

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: Representação formulada em face do Edital de Licitação Pública Internacional LPI nº 001/2022.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Representação interposta pela empresa Lliège Serviços e Sistemas Especializados Ltda., em face do Edital de Licitação Pública Internacional LPI nº 001/2022, deflagrado pela Secretaria Municipal da Saúde, cujo objeto é Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de tecnologia de informação e comunicação para operacionalização das plataformas de integração de dados assistenciais de saúde, telemedicina e aplicativo e-saúde SP, no âmbito do Projeto de Reestruturação e Qualificação das Redes de Saúde Assistenciais da Cidade de São Paulo – Avança Saúde-SP (Processo SEI nº 6018.2021/0054444-8).

A sessão presencial de abertura das propostas ocorreu às 10h do dia 26 de abril 2022.

Após avaliação das propostas, a empresa Getconnect Gestão em Saúde Ltda. foi convocada, em 17.05.22, para apresentação da Prova de Conceito, que foi realizada nos dias 24 e 25.05.22 (peça 34), com aprovação em todos os quesitos.

Em 30.05.22, os membros da Comissão Especial de Seleção recomendaram a homologação do certame à empresa Getconnect Gestão em Saúde Ltda. (peça 35) e, em 08.06.22, foi emitida a não objeção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) à adjudicação da proponente (peça 36). Não consta do processo SEI, até o momento, que tenha ocorrido a lavratura do termo contratual.

O Relatório Conclusivo encontra-se à peça 22, concluindo pela parcial procedência da Representação, sendo procedentes os itens 2.1 e 2.2 e parcialmente procedente o item 2.3.

Com base nas conclusões do Relatório Conclusivo de Representação, V. Exa. determinou a expedição do ofício SSG 13978/2022 (Peça 24) para ciência e manifestação.

Em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator (Peça 31), retornam os autos a esta Coordenadoria para manifestação acerca dos esclarecimentos prestados pela Origem (Peças 28/29).

Passamos a analisar a documentação acrescida, em relação aos itens considerados procedentes no relatório conclusivo.

2. ANÁLISE

2.1. Da ilegalidade e inconstitucionalidade da ausência de previsão da possibilidade de interposição de recursos contra as decisões proferidas no decorrer da licitação (Peça 1, fls. 03/08).

Manifestação da SMS (Peça 29, fls. 01/02)

Ao contrário da alegação por parte da Representante o edital prevê a possibilidade de as interessadas interpor questionamentos conforme itens abaixo:

[...]

A empresa representante deste, Lliège, absteve-se de fazer uso deste item editalício.

No caso em pauta, o edital seguiu o modelo para Licitação Pública Internacional disponibilizado pelo BID aos mutuários. Cabe esclarecer que o Programa Avança Saúde SP em suas aquisições com recurso do agente financiador, segue as normas e políticas do BID. Em conformidade com as "Políticas para Aquisição de Bens e contratação de obras Financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - GN-2349-15" o Edital não prevê a possibilidade de interposição de recurso, não havendo como apontar ilegalidade na utilização de instrumento do BID.

Não obstante, conforme resposta 61,62;63 do documento "respostas aos questionamentos", a Comissão Especial de Licitação - CEL esclareceu sobre o processo para a interposição de recurso administrativo. Cabe ressaltar que este procedimento foi utilizado e possibilitou a interposição de recursos, permitindo que o recurso fosse protocolado na SMS. Apesar da instrução da CEL ser protocolar o pedido, foram apreciados também pedidos de impugnação feitos por e-mail.

O caso concreto é que os recursos estão sendo apreciados, sejam as impugnações feitas diretamente à UCP por e-mail e as solicitadas por meio deste Tribunal de Contas.

Análise da Coordenadoria

A resposta da Origem fez referência, inicialmente, ao item 7.1 do Edital, que trata de pedidos de esclarecimentos e não da interposição de recursos contra as decisões proferidas no decorrer da licitação.

Quanto aos recursos, a Origem confirma que não houve sua previsão em edital devido à utilização do modelo para Licitação Pública Internacional disponibilizado pelo BID aos mutuários, porém afirma que teria esclarecido, nos itens 61, 62 e 63 do documento “respostas aos questionamentos”, sobre o processo para a interposição de recurso administrativo. Também informa que o procedimento foi utilizado e possibilitou a interposição de recursos na SMS.

Contudo, o documento mencionado pela Origem, já considerado na elaboração do Relatório Conclusivo, apenas informou: “prevalece as normas e procedimentos do BID, a legislação nacional será aplicada de forma subsidiária. Pode-se protocolar o recuso administrativo junto a SMS”.

Assim, embora tenha sido informada a possibilidade de interposição de recurso, não foram estabelecidos e divulgados os procedimentos aplicáveis, como meios de interposição e prazos, fragilizando o exercício do direito pelos licitantes.

Ratificamos a conclusão pela **procedência** do representado nesse aspecto.

2.2. Do direcionamento decorrente das disposições relativas à prova de conceito ante o exíguo prazo estabelecido para a apresentação da solução (5 dias) (Peça 1, fls. 08/20)

Manifestação da SMS (Peça 29, fl. 02)

O objeto da licitação, conforme descrito no Aviso de licitação é “operacionalização” e não desenvolvimento de plataforma. Cabe esclarecer que o cronograma em questão está adequado, pois não se trata de um desenvolvimento de um novo sistema e sim de uma contratação de sistema já

existente sujeito a customizações, conforme funções e cronogramas de implantação prescritas no Edital. Os itens requeridos na POC, foram descritos de forma detalhada trazendo contexto no qual os mesmos serão utilizados

Análise da Coordenadoria

Em que pesem os esclarecimentos prestados pela Origem, verificamos a permanência de exigências injustificadas na fase de Prova de Conceito, contrariando o princípio do caráter competitivo do certame, conforme análise dos aspectos de tecnologia da informação, apresentada a seguir:

a) Teleconsulta adequada à portaria Municipal 340 de 04 de Setembro de 2020 do Município de São Paulo

Manifestação da SMS (Peça 29, fl. 02)

[...]

A portaria SMS nº 340/2020 Regulamenta a prática da TELEMEDICINA no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, em cumprimento ao Parágrafo Único, Artigo 11, do Decreto Municipal nº 59.396, de 05 de maio de 2020 e a prática da TELEASSISTÊNCIA. A portaria descreve boas práticas de mercado que não podem deixar de existir em sistemas de contenham dados clínicos, exemplo acesso por usuário e senha individuais. A portaria também define as terminologias adotadas pelo município e que o sistema deverá ser capaz de contemplar. Exemplo, a plataforma deve ser capaz de diferenciar tipos de atendimentos, mesmo não usando a terminologia da portaria: TELEMEDICINA (CBO 2231-médico), TELEENFERMAGEM (CBO 2235 - enfermeiro), TELEPSICOLOGIA (CBO 2515 - psicólogo) e TELEFISIOTERAPIA (CBO 2236 - fisioterapeuta). Quanto aos “aspectos específicos de funcionamento previstos nas especificações técnicas” informamos que se trata do fluxo de atendimento padrão na área da Saúde para sistema informatizado. Não deve ser possível realizar a tentativa de contato antes de identificar o paciente e o protocolo de atendimento, também não deve ser possível selecionar paciente sem login prévio do profissional. Portanto, o atendimento ao fluxo definido, mesmo que com outra nomenclatura, é essencial para esta contratação

Análise da Coordenadoria

Embora a SMS afirme que a plataforma deve ser capaz de diferenciar tipos de atendimento, mesmo não utilizando a terminologia da Portaria, o quesito 4 do item 4.d.11 do Edital dispôs que deveria ser demonstrada na Prova de Conceito: “Teleconsulta (adequada à portaria Municipal 340 de 04 de Setembro de 2020 do Município de São Paulo)”.

Mantemos nossa conclusão de que a exigência de adequação à Portaria Municipal 340/2020 deve ser obedecida ao longo do contrato com prazos e cronogramas estabelecidos, não podendo ser exigida na Prova de Conceito.

b) Demonstrar exibição de conceito de business intelligence (BI) com hierarquização das unidades (árvore)

Manifestação da SMS (Peça 29, fls. 02/03)

“Demonstrar exibição de conceito” significa que a ferramenta de BI permite hierarquização de dados, portanto não há o que se falar em subjetividade.

Análise da Coordenadoria

Em relatório conclusivo, concluímos pela subjetividade da redação do quesito, pela falta de clareza quanto ao seu critério de avaliação.

Com o esclarecimento prestado pela SMS, a conclusão quanto a este ponto resta superada, uma vez que a exigência deste item em comento seja apenas a comprovação de que a ferramenta de BI da licitante permita a hierarquização de dados.

c) Demonstrar um serviço de geolocalização de acordo com um endereço de uma unidade de saúde

Manifestação da SMS (Peça 29, fl. 03)

O item em questão não solicita em momento algum que “aponte as unidades de saúde da PMSP” desta forma, não existe necessidade de fornecimento de endereço prévio

Análise da Coordenadoria

Considerando que a redação do quesito fazia referência às condições previstas no item 14.2 das Especificações Técnicas, denotou-se tais condições também pudessem ser exigidas pela Comissão Especial de Licitação na avaliação da Prova de Conceito.

Diante da manifestação da SMS, esclarecendo que não havia necessidade de apontar as unidades de saúde da PMSP, consideramos o ponto superado.

d) Demonstrar área para exibição dentro do APP para que seja disponibilizado para o paciente o histórico de suas vacinas na rede municipal fazendo uso do EMPI

Manifestação da SMS (Peça 29, fl. 03)

O item requer demonstrar área para exibição dentro do APP. Não há exigência de fazer o vínculo prévio com as bases de dados da PMSP. O texto histórico de suas vacinas na rede municipal apenas contextualiza o que será inserido nesta área.

Análise da Coordenadoria

Embora a manifestação da SMS esclareça a exigência deste item, afirmando que não há exigência de vínculo prévio com as bases de dados da PMSP, o texto do edital relacionado à Prova de Conceito mencionou características específicas quanto às informações a serem disponibilizadas na área de exibição (histórico de vacinas na rede municipal fazendo uso de EMPI), o que poderia possibilitar interpretação mais restritiva no momento de sua realização.

Diante do exposto, mantemos a conclusão quanto a esse aspecto.

e) Demonstrar área para exibição dentro do APP para que seja disponibilizado para o paciente informações e orientações sobre a patologia do COVID-19 e ações da prefeitura de São Paulo nesse sentido

Manifestação da SMS (Peça 29, fl. 03)

O item requer demonstrar área para exibição dentro do APP. Não há exigência de fazer o vínculo prévio com as bases de dados da PMSP. O texto “informações e orientações sobre a patologia do COVID-19 e ações da Prefeitura neste sentido” apenas contextualiza o que será inserido nesta área.

Análise da Coordenadoria

Embora a manifestação da SMS esclareça a exigência deste item, afirmando que não há exigência de vínculo prévio com as bases de dados da PMSP, o texto do edital relacionado à Prova de Conceito mencionou características específicas quanto às informações a serem disponibilizadas na área de exibição (informações e orientações sobre a patologia do COVID-19 e ações da prefeitura de São Paulo), o que poderia possibilitar interpretação mais restritiva no momento de sua realização.

Diante do exposto, mantemos a conclusão quanto a esse aspecto.

f) Demonstrar congregação de dados que exporte para padrões de DATALAKES para utilização em processos de Análise de Dados

Manifestação da SMS (Peça 29, fl. 03)

Por definição: Um data lake é um repositório centralizado que permite armazenar todos os seus dados estruturados e não estruturados em qualquer escala. Você pode armazenar seus dados como estão, sem precisar primeiro estruturá-los [...], <https://aws.amazon.com/pt/big-data/datalakes-and-analytics/what-is-a-data-lake> Solicitar que a licitante exporte para “padrões da DataLake” tem como objetivo que a licitante mostra sua capacidade de exportar os diferentes tipos de dados e que possui a capacidade de receber estes em uma mesma estrutura. Reforçamos que datalake não é um trademark. O nome foi cunhado por James Dixon CTO da Pentaho e foi assim definido porque armazena um conjunto onde dados em seu estado natural. Desta forma datalake não configura um tipo específico de repositório sendo tão somente um espaço de armazenamento de dados brutos em diversos formatos: texto em diversos formatos (texto simples, json, xml, etc.), imagem, áudio

Análise da Coordenadoria

Embora a SMS tenha trazido definições relacionadas ao conceito de *Datalake*, de forma a justificar a sua necessidade no âmbito da contratação, o conceito apresentado traz definições muito amplas, não tendo sido esclarecido, objetivamente, em edital, quais características serão exigidas na Prova de Conceito para se comprovar o cumprimento dos padrões de *Datalake*.

Diante do exposto, mantemos a conclusão quanto a esse aspecto.

g) Possuir ferramental de Analytics que acesse o DATALAKE e gere cubos através de interfaces específicas para uso das diversas áreas gerenciais da SMS

Manifestação da SMS (Peça 29, fl. 03)

Por definição: Um data lake é um repositório centralizado que permite armazenar todos os seus dados estruturados e não estruturados em qualquer escala. Você pode armazenar seus dados como estão, sem precisar primeiro estruturá-los [...], <https://aws.amazon.com/pt/big-data/datalakes-and-analytics/what-is-a-data-lake> Solicitar que a licitante exporte para “padrões da DataLake” tem como objetivo que a licitante mostra sua capacidade de exportar os diferentes tipos de dados e que possui a capacidade de receber estes em uma mesma estrutura.

Reforçamos que datalake não é um trademark. O nome foi cunhado por James Dixon CTO da Pentaho e foi assim definido porque armazena um conjunto onde dados em seu estado natural. Desta forma datalake não configura um tipo específico de repositório sendo tão somente um espaço de armazenamento de dados brutos em diversos formatos: texto em diversos formatos (texto simples, json, xml, etc.), imagem, áudio

R: Por definição: Um cubo OLAP é uma estrutura de dados que supera as limitações dos bancos de dados relacionais, proporcionando rápida análise de dados. Os cubos podem exibir e somar grandes quantidades de dados enquanto fornecem aos usuários acesso pesquisável a quaisquer pontos de dados. Dessa forma, os dados podem ser acumulados, fatiados e cortados conforme necessário para lidar com a maior variedade de perguntas relevantes para a área de interesse de um usuário. <https://docs.microsoft.com/pt-br/system-center/scsm/olap-cubes-overview?view=sc-sm-2022> Gerar cubos é um processo padrão para análise de dados. A ferramenta da Analytics deve consumir os dados DataLake e não ao repositório clínico, pois este é transacional/operacional e as ações de análise de dados caso fossem feitas neste, gerariam concorrência por recursos computacionais, atrapalhando o uso do repositório pelos profissionais. O quesito 31 requer que o licitante tenha ferramental para gerar cubos a partir de dados do datalake. Não há necessidade de se gerar cubos específicos na POC, mas apenas mostrar que possui essa ferramenta e que ela é capaz de se conectar ao datalake e extrair informações.

Análise da Coordenadoria

Embora a SMS tenha trazido definições relacionadas ao conceito de *Datalake*, de forma a justificar a sua necessidade no âmbito da contratação, o conceito apresentado traz definições muito amplas, não tendo sido esclarecido, objetivamente, em edital, quais características serão exigidas na Prova de Conceito para se comprovar o cumprimento dos padrões de *Datalake*.

Da mesma forma, quanto à geração de cubos, em que pese o esclarecimento da SMS quanto a não haver necessidade de se gerar cubos específicos na Prova de Conceito, mas apenas demonstrar a existência dessa ferramenta e que ela seja capaz de se conectar ao *Datalake* e extrair informações, as disposições do edital não foram objetivas quanto as características que serão consideradas para essa avaliação, sendo que a redação do item poderia também possibilitar interpretação mais restritiva (“ferramental de *Analytics* que [...] gere cubos através de interfaces específicas para uso das diversas áreas gerenciais da SMS”).

Diante do exposto, mantemos a conclusão quanto a esse aspecto.

- h) Comprovar através do uso da nuvem contratada que a solução é escalável horizontal ou verticalmente sem a necessidade de alterações na arquitetura, com capacidade de atender toda a demanda de acessos simultâneos geradas**

Manifestação da SMS (Peça 29, fl. 03)

A prova de conceito visa comprovar que a solução de servidor é escalável. Por nuvem entende-se que o servidor não será local.

Análise da Coordenadoria

Embora a manifestação da SMS informe o critério de avaliação quanto ao item na Prova de Conceito, fica evidenciada a falta de objetividade na redação do Edital quanto à exigência ora analisada, visto que não houve definição de requisitos objetivos quanto à demonstração de uso de nuvem. Para verificar se a solução é escalável e especificamente em nuvem, bastaria exigir que a licitante pudesse comprovar que ela possui uma solução em nuvem.

Ademais, reitera-se que não há menção, no item 12.5 das Especificações Técnicas, ao uso de nuvem que dê amparo à sua exigência na Prova de Conceito.

Diante do exposto, mantemos a conclusão quanto a esse aspecto.

i) Demonstrar sessão de controle de erros em mensageria com outros sistemas

Manifestação da SMS (Peça 29, fl. 03)

Apesar de não estar com o “vide” no texto da POC, o item se refere ao seguinte texto do item 12.5: “Ao se interligar com outros sistemas, o repositório deve garantir a entrega das mensagens em caso de perdas de comunicação, desde que os outros sistemas também tenham essa característica.”

Análise da Coordenadoria

Embora a manifestação da SMS esclareça a qual trecho do item 12.5 das Especificações Técnicas se refere a exigência deste item, esta confirma que não constou a respectiva referência no item do edital referente à prova de conceito.

Ainda, o texto do edital exigindo “demonstrar sessão de controle de erros” para a Prova de Conceito é incongruente com a previsão das Especificações Técnicas de que “o repositório

deve garantir a entrega das mensagens em caso de perdas de comunicação”, visto que não constam disposições sobre tal registro de controle de erros.

Diante do exposto, mantemos a conclusão quanto a esse aspecto.

Considerando a manutenção da conclusão acerca dos pontos tratados nas alíneas “a”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h” e “i”, ratificamos a conclusão pela **procedência** do item **2.2**, haja vista a existência de exigências não cabíveis à fase de Prova de Conceito que prejudicam o seu atendimento no prazo previsto no edital (5 dias úteis).

2.3. Das impropriedades técnicas constantes do caderno de Especificações Técnicas das quais decorre indevida restrição de participação e direcionamento da licitação (Peça 1, fls. 20/72)

a) As conexões aos sistemas digitais legados de saúde deverão ocorrer por demanda da Secretaria Municipal de Saúde.

Apontamento: É impossível o cumprimento de qualquer cronograma ou de estratégias determinadas sem definição antecipada e objetiva dos critérios utilizados na confecção do referido cronograma. Nem o edital e nem as especificações técnicas contemplam tais informações, o que inviabiliza a elaboração das propostas.

Manifestação da SMS (Peça 29, fl. 04)

No anexo I da especificação, consta o item: “Forma de disponibilização que indica qual o tipo de conexão com sistemas” que esclarece o formato, também no edital, consta “Deverão ser adotadas metodologias de integração em conformidade aos preceitos da LGPD e critérios de interoperabilidade definidos pela Portaria MS nº 1.434, de 28 de maio de 2020”, portaria esta, que define o padrão a ser seguido. Reforçamos que este ponto foi motivo de esclarecimento: QUESTIONAMENTO 83 a) Qual o formato da documentação dessas integrações? Quais ferramentas são utilizadas para realizar as integrações atualmente? Quais padrões de integrações são utilizados nessas integrações quando é do tipo API? R: As integrações deverão seguir os padrões estabelecidos pela RNDS e SMS, conforme edital. Devido ao tamanho do município de São Paulo e diversidade de sistemas legados, o fornecedor da solução deverá estar preparado para realizar as diversas integrações de acordo com o sistema. Cada licitante poderá oferecer os seus meios desde que o objetivo e prazos deste edital sejam atingidos

Análise da Coordenadoria

Quanto a este ponto, registramos, em relatório conclusivo, a imprescindibilidade de que a SMS definisse qual o tipo de conexão com os sistemas legados mencionados, modo de tráfego etc.

Considerando a resposta da SMS esclarecendo que tais informações foram disponibilizadas no item “Forma de disponibilização que indica qual o tipo de conexão com sistemas” do Anexo I das Especificações Técnicas, na Portaria MS nº 1.434/20, mencionada no Edital, e também na resposta ao questionamento 83, divulgada a todos os licitantes, consideramos superado o aspecto suscitado no relatório conclusivo, passando a concluir pela **improcedência** do representado nesse aspecto.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, concluímos que os esclarecimentos ora apresentados pela Origem às peças 28/29 modificam a conclusão em relação ao item **2.3** do Relatório Conclusivo, e concluímos, no todo, pela **parcial procedência** da Representação, sendo:

- **Procedentes** os itens **2.1** e **2.2**;
- **Improcedente** o item **2.3**.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

Em 10.06.22

RENATO SAMBRA SUYAMA
Agente de Fiscalização

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Supervisora de Equipe de Fiscalização e
Controle 8

De acordo, em

RAFAEL VALVERDE ARANTES
Coordenador Chefe de Fiscalização
e Controle IV