

**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 a 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).

Em decorrência da LPI nº 001/2022, **foi celebrado, em 05.07.22, o Termo de Contrato nº 105/2022/SMS-1/CONTRATOS, com a empresa Getconnect Gestão em Saúde LTDA, com vigência de 24 meses, e valor total estimado de R\$ 40.142.720,00 (peça 51).**

O Relatório Conclusivo encontra-se à peça 22.

Em manifestação à peça 37, após análise da documentação acrescida que modificou a conclusão acerca do item 2.3 do Relatório Conclusivo, a Auditoria concluiu pela parcial procedência da Representação, sendo procedentes os itens 2.1 e 2.2 e improcedente o item 2.3.

Em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator (Peça 49), retornam os autos a esta Coordenadoria para manifestação acerca dos esclarecimentos prestados pela Origem (Peças 43/47).

Passamos a analisar a documentação acrescida, em relação aos itens considerados procedentes, remanescentes do 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 44, fls. 01/02)

1. Havia previsão para os participantes questionarem o edital. O edital do BID, regido pelas políticas GN-2349-9 não prevê a possibilidade de interpor recurso após o prazo de esclarecimentos. Entretanto, a possibilidade de interpor recurso é semelhante ao direito de solicitar esclarecimentos, pois permite ao cidadão impugnar as decisões da administração sobre o edital.

2. Foi possibilitada a interposição de recurso nos moldes da lei nacional. Os prazos definidos no edital para esclarecimento diferem do prazo estipulado na lei 8666/93, que no seu artigo 41, § 1º possibilita qualquer cidadão impugnar edital de licitação até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação. A administração optou pelo critério menos restrito (prazo da licitação nacional) ao responder os questionamentos 61 a 63 em que abriu a possibilidade de impugnação posterior à data de solicitação de esclarecimento do edital.

3. Não houve cerceamento do direito de impugnação. As respostas ao edital foram suficientes para garantir o direito às empresas interpirem recursos. A tese que as respostas aos esclarecimentos foram insuficientes e, portanto, cercearam o direito do cidadão interpor recursos não se confirmou, posto que foram feitos 4 pedidos de impugnação por empresas diferentes. Todas elas foram respondidas e dada publicidade no site da internet em que se encontrava o edital e esclarecimentos até o dia 20/04/2022.

4. Houve acolhimento do recurso por parte da Administração. O pedido de impugnação feito pela Lliège ocorreu em tempo menor que o definido no § 1º do art. 41 da lei 8.666/93 que possibilita solicitar impugnação em até 5 dias úteis. Entretanto, a administração não se furtou a acolher e responder o pedido de impugnação no prazo estipulado no § 1º do art. 41: 3 dias úteis antes da abertura dos envelopes.

Análise da Coordenadoria

Embora a Origem mencione que tenha sido possibilitada a interposição de recurso nos moldes da lei nacional, os prazos e fatos informados na resposta ora acrescida aos autos se referem

à fase de impugnação, anterior à licitação, e não à interposição de recursos em face das decisões proferidas no seu processamento.

Não foram apresentados fatos novos que alterem a situação constatada à peça 37, de que não houve previsão sobre a fase recursal em edital devido à utilização do modelo para Licitação Pública Internacional disponibilizado pelo BID aos mutuários, e que, embora tenha sido informada a possibilidade de interposição de recurso em sede de esclarecimento aos licitantes, não foram estabelecidos e divulgados os procedimentos aplicáveis, como meios de interposição e prazos, fragilizando o exercício desse direito.

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 44, 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 44, fls. 02/03)

A tese de que um sistema não deve previamente a contratação se adequar a uma portaria municipal não se aplica para o caso em pauta dada que a portaria

municipal não traz especificidade de uma característica do município que incorram em alteração de um sistema usual de teleconsulta.

[...]

O Art. 8 é o único que trata do funcionamento da TIC e exigem os seguintes requisitos, que como pode se verificar são típicos de sistemas que tratam informações sensíveis (por exemplo dados de pacientes que não podem ser tornados públicos):

* Confidencialidade e integridade de todas as informações criadas, recebidas, mantidas e transmitidas;

Este requisito é padrão para qualquer ferramenta de comunicação envolvendo dados sensíveis.

* Segurança, incluindo salvaguardas físicas, tecnológicas e administrativas;

Este requisito é padrão para qualquer ferramenta de tecnologia envolvendo dados que devam ser armazenados. Salientamos que o texto é bastante genérico e não define, por exemplo, que deva ser realizado o backup. Esse requisito não traz limitação de como a segurança será realizada.

* Identificação e proteção contra ameaças razoavelmente antecipadas à segurança ou integridade das informações;

Este requisito, assim como o anterior, não traz limitação de como a identificação e proteção será realizada. Não traz, por exemplo, a obrigação de prover firewall para evitar ataques hackers.

* Proteção contra usos ou divulgações razoavelmente antecipados e não permitidos;

Este requisito, assim como o anterior, não traz limitação de como a proteção será realizada. Por exemplo, o usuário não deve ser permitido acesso direto à base de dados exceto via sistema

* Anonimização no processo de tratamento dos dados pessoais e dados pessoais sensíveis, seguindo princípios de pseudonimização;

Este requisito é padrão para armazenamento de dados sensíveis, sem especificar como deve ser feita. * Conformidade completa com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD –Lei 13.709 de 14 de Agosto de 2018) Todo sistema com dados sensíveis deve atender à LGPD.

* Acesso através da geração de login e senha (chaves) de propriedade única e exclusiva do profissional de saúde;

Todo sistema com acesso individualizado possui login e senha exclusivo.

* Deverão ser adotadas as melhores práticas de guarda e segurança de dados

com objetivo de assegurar a privacidade de pacientes e médicos e outros profissionais de saúde que realizarem a TELEASSISTÊNCIA.

Os sistemas de tecnologia de informação e comunicação deverão contar com criptografia do banco de dados e individualização e separação completa dos módulos de dados cadastrais e dos módulos de dados pessoais, assim como de dados pessoais sensíveis. Trata-se das boas práticas já consolidadas nos sistemas que utilizem dados sensíveis.

* Os bancos de dados dos sistemas de tecnologia e informação e comunicação deverão manter redundância de cópias de segurança [backups].

A redundância é prática consolidada para TIC.

* Conformidade com regras e procedimentos de assinatura eletrônica avançada e/ou qualificada, conforme Medida Provisória nº983, de 16 Junho de 2020

Qualquer sistema que exija assinatura e responsabilização do usuário deve ter ao menos assinatura eletrônica avançada, que é aquela que apenas o usuário tem acesso (ou seja, o administrador do sistema não tem acesso). Portanto, trata-se de um requisito básico e já consolidado no mercado.

[...]

Análise da Coordenadoria

A SMS apresentou argumentação no sentido de que os requisitos da Portaria SMS nº 340/2020 são típicos de um sistema usual de telemedicina. Em que pese a pormenorização do entendimento adotado quanto à Prova de Conceito, a redação do edital poderia dar margem à necessidade de atendimento específico à terminologia prevista nos arts. 2º e 4º da Portaria, conforme já observado na peça 37.

Nesse sentido, a adequação à portaria deve ser feita ao longo do contrato e não na prova de conceito.

Mantemos nosso apontamento.

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)

Reiteramos que a funcionalidade requisitada na prova de conceito - POC é “possuir área para exibição dentro do APP”, o texto “para que seja disponibilizado

para o paciente o histórico de seus atendimentos na rede municipal” apenas contextualiza como será usada esta função.

Análise da Coordenadoria

O argumento da SMS confirma que as funcionalidades deverão ser fornecidas ao longo do contrato. Contudo, este ponto não restou esclarecido na redação adotada no edital.

Diante do exposto, mantemos nossa conclusão.

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 44, fls. 03/04)

Assim como no item D, o proponente deverá demonstrar apenas a área para exibição das informações. As informações sobre patologia e ações da prefeitura deverão ser fornecidas futuramente pela prefeitura. Conforme descrito no item 14.9, o APP será usado para divulgar informações sobre calendário e locais vacinação.

Análise da Coordenadoria

O argumento da SMS confirma que as funcionalidades deverão ser fornecidas ao longo do contrato. Contudo, este ponto não restou esclarecido na redação adotada no edital.

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 44, fl. 04)

Conforme exposto previamente, Data Lake é definido por uma estrutura de dados capaz de receber dados estruturados, não estruturados e semi-estruturados, sendo essa a prova necessária. A definição de Data Lake consta nas especificações técnicas anexas ao edital.

Análise da Coordenadoria

A especificação técnica definida no edital já havia sido analisada pela Auditoria. O

apontamento sobre o item em tela se refere à definição, em edital, de características objetivas que seriam exigidas na Prova de Conceito para se comprovar o cumprimento dos padrões de *Data Lake* na prova de conceito, que não foi esclarecida pela SMS.

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 44, fl. 04)

O texto da POC “31 - Possuir ferramental de Analytics que acesse o DATALAKE e gere cubos através de interfaces específicas para uso das diversas áreas gerenciais da SMS (vide item 4.1)” indica que há necessidade de possuir uma interface específica para o usuário (áreas da SMS) criar a consulta (CUBOS) no DATALAKE. O que se pretende comprovar é que a solução proposta permita ao usuário fazer a pesquisa nas diversas bases de dados integradas no datalake.

Análise da Coordenadoria

A SMS esclarece suas necessidades com relação ao item em tela. Todavia, estes esclarecimentos não constam do edital.

Conforme registrado à peça 37, o instrumento convocatório careceu de características objetivas que seriam exigidas na Prova de Conceito para se comprovar o cumprimento dos padrões de *Data Lake* e das características que seriam utilizadas para avaliação da ferramenta de geração de cubos, que poderiam resultar em interpretação mais restritiva.

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 44, fl. 04)

O texto da POC “32 - 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 (vide item 12.5)”, solicita que o licitante apresente uma solução de armazenamento remoto (nuvem) que seja escalável.

Análise da Coordenadoria

Neste item a SMS se limita a trazer a especificação da exigência da prova de conceito.

Ademais, reitera-se que não houve menção, no item 12.5 das Especificações Técnicas, ao uso de nuvem que desse 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 44, fls. 04/05)

Não há incongruência entre o item 37 da POC “Demonstrar sessão de controle de erros em mensageria com outros sistemas” e o item 12.5 das especificações que requisita “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.” O que se pede neste caso é padrão de mercado quando há importação e exportação de dados. Quando há uma comunicação entre sistemas, é gerado um arquivo informando os dados que foram recebidos e aqueles que foram perdidos.

O edital contém exigências que descrevem as necessidades da contratante, pois o objeto da contratação em pauta visa substituir e aprimorar o serviço que está sendo oferecido ao cidadão que não deve ser reduzido nem ser descontinuado. A alegação de direcionamento e exigências injustificadas não procede, pois foram entregues 7 propostas e nenhuma licitante foi reprovada pelos itens citados pela impetrante neste processo. Conforme ata da seção de abertura e quadro 5 do relatório de julgamento.

[...]

Análise da Coordenadoria

A SMS apresenta interpretação quanto à relação entre o item 37 da POC e o item 12.5 das especificações técnicas, no sentido de que a sessão de controle de erros seria um padrão de mercado quando há importação e exportação de dados, sendo gerado um arquivo informando os dados que foram recebidos e aqueles que foram perdidos. Contudo tais especificações não foram esclarecidas no edital. Ademais, reitera-se que a referência ao item 12.5 das Especificações Técnicas não constou no item do edital referente à prova de conceito.

Por fim, a não reprovação das licitantes na prova de conceito não modifica as fragilidades identificadas da redação editalícia que poderiam possibilitar a restrição de participação de licitantes no certame.

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).

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, concluímos que os esclarecimentos ora apresentados pela Origem às peças 43/47 não modificam a conclusão alcançada na manifestação à peça 37, em que 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 17.08.22

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