, publicado no DOC em 30.07.21.

O aviso da consulta pública estipulou a data limite de 06.08.21 para solicitação de esclarecimentos e apresentar sugestões. A Prodram enviou nos dias 02 e 03.08.21 e-mails aos Parceiros Google, documento SEI nº 049477959, informando a publicação no DOC da consulta pública e que receberia os esclarecimentos e sugestões até 06.08.21 (peça 11, fls. 1/20).

Consta do PA os documentos de publicação da consulta no portal da Prodram e no e-negociosidadesp (peça 11, fls. 21/22). Conforme a página na *internet*¹, consta o documento Relatório Final, na qual foram relacionados os questionamentos apresentados pelas empresas e os encaminhamentos adotados pela Prodram.

3.2.4. Estimativa de Preços

A Origem elaborou um quadro de estimativa de preços para o certame (peça 10, fl. 24), para isto contou com o auxílio das calculadoras de preços do Google, fabricante das ferramentas e serviços pretendidos, disponíveis nas páginas *web*: <https://cloud.google.com/pricing/list> e <https://cloud.google.com/products/calculator/?hl=pt-br>. As ferramentas utilizam as

¹ https://portal.prodram.sp.gov.br/participacao_social/consulta-publica/ (Consulta em 20.08.21)

informações fornecidas pelos técnicos da Prodam para calcular a estimativa dos valores envolvidos na contratação.

Entre as informações utilizadas podemos citar as seguintes: o tipo do produto ou serviço pretendidos, os quantitativos estimados, a variação cambial no momento da estimativa, entre outras informações. Como resultado, a Origem trouxe aos autos uma estimativa de preços para os Lotes 01 e 02, perfazendo um total de R\$ 63.320.000,00, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 2: Quadro de preços de referência

Lote 01	Valor Estimado
Famílias I e II	
GCP – <i>Google Cloud Platform composta por Databases, Armazenamento, Servidores, Usuários Chatboot, Slots Bigquery, Bigtable, Cloud Armor, Firebasem Load Balancing e VPN.</i>	46.020.000,00
Google Workspace	9.200.000,00
Total Lote 01	55.220.000,00
Lote 02	
Família III	
GMP – <i>Google Maps</i>	8.100.000,00
TOTAL ESTIMADO	63.320.000,00

Elaborado com base no item 1.1 do TR (peça 11, fl. 24)

Apesar dos valores apresentados e do esclarecimento sobre a forma como as estimativas foram calculadas, assim como exposto no item 3.2.2.3, não foram encontradas nos autos as informações que subsidiaram o cálculo estimativo de valores apresentados no quadro acima. Ademais, não foram apresentadas as memórias dos cálculos realizados com o auxílio das calculadoras de preços da fornecedora. Dessa forma, considera-se que não foi atendido o art. 7º, inciso III do Decreto nº 46.662/05² e o art. 4º do Decreto nº 44.279/03³.

² Decreto nº 46.662/05

Art. 7º. A fase preparatória do pregão será iniciada com a abertura do processo no qual constará: [...]

III - a requisição ou planilha de orçamento, que conterá os quantitativos e os valores unitários e totais do bem ou serviço, após efetuada a pesquisa de mercado;

³ Decreto nº 44.279/03

Art. 4º A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral consistirá em consulta ao banco de preços de referência mantido pela Prefeitura. (Redação dada pelo Decreto nº 56.818/2016)

§ 1º Na hipótese de inexistência do bem ou serviço que se pretende adquirir ou contratar no banco de preços de referência mantido pela Prefeitura, bem como na hipótese de incompatibilidade de sua especificação técnica com aquela que serve de base para a composição do banco, desde que devidamente caracterizadas, fica autorizada a utilização dos seguintes parâmetros para a realização da pesquisa de preços:(Redação dada pelo Decreto nº 56.818/2016)

I - pesquisa publicada por instituição renomada na formação de preços, inclusive por meio eletrônico, desde que contenha a data e hora de acesso;(Redação dada pelo Decreto nº 56.818/2016)

II - bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública;(Redação dada pelo Decreto nº 56.818/2016)

III - contratações similares de entes públicos, em execução; ou (Redação dada pelo Decreto nº 56.818/2016)

Assim, cabe à Origem apresentar as informações que embasaram a estimativa realizada, assim como a sua memória de cálculo, de forma a justificar o preço de referência definido para contratação.

3.2.5. Aprovação Prévia pela Assessoria Jurídica

A Gerência Jurídica (GJU) da Prodam, por meio do Parecer Jurídico nº 186/2021 (documento SEI nº 037655906, peça 11, fls. 23/28), datado de 28.07.21, manifestou-se de acordo com o procedimento licitatório:

Pelo exposto e em atendimento ao disposto no artigo 32, inciso I, da Lei Federal nº 13.303/16 c/c o artigo 4º, inciso II, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PRODAM-SP, verifica-se que a padronização dos instrumentos foi realizada e, **observadas as considerações do presente parecer**, o processo administrativo, bem como a minuta do edital estarão aptas para prosseguir para fase externa do certame, não havendo necessidade de retornar o processo a esta GJU para nova análise. (peça 11, fl. 27, grifos no original).

3.2.6. Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

A designação do pregoeiro e equipe de apoio foi formalizada por meio de documento datado de 13.08.21, pelo Diretor de Administração e Finanças e pela Diretora de Infraestrutura e Tecnologia em exercício, documento SEI nº 050091341 (peça 11, fl. 29).

3.2.7. Publicidade

O Aviso de abertura do Pregão Eletrônico nº 08.003/2021 foi publicado no DOC de 14.08.21 (peça 11, fl. 30), em jornal de grande circulação (peça 11, fl. 31) e divulgação no sítio e-negócios da PMSP (peça 11, fls. 21/22). A sessão de abertura do certame licitatório foi designada para o dia 26.08.20, às 10h.

Entre a data da publicação do aviso do edital no DOC, em 14.08.21, e a data de abertura do pregão (26.08.21), terão transcorrido nove dias úteis, intervalo de tempo compatível com o que estabelece a Lei Federal nº 10,520/00 e o RILC (art. 46, § 3º).

3.2.8. Habilitação

A documentação relativa à habilitação encontra-se prevista nos subitens do título VIII do edital (peça 10, fls. 12/18).

3.2.8.1. Regularidade Fiscal e Trabalhista

A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista encontra-se prevista nas alíneas “a” a “g” do item 8.4.1 do Edital (peça 10, fls. 13/15). As certidões relacionadas poderão ser substituídas pelo registro cadastral do Sicafe, desde que o cadastro e as certidões estejam dentro do prazo de validade (item 8.4.2 do Edital).

3.2.8.2. Qualificação Econômico-Financeira

O Edital dispõe nos subitens do item 8.5 (peça 10, fls. 15/16) as exigências em relação à Qualificação Econômico-Financeira. É prevista a entrega da certidão negativa de falência ou recuperação judicial expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica das licitantes no item 8.5.1 (peça 10, fl. 15).

O item 8.5.2 do edital (peça 10, fl. 15) dispõe sobre a comprovação de Capital Social integralizado ou Patrimônio Líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor da proposta final, após a etapa de lances.

Considerando o valor estimado da contratação, conforme item 1.1 do Termo de Referência (peça 10, fl. 24), caso o valor estimado da contratação fosse referência, o licitante vencedor do Lote 01 teria que comprovar Capital Social Integralizado ou Patrimônio Líquido de R\$ 5.522.000,00, ao passo que o vencedor do Lote 02 teria de comprovar R\$ 810.000,00.

Ressalta-se que a exigência de comprovação de Capital Social integralizado ou Patrimônio Líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor da proposta final, após a etapa de lances, se mostra incompatível com o julgamento das propostas, que será efetuado com base no maior desconto (%), item 7.1 do Edital (peça 10, fl. 11) e Anexo VIII (peça 10, fl. 64).

Destaca-se que “Capital Social integralizado” e “Patrimônio Líquido” são conceitos contábeis que podem representar valores muito distintos entre eles. A título ilustrativo, podemos

observar o próprio balanço patrimonial da Prodam que, conforme publicação no DOC de 22.05.21, possuía em 31.12.20 o Capital Social de R\$ 245.388 mil e Patrimônio Líquido de R\$ 81.397 mil, uma diferença de R\$ 163.991 mil.

Estes conceitos não deveriam ser considerados alternativos. O Capital Social integralizado representa os valores recebidos pela empresa dos sócios, ou por ela gerados e que foram formalmente incorporados ao Capital e que fazem parte do Patrimônio Líquido. Este, por sua vez, representa a diferença entre ativo e passivo no balanço patrimonial de uma empresa.

Importante destacar que a exigência de comprovação de Capital Social integralizado ou Patrimônio Líquido pode ensejar a habilitação econômico-financeira de uma licitante que possua seu Passivo Exigível (Circulante + Não Circulante) superior ao seu Ativo e, conseqüentemente, Patrimônio Líquido negativo.

Nessa situação, a licitante não teria recursos no seu ativo que seriam capazes de honrar seus compromissos com obrigações assumidas junto a terceiros. Em uma situação de Patrimônio Líquido negativo uma empresa pode ter Capital Social que atenda a exigência editalícia, no entanto, se encontrar em situação financeira desfavorável.

O item 8.5.3 do Edital (peça 10, fl. 15) dispõe:

8.5.3 Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a **boa situação** financeira da empresa, vedada sua substituição por Balancetes ou Balanços Provisórios, exigindo-se, nos casos de sociedade comercial e civil, o Termo de Abertura e Encerramento. **(grifos nossos)**

Conforme se observa, o item 8.5.3 exige a comprovação de “boa situação financeira”. No entanto, o termo é subjetivo, sendo que o edital não define critérios objetivos para avaliá-lo.

Destaca-se que a ausência da forma como seria comprovada a “boa situação financeira”, isto é, a definição de índices contábeis baseados em parâmetros encontrados no mercado das empresas do segmento das fornecedoras dos serviços do objeto vai de encontro ao entendimento esposado pelo Tribunal de Contas da União em sua Súmula nº 289⁴.

⁴ Súmula nº 289 do TCU

A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter

Ressalva-se que a exigência do item 8.5.2, assim como a do item 8.5.3, deveria ser objetiva e devidamente justificada, para que possa, de fato, avaliar se a proponente dispõe de condições econômico-financeiras de atender à demanda da contratação, e não uma mera exigência formal, infringindo o disposto no art. 42, § 1º, do RILC⁵

3.2.8.3. Qualificação Técnica

O Edital dispõe nos subitens do item 8.6 do Edital (peça 10, fl. 16), a documentação relativa à comprovação de qualificação técnica.

O item 8.6.1.1 do Edital dispõe:

8.6.1.1. Serão aceitos como comprovantes de qualificação técnica, atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado para as quais a licitante tenha prestado o serviço, comprovando a realização satisfatória do fornecimento de produtos e/ou serviços Google, **independente** da quantidade. **(grifo nosso)**

Já o item 1.1 do Anexo I do Edital (peça 10, fl. 24) dispõe o seguinte:

O Processo licitatório devido a especificidades e condições mercadológicas foi dividido em 02 (dois) lotes, onde os participantes deverão observar:
a) A operacionalização do objeto licitado (Lotes 01 e 02) devem levar em consideração as seguintes premissas básicas: 1) Ambiente Governo **Complexo**; 2) Data Center Multicloud misto de nuvem Pública e Privada e 3) Aquisições **em volume**. **(grifos nosso)**

Conforme se observa, entre as premissas básicas para operacionalização do objeto licitado há o ambiente de governo **complexo e aquisições em volume**. Entretanto, o item 8.6.1.1 do edital dispõe que a qualificação técnica possa ser comprovada com a realização satisfatória do fornecimento de produtos e/ou serviços Google, **independentemente** da quantidade, mostrando-se incompatível com as premissas definidas, em desacordo ao disposto no art. 41, inciso II, do RILC⁶.

parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade

⁵ Art. 42. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á:

I - apresentação de balanço patrimonial do último exercício social já exigível na forma da lei.

§ 1º. A comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, por meio de cálculo de índices contábeis previstos no instrumento convocatório e devidamente justificados no processo administrativo da licitação, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados.

⁶ Art. 41. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á:

II - a comprovação de capacidade técnica operacional para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades

3.2.8.4. Qualificação Jurídica

O Edital dispõe nos subitens do item 8.7 (peça 10, fls. 16/17), a documentação relativa à comprovação de qualificação jurídica.

3.2.8.5. Habilitação Técnica

A alínea “a” do subitem 2.1 - Comprovação de Parceiro Certificado (peça 10, fl. 29) do Termo de Referência – TR esclarece que o representante legal da licitante compromete-se a apresentar, por ocasião da celebração do contrato, a comprovação de sua condição de Parceiro Google Nível Premier, emitida pela fornecedora do *Software* em nome da licitante.

Desta forma, apenas parceiros Google Nível Premier poderiam participar do certame. Entretanto, de acordo com informação da própria Google, uma empresa com o Nível Partner já poderia licenciar e implementar todo o portfólio de produtos e ferramentas Google que constam no TR, conforme o *site*: <https://cloud.google.com/partners> (acesso em 18.08.21).

Portanto, tal exigência não é indispensável ao cumprimento das obrigações previstas no Edital. Assim, entendemos que ela não encontra respaldo no inciso II do art. 41 do RILC, pois possuir especializações não é o modo legalmente aceito para comprovação de capacidade técnica, mas sim atestados que comprovem que a licitante já tenha prestado o serviço.

Neste mesmo entendimento, conforme ilustra o Acórdão 3.663/2013 - Plenário (peça 11, fls. 76/94), o Tribunal de Contas da União vem rechaçando tais condições, considerando que é ilegal a exigência de certificações como critério de habilitação, uma vez que tais documentos não estão previstos no rol exaustivo contido no art. 30 da Lei nº 8.666/93.

Assim, cabe à Origem justificar tecnicamente a opção pela exigência de apresentação, por parte dos licitantes, de comprovação de sua condição de Parceiro Google Nível Premier em detrimento ao Nível Partner, visando assim esclarecer a necessidade do nível requerido, desta forma protegendo a garantia da competitividade, isonomia do certame e o respeito à legislação vigente.

3.3. Plano Diretor Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação

O Decreto Municipal nº 57.653/17, que dispõe sobre a Política Municipal de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (PMGTIC) no âmbito da Administração Pública Municipal, expressa em seu art. 14 que os órgãos e entidades setoriais da Administração Pública Municipal somente poderão adquirir bens e contratar serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) em conformidade com o respectivo Plano Diretor Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDSTIC)⁷, bem como com as Orientações Técnicas publicadas pelo Órgão Central de TIC, que seria a Smit, conforme o art. 5º, inciso II do normativo⁸.

A despeito da disposição do art. 14 do Decreto nº 57.653/17 e de a Justificativa Técnica mencionar que a contratação está prevista no PDSTIC Prodam 2021 (peça 7, fl. 6), não foi possível identificar nas linhas de ação previstas para 2021 nenhuma referência à contratação de produtos e serviços em nuvem (*cloud computing*) da Google, nem mesmo estimativas de valores compatíveis com o valor de referência do objeto em licitação (peça 8, fls. 1/31).

Cabe ainda, destacar que o PDSTIC Prodam 2021 não consta no processo SEI, contudo verificou-se que tal instrumento está disponível no *site* da Smit: <https://tecnologia.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/pdsticPRODM2021.pdf>. (acesso em 18.08.21).

⁷ Decreto nº 57.653/17

Art. 13. São Instrumentos de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação os seguintes meios para a consecução dos objetivos da PMGTIC, segundo as diretrizes estabelecidas no artigo 2º deste decreto, dentre outros: [...]

III - Plano Diretor Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDSTIC, a ser elaborado e atualizado por cada órgão e entidade setorial, com periodicidade anual, a partir de elementos fornecidos pelo Órgão Central, com os seguintes objetivos:

a) definir metas e objetivos a serem alcançados no período, bem como a forma de atendimento, explicitando seus impactos na realidade do órgão;

b) elencar ações e projetos de Tecnologia da Informação e Comunicação a serem desenvolvidos pelo órgão no período, fornecendo o detalhamento conforme demandado pela documentação própria; [...]

§ 2º Os Órgãos e Entidades Setoriais poderão atualizar o respectivo PDSTIC, mediante justificativa e demonstração de fatos imprevisíveis ou que caracterizem a extrema necessidade, em razão de novas políticas inseridas pela Administração Pública Municipal.

⁸ Decreto nº 57.653/17

Art. 5º Integram o Sistema Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação: [...]

II - Órgão Central: Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia – SMIT, representada pela Coordenadoria de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação – CGTIC, que coordenará as atividades do Sistema Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação – SMTIC;

Pelo exposto, a ausência de previsão da contratação dos produtos e serviços em nuvem (*cloud computing*) no PDSTIC Prodam 2021 denota descumprimento dos preceitos do Decreto Municipal nº 57.653/17, especialmente do art. 14 e do art. 13, inciso III, e § 2º.

3.4. Análise de Risco do Serviço em Nuvem

Em alinhamento com a Política Municipal de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação – PMGTIC, conforme definido pelo Decreto nº 57.653/17, foi emitida pelo Conselho Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação - CMTIC a “Orientação Técnica 009” (OT-009), que trata da Aquisição de Serviços de Computação em Nuvem (peça 9, fls. 1/36).

Destaca-se que as Orientações Técnicas emitidas pela Smit contêm recomendações, regras, procedimentos e critérios a serem seguidos pela PMSP (peça 9, fl. 4):

Uma **recomendação** é uma diretriz definida pelo Conselho Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação – CMTIC, e estabelece regras, procedimentos ou critérios a serem seguidos por padrão. Desta forma, **a sua não adoção deverá ser justificada tecnicamente** (grifos nossos).

A OT-009 aborda, entre outros temas, a “**Preparação para adoção do Serviço em Nuvem**” e a preparação do “**Plano de adoção para computação em nuvem**”, que deve constar na Análise de Riscos (peça 9, fl. 15):

O plano de adoção para Serviço de nuvem usa os elementos de estratégia identificados durante a preparação. Sua elaboração passa pelas seguintes etapas:

1. **Identificar as motivações do Órgão** para adoção de Serviço de nuvem, bem como quais modelos de Serviço de nuvem adequam-se às necessidades atuais;
2. **Fazer a análise de riscos** e decidir, baseado nos riscos identificados, se na situação analisada é aconselhável a adoção de Serviço de nuvem;
3. Tomando como base as necessidades identificadas e a análise dos riscos associados, **fazer o levantamento dos modelos de Serviços de nuvem** adequados à demanda, bem como dos Fornecedores e modalidades de oferta existentes para tais Serviços;
4. Elaborar o Edital de contratação e o respectivo Termo de Referência, especificando cláusulas para atender tanto às necessidades e riscos levantados, como também contendo os **termos de saída** do Serviço de nuvem (grifos nossos).

Ainda sobre a Análise de Riscos, a OT-009 traz as seguintes recomendações (peça 9, fl. 16):

A adoção da computação em nuvem, ou de qualquer outro modelo computacional, envolve riscos para os Ativos de Informação envolvidos e, conseqüentemente, para os negócios da Administração Municipal.

Por conta disso, **a escolha e o conseqüente investimento na computação em nuvem devem ser guiados pela análise dos benefícios que serão obtidos pelo seu uso**, porém dentro de um nível de risco que seja aceitável pela Administração.

Após levantar as motivações para adoção de Serviço de nuvem, e o modelo de Serviço de nuvem que deverá atender as necessidades identificadas, a etapa seguinte é **a análise a criticidade dos Ativos de Informação para a Administração Municipal**.

A análise dos elementos de criticidade de tais Ativos, em conjunto com a avaliação do valor gerado pelo emprego de Serviço de nuvem, fornecerá elementos para desenhar os critérios de decisão da adoção ou não do Serviço de nuvem.

Como boa prática, a avaliação de criticidade e a determinação do Valor do Ativo podem ser uma tarefa desempenhada em conjunto entre o corpo técnico de TIC e os servidores da área de negócio do Órgão (grifos nossos).

De acordo com o Anexo I – Termo de Referência, o objeto da licitação envolve a contratação de produtos e serviços em nuvem (*Google Cloud Platform*), englobando a virtualização de servidores, bancos de dados, armazenamento e demais serviços a serem oferecidos pela Google. Isso implica que uma parcela das informações da PMSP, hoje mantida fisicamente na infraestrutura tecnológica da Prodam, será armazenada na nuvem (infraestrutura tecnológica virtual) da Google.

Nesse sentido, a Justificativa Técnica (peça 7, fl. 4) faz a seguinte consideração:

Com relação ao GCP (*Google Cloud Platform*), os quantitativos estimados tem como base a migração de 10% (150 servidores virtuais, instâncias de bancos de dados, armazenamento e componentes de rede e segurança) do *Datacenter* PRODAM para o ambiente de nuvem, e o equivalente à 15% do *Datacenter* (225 servidores virtuais, instâncias de bancos de dados, armazenamento e componentes de rede e segurança) para novos clientes e projetos.

Cabe destacar, que a transferência dos dados da PMSP, que atualmente estão armazenados na infraestrutura tecnológica da Prodam ou em outros *data centers* das Secretarias, para infraestruturas tecnológicas privadas demandará dos Órgãos da Administração Direta e Indireta estudos de viabilidade, classificação das informações e análise de risco, o que envolverá gestores públicos, bem como equipes técnicas com conhecimentos de Tecnologia da Informação.

Ao analisarmos a documentação contida no processo SEI nº 7010.2021/0008961-8, bem como o Edital e os seus anexos, não foi localizada a Análise de Riscos para a contratação dos produtos e serviços que serão fornecidos em nuvem (*cloud computing*). Adicionalmente, não foi localizada na documentação da fase interna da licitação, nem nos instrumentos licitatórios, a justificativa para a não realização da Análise de Riscos.

Diante do exposto, não consta dos autos a justificativa para a não realização da Análise de Riscos para a contratação de serviços em nuvem (*cloud computing*), em desacordo com as recomendações da Orientação Técnica nº 009 expedida pelo Conselho Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação - CMTIC.

3.5. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)

A Lei Federal nº 13.709/18 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) se encontra em vigor parcial desde 28.12.18, ampliando o seu alcance desde 14.08.20, tendo vigência plena prevista para 01.08.21, quando passarão a ser aplicáveis suas sanções administrativas. Assim, trata-se de normativo plenamente aplicável ao contrato a ser celebrado por meio do Pregão Eletrônico nº 08.003/2021.

O item 13.1 (peça 10, fl. 20) do Edital especifica que as obrigações da Contratante e da Contratada estão estabelecidas na Minuta do Instrumento Contratual – Anexo VI (peça 10, fls. 51/63). Por sua vez, a Minuta do Instrumento Contratual contém a Cláusula X – Da Proteção de Dados, que especifica as obrigações da Contratada com relação ao tratamento de dados pessoais de acordo com a LGPD (peça 10, fls. 58/59).

Além disso, o Edital apresenta no seu Anexo II o Termo de Compromisso e Manutenção de Sigilo (peça 10, fls. 40/45) contendo as especificações atinentes à confidencialidade e proteção dos dados, bem como as penalidades que poderão ocorrer em caso de descumprimento das obrigações por parte da Contratada.

Contudo, em face do alcance que a contratação de produtos e serviços Google poderá alcançar no âmbito da PMSP, envolvendo inclusive o armazenamento de dados pessoais em nuvem, é necessário que o edital e o instrumento contratual explicitem as responsabilidades do Controlador e do Operador, conforme o art. 5º da Lei nº 13.709/18, prevendo também

estratégia de aplicação e verificação do cumprimento da LGPD dentro do contrato a ser celebrado. A mera previsão de anuência à LGPD não garante a sua devida aplicação, o que sujeita a Contratante e a Contratada às sanções decorrentes da má utilização de dados pessoais.

Assim, não estão adequadamente definidos, no âmbito do Edital, Termo de Referência e Minuta do Contrato, as responsabilidades dos agentes de tratamento de dados, bem como os instrumentos, processos e ferramentas que serão utilizados, tanto pela Contratada como pela Contratante, a fim de garantir a aderência dos serviços contratados à Lei Federal nº 13.709/18 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

3.6. Responsáveis pelas Áreas Auditadas

Nome	Cargo
Johann Nogueira Dantas	Presidente
Camila Cristina Murta	Diretora Jurídica e de Governança Corporativa (DJU)
Alexandre Gedanken	Diretor de Infraestrutura e Tecnologia (DIT)
Jorge Pereira Leite	Diretor de Administração e Finanças (DAF)
José Arlindo França	Pregoeiro

4. CONCLUSÃO

Em sede de relatório preliminar, tendo em vista as análises dos aspectos formais e legais do Edital de **Pregão Eletrônico nº 08.003/2021**, cujo objeto é a Operacionalização do Acordo Google, para fornecimento de produtos e subscrição de Serviços da Tecnologia Google, dividida em dois lotes, sendo o Lote 01 composto pelas famílias I e II “GCP” e “WORKSPACE” e o Lote 02 pela família III “GMP” da plataforma tecnológica, conclui-se que o procedimento **não reúne condições de prosseguimento**, em vista das irregularidades/infringências constatadas:

- 4.1. A justificativa técnica é insuficiente e não dispõe dos elementos técnicos necessários para justificar a necessidade da contratação do objeto, afrontando o disposto no art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal nº 10.520/02 (**item 3.2.2.3**);
- 4.2. Não foram apresentadas as memórias dos cálculos para a estimativa dos valores da licitação, bem como a justificativa do preço de referência definido para a contratação, em

infringência ao art. 7º, inciso III, do Decreto Municipal nº 46.662/05 e ao art. 4º do Decreto Municipal nº 44.279/03 (**item 3.2.4**);

- 4.3. A exigência de comprovação de Capital Social integralizado ou Patrimônio Líquido mínimo de 10% (dez por cento) é incompatível com o julgamento das propostas, que será efetuado com base no maior desconto (**item 3.2.8.2**);
- 4.4. O uso alternativo do Capital Social Integralizado ou Patrimônio Líquido pode ensejar a habilitação econômico-financeira de uma licitante com Patrimônio Líquido negativo (**item 3.2.8.2**);
- 4.5. A ausência de critérios objetivos para a comprovação da boa situação financeira das licitantes, bem como o uso alternativo do Capital Social Integralizado ou Patrimônio Líquido, desatende o art. 42, § 1º, do RILC (**item 3.2.8.2**);
- 4.6. Qualificação técnica está incompatível com as premissas básicas definidas no Termo de Referência, em infringência ao que dispõe o art. 41, inciso II, do RILC (**item 3.2.8.3**);
- 4.7. A ausência de justificativa técnica para a exigência de apresentação, por parte dos licitantes, de comprovação de sua condição de Parceiro Google Nível Premier em detrimento ao Nível Partner restringe a competitividade e isonomia do certame (**item 3.2.8.5**);
- 4.8. A ausência da previsão da contratação dos produtos e serviços em nuvem (*cloud computing*) no PDSTIC Prodam 2021 denota descumprimento dos preceitos do Decreto Municipal nº 57.653/17, especialmente do art. 14 e do art. 13, inciso III e § 2º (**item 3.3**);
- 4.9. Não consta dos autos a justificativa para a não realização da Análise de Riscos da contratação de serviços em nuvem (*cloud computing*), em desacordo com as recomendações da Orientação Técnica nº 009 expedida pelo Conselho Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação - CMTIC (**item 3.4**);
- 4.10. Não estão adequadamente definidos, no âmbito do Edital, Termo de Referência e Minuta do Contrato, as responsabilidades dos agentes de tratamento de dados, bem como os instrumentos, processos e ferramentas que serão utilizados, tanto pela

Contratada como pela Contratante, a fim de garantir a aderência dos serviços contratados à Lei Federal nº 13.709/18 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoas (LGPD) (item 3.5).

Em 23.08.21

ADRIANO GONÇALVES ZAMBON
Agente de Fiscalização

ALESSANDRO PIANTINO VITIRITTI
Agente de Fiscalização

CARLOS ALBUQUERQUE LEMOS
Agente de Fiscalização

**HÉLIO RICARDO GUIMARÃES MURCI
DE AZEVEDO**
Agente de Fiscalização

LUCIANO TEIXEIRA
Agente de Fiscalização

RENATO SAMBRA SUYAMA
Agente de Fiscalização

LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 5

De acordo em __.__.20.

SAMARA XAVIER GOMES
Coordenadora Chefe de Fiscalização e Controle III - Substituta