

TC/007226/2022

Objeto: Representação em face de supostas ilegalidades na Licitação Pública Internacional LPI 001/2022, que tem como objeto 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-saúdeSP, no âmbito do Projeto de Reestruturação e Qualificação das Redes de Saúde Assistenciais da Cidade de São Paulo - Avança Saúde – SP.

Interessados: Lliège Serviços e Sistemas Especializados Ltda. – Representante
Secretaria Municipal de Saúde – SMS
Luiz Carlos Zamarco – Secretário Municipal de Saúde
Getconnect Gestão em Saúde Ltda. – Contratada

Relator: Conselheiro Eduardo Tuma

Competência: Pleno

SENHORA SECRETÁRIA-GERAL

Trata o presente de Representação interposta pela empresa Lliège Serviços e Sistemas Especializados Ltda. em face da Licitação Pública Internacional LPI 001/2022, promovida pela Secretaria Municipal de Saúde, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e que tem como objeto 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-saúdeSP, no âmbito do Projeto de Reestruturação e Qualificação das Redes de Saúde Assistenciais da Cidade de São Paulo - Avança Saúde – SP.

Em apertada síntese, a Representante alegou que o certame possuiria as seguintes irregularidades: (i) ausência de possibilidade de interposição de recursos contra as decisões proferidas no decorrer da licitação; (ii) direcionamento do certame, pois haveria apenas um único potencial licitante apto a atender a integralidade das exigências estabelecidas para a Prova de Conceito, apresentando solução em um prazo de cinco dias; (iii) impropriedades no caderno de especificações técnicas que restringem indevidamente a participação no certame e direcionam a licitação.

Registrada a existência de outras duas Representações em relação a este mesmo certame, constantes dos processos TC/006984/2022 e TC/006993/2022, os autos foram remetidos ao Conselheiro Relator, que determinou que a Origem fosse intimada para se manifestar no prazo de 24 (vinte e quatro) horas (peça 05).

A Origem informou que a Representante deduziu as mesmas alegações contidas nestes autos no âmbito de impugnação administrativa (peças 14 e 18) e forneceu os seguintes esclarecimentos (peça 19): (i) sobre a interposição de recursos, prevalecem as normas e procedimentos do BID, sendo a legislação nacional aplicada apenas de forma subsidiária; (ii) o licitante melhor classificado será convocado para a Prova Conceito, em prazo não inferior a 5 dias, tendo a prova a duração máxima de 3 (três) dias úteis, sem limite de novas demonstrações dentro desse prazo; (iii) não houve solicitação de esclarecimentos no prazo definido no edital e todas as conexões existentes já estão descritas nas especificações técnicas e cronograma físico-financeiro; os critérios de interoperabilidade foram definidos pela Portaria MS n.º 1434/2020; o banco de dados somente será disponibilizado ao vencedor do certame, em razão do caráter sensível dos dados.

Ouvida a Auditoria, esta apresentou Relatório Conclusivo no qual apontou as seguintes conclusões (peça 22). Em relação ao item 2.1, no qual era questionada a irrecurribilidade das decisões proferidas na licitação, a Especializada entendeu ser procedente a impugnação, tendo em vista que as normas do organismo mutuante preveem hipóteses de recurso e a Origem não apresentou nenhum esclarecimento válido e fundamentado. Em relação ao item 2.2, sobre o direcionamento da licitação em razão das exigências formuladas e do prazo exíguo para a realização da Prova Conceito, a Auditoria concluiu por sua procedência, por haver exigências excessivas e/ou impraticáveis nos seguintes itens: a) teleconsulta adequada à Portaria Municipal n.º 340/2020, b) demonstração de exibição de conceito de *business intelligence* (BI) com hierarquização das unidades (árvores); c) demonstração de serviço de geolocalização de acordo com o endereço de uma unidade de saúde; d) demonstração de 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; e) demonstração de área para exibição dentro do APP, para que sejam disponibilizadas para o paciente informações e orientações sobre a patologia do COVID-19 e ações da prefeitura de São Paulo; f) demonstração de que é possível exportar dados para padrões de *data lakes* para utilização em processos de análise de dados; g) possuir ferramental de *analytics* que acesse o *data lake* e gere cubos através de interfaces específicas para uso das diversas áreas gerenciais da Pasta; h) comprovação, com uso de

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; i) demonstração de sessão de controle de erros em mensageria com outros sistemas. Por fim, em relação ao item 2.3, a conclusão da Especializada foi pela parcial procedência, posto que caracterizadas a indevida restrição de participação e direcionamento da licitação devido às definições do caderno de Especificações Técnicas e a ausência de informações do tipo de conexão com os sistemas legados de saúde, mas improcedentes os demais aspectos analisados.

A Coordenadoria IV informou, então, que a sessão presencial de abertura das propostas da LPI 001/2022 foi realizada no dia 26.04.22 e que a procedência dos aspectos identificados nos itens 2.1 e 2.2 referiam-se à fase recursal e à Prova de Conceito, etapas do certame ainda não realizadas. Diante das conclusões apresentadas, o Conselheiro Relator determinou que a Origem tomasse ciência do Relatório e apresentasse manifestação no prazo de 15 (quinze) dias (peça 23).

A Secretaria Municipal de Saúde apresentou, então, manifestação na peça 28, acompanhada dos documentos acostados à peça 29, nos quais, teceu considerações sobre os itens suscitados pela Representante conforme segue.

- (i) Sobre o item 2.1 – o edital seguiu modelo disponibilizado pelo BID e aos mutuários e nele consta que os interessados poderiam apresentar questionamentos ao edital, nos termos de seu item 7.1, não tendo a Representante feito uso de tal prerrogativa; os recursos poderiam ser protocolados perante a própria Secretaria e os casos em que isso ocorreu estão sendo analisados.
- (ii) Sobre o item 2.2 – a licitação visa à contratação de um sistema já existente que seja passível de customizações, conforme funções e cronogramas previstos no edital; a prova de conceito não exige que sejam apontadas unidades de saúde da Prefeitura Municipal de São Paulo, nem demanda vínculo prévio com bases de dados da SMS; as áreas a serem exibidas não precisam ser referentes aos equipamentos da SMS; a exportação para o padrão *data lake* tem como objetivo demonstrar que a licitante possui capacidade de exportar diferentes tipos de dados e receber outros nesta mesma estrutura, não havendo, na POC, necessidade de gerar cubos específicos, mas tão somente demonstrar que possui a ferramenta capaz de conectar ao *data lake* e extrair as informações para geração do cubo.

- (iii) Sobre o item 2.3 – 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 para fazer isso, desde que o objetivo e os prazos do edital sejam observados.

Tornados os autos à Auditoria, esta apresentou manifestação em que manteve seu entendimento anterior pela procedência dos itens 2.1 e 2.2, mas modificou sua conclusão em relação ao item 2.3, que passou a reputar improcedente. O item 2.3 foi superado pela Especializada pois esta verificou que as informações necessárias 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 (peça 37).

O Conselheiro Relator determinou, então, que fosse dada ciência do novo entendimento da Auditoria à Origem, franqueando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para manifestação (peça 38).

A Secretaria apresentou esclarecimentos e documentos complementares (peças 43 a 47). Em relação ao item 2.1, a Origem afirmou que o edital previa a possibilidade de os participantes questionarem o edital e que a possibilidade de interpor recurso era prevista de forma semelhante ao direito de solicitar esclarecimentos, já que permitia ao cidadão impugnar as decisões da administração. Também afirmou que a administração optou pelo critério menos restrito ao responder os questionamentos 61 a 63, abrindo a possibilidade de impugnação posterior à data de solicitação de esclarecimento do edital. A SMS ainda alega que as respostas ao edital foram suficientes para garantir o direito de interpor recursos, visto que foram feitos 4 pedidos de impugnação, todos respondidos e publicados no site. Por fim, o documento esclarece que a SMS/SP acolheu e respondeu o pedido de impugnação da Representante dentro do prazo legal, mesmo tendo sido feito em tempo menor que o definido na lei. No que tange à questão do direcionamento (item 2.2), a Origem afirmou que as exigências do edital eram imprescindíveis para atender às necessidades do projeto e que, ao contrário de restringir a competição, resultaram na apresentação de sete propostas e em economia para a administração. A Secretaria ainda justificou as especificações técnicas, argumentando que estas refletem padrões de mercado e são essenciais para garantir a segurança, privacidade e escalabilidade da solução. Por fim,

a SMS concluiu informando que a licitação foi concluída com a adjudicação do objeto licitado para a empresa Getconnect Gestão em Saúde Ltda., após a realização da prova de conceito e a emissão de "não objeção" pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A Auditoria analisou os esclarecimentos apresentados e considerou que eles não modificavam as conclusões alcançadas anteriormente, no sentido da procedência dos itens 2.1 e 2.2, e da improcedência do item 2.3 da Representação (peça 52).

Seguiu o expediente, então, para manifestação da Assessoria Jurídica (peças 55 e 56), que, preliminarmente, opinou pela admissibilidade da Representação, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos no RITCMSP. Preliminarmente, considerando a formalização do Contrato nº 105/2022/SMS-1/CONTRATOS, o Órgão Jurídico apontou a necessidade de serem intimados os responsáveis e a empresa contratada, a fim de que estes exercessem o contraditório nestes autos. No mérito, em relação ao item 2.1, o parecerista opinou que a irregularidade em questão, em si mesma considerada, não conduzia à irregularidade da contratação em exame, nos termos dos arts. 20 e 21 da LINDB.

Prosseguiu, então, o Órgão Jurídico, para a análise do item 2.2, para o qual destacou que os conteúdos eminentemente fáticos e técnicos analisados pela Auditoria e sua manifestação são suficientes e adequados para subsidiar o convencimento superior. Registra, não obstante, que a alegação de exiguidade do prazo de cinco dias para realização da prova de conceito é procedente e que alegação de direcionamento deve ser analisada com cautela. Quanto ao item 2.3, acompanhou o entendimento da Especializada, pela improcedência deste ponto.

Na sequência, o Conselheiro Relator determinou a intimação dos Responsáveis e da Contratada, conforme proposto pela Assessoria Jurídica (peça 57). Assim, foram instados a se manifestar, a Origem (peça 61) o Secretário Municipal de Saúde à época (peça 62), e a empresa Getconnect Gestão em Saúde Ltda. (peça 63).

O Secretário Municipal Luiz Carlos Zamarco respondeu ao ofício (peça 69) encaminhando, como resposta às intimações pessoal e institucional, os esclarecimentos prestados pelo Núcleo Unidade de Coordenação do Projeto – UCP (peça 70), que, em suma, refutou a alegação de ilegalidade na ausência de previsão para recursos (item 2.1), explicando que, embora o edital tenha seguido o modelo do BID que não os prevê, a

Comissão Especial de Licitação esclareceu o processo, possibilitando a apresentação e análise de recursos. Em relação à prova de conceito (item 2.2), afirmou que os requisitos foram claros e relacionados ao edital, rebatendo as alegações de falta de clareza ou de direcionamento. Entende que a exigência de teleconsulta em conformidade com a portaria municipal, por exemplo, visava garantir boas práticas e o uso de terminologias adequadas, com a possibilidade de ajustes simples dentro do prazo da prova. A demonstração de áreas no aplicativo para histórico de vacinas e informações sobre COVID-19, por sua vez, focava na capacidade de exibição dessas informações, não na sua disponibilização prévia. O uso de ferramentas de *analytics* para acessar o *data lake* e gerar cubos de dados foi explicado como uma prática comum de mercado, visando a análise de dados em múltiplas dimensões. A comprovação da escalabilidade da solução em nuvem e a demonstração do controle de erros na comunicação com outros sistemas também foram esclarecidas, com a SMS reforçando a clareza dos requisitos e a ausência de dúvidas por parte dos licitantes.

Getconnect Gestão em Saúde Ltda. pleiteou dilação de prazo (peça 75), o que foi deferido pelo Conselheiro Relator (peça 78), tendo a empresa apresentado manifestação tempestiva (peça 83). Resumidamente, a Contratada alegou, em relação ao item 2.1, que a interposição do recurso seria possível por aplicação subsidiária e sistêmica da Lei Federal n.º 8.666/93, vigente à época dos fatos. Acrescenta que, na prática, foram interpostos recursos e a Secretaria Municipal de Saúde os analisou, tendo, portanto, o direito de recorrer sido devidamente respeitado. Destacou, ainda, que a Assessoria Jurídica entendeu que a falta da previsão expressa, por si só, não necessariamente conduziria à irregularidade do contrato.

No tocante ao item 2.2, que trata dos requisitos e do prazo para realização da prova de conceito, a empresa sustenta que foram analisadas funcionalidade necessárias a garantir que o produto irá atender às especificações definidas pelo edital. Em relação à teleconsulta, sustenta que a Portaria SMS nº 340/2020 poderia ser utilizada como parâmetro, pois os conceitos nela contidos não podem adquirir conteúdos diversos no âmbito do Município e que, ainda que a denominação dos itens possa ser diferente, o software continua tendo que possuir o mesmo conteúdo. Sobre a demonstração de área de exibição para histórico de vacinas, refuta a necessidade de acesso prévio à base de dados e que a preocupação com o direcionamento, neste caso, é puramente abstrata. Prossegue afirmando que, em relação às orientações sobre a COVID-19 e informações da PMSP, não era necessário demonstrar a inserção de texto, mas tão somente de que havia área disponível no aplicativo para a colocação dessas informações. Quanto à exigência de que os dados sejam armazenados em padrão *data lake*, a Contratada afirma que não há

direcionamento, já que o *data lake* é uma espécie de repositório de dados, que podem estar estruturados, semiestruturados ou não estruturados, e que se a exigência seria restritiva apenas se fosse demandado que o repositório fosse apenas de dados estruturados, no formato *data warehouse*. A exigência de geração de cubo de dados refere-se tão somente à comprovação de que a licitante tem capacidade de consolidar os dados disponíveis, após os cruzamentos de informações. No tocante à falta de definição de requisitos objetivos para demonstração do uso de nuvem e sua previsão no edital, entende que não há alternativa ao armazenamento em nuvem, de modo que os pedidos de esclarecimento refletem isso, pois as dúvidas surgidas são sobre a remuneração dos serviços e o caráter público, privado, ou misto na nuvem de armazenamento necessária. Por fim, com relação à demonstração de controle de erros por mensagem, a Contratada afirma ser desnecessária qualquer previsão, pois não é possível realizar o controle de erro, por meio de software, se a emissão e o recebimento de mensagens pelo sistema.

Dada ciência das defesas à Auditoria, esta analisou as justificativas e esclarecimentos prestados nos autos (peça 88) e concluiu pela manutenção da procedência do item 2.1, relativo à interposição de recursos. Já no tocante ao item 2.2, entendeu que os argumentos apresentados pela Origem e pela Contratada foram suficientes para esclarecer os itens “a”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h” e “i”, suscitado no relatório. Sendo assim, a Especializada alterou a conclusão pela improcedência do apontamento 2.2, superando-o. Por fim, reiterou seu entendimento anterior acerca da improcedência do item 2.3.

Submetidos os autos à Assessoria Jurídica (peças 90 e 91), esta não alterou a análise efetivada em relação aos aspectos jurídicos do item 2.1, afirmando persistir o convencimento no sentido da procedência da Representação no ponto analisado. Em relação aos itens 2.2 e 2.3, acompanhou o entendimento da Auditoria no sentido da improcedência de ambos. Por fim, salientou que irregularidade reconhecida no item 2.1 não necessariamente conduziria à irregularidade do Contrato nº 105/2022/SMS1/CONTRATOS, decorrente da LPI nº 001/2022, à luz dos arts. 20 e 21 da LINDB, mas que tal juízo não impediria eventual exercício de pretensão punitiva em sede controladora, e/ou outras medidas reputadas cabíveis, a critério superior, por ocasião do julgamento do feito.

A Procuradoria da Fazenda Municipal foi instada a se manifestar e, em relação ao item 2.1, sustentou que a Secretaria Municipal de Saúde tomou todas as providências necessárias para que os participantes do certame tivessem ciência de que poderiam ser manejados os recursos previstos na legislação vigente à época. Destacou o posicionamento da Assessoria Jurídica em relação a esse ponto, no sentido de que a falha

constatada não conduz à irregularidade do ajuste decorrente, firmado pela Administração com a empresa vencedora do certame. Prosseguiu asseverando que não houve prejuízo concreto aos participantes, que tiveram o direito de interpor recurso devidamente observado. Pleiteou, ao final, que a Representação seja julgada totalmente improcedente.

É o relatório.

Preliminarmente, verifica-se que a Representação preencheu todos os requisitos previstos no art. 55 do Regimento Interno desta Corte de Contas, devendo, portanto, ser conhecida.

Quanto ao mérito, cabe, então, analisar os seguintes itens: 2.1 – irrecorribilidade das decisões proferidas durante a licitação; 2.2 – direcionamento do certame em razão das exigências estabelecidas pela Prova de Conceito e o prazo exíguo de 5 (cinco) dias para sua apresentação; e 2.3 - impropriedades no caderno de especificações técnicas que restringem indevidamente a participação no certame e direcionam a licitação.

Com relação ao item 2.1, realizada a devida instrução dos autos, com observância do contraditório e da ampla defesa, os Órgãos Técnicos opinaram pela sua procedência, tendo em vista que o edital da Licitação Pública Internacional LPI 001/2022 seguiu o modelo preconizado pelo financiador da contratação, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, no qual realmente não havia previsão expressa de recursos. No entanto, como restou demonstrado nestes autos, havia possibilidade de aplicação subsidiária da Lei Federal n.º 8.666/1993, ainda vigente à época dos fatos, quanto à interposição dos recursos. Também foi objeto de comprovação que os licitantes apresentaram questionamentos durante o certame, que foram devidamente respondidos pela Origem.

Desse modo, é certo que a falha apontada no item 2.1 foi constatada, porque não defluía diretamente, e de forma prévia, do instrumento convocatório a possibilidade de aplicação subsidiária da Lei Geral de Licitações e Contratos, razão pela qual o item deve ser tido como procedente. Todavia, o reconhecimento de uma infringência não inquina o certame, e o contrato dele decorrente, de nulidade, de forma automática. Como bem observado pela Assessoria Jurídica, pela aplicação dos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, é necessário que a decisão controladora não seja baseada apenas em valores jurídicos abstratos, e considere as alternativas possíveis à decretação da invalidade da conduta administrativa.

Neste sentido, aplicando-se o princípio da proporcionalidade ao caso em exame, como preconizado pela LINDB, a declaração de nulidade do certame não é medida necessária, nem adequada ao interesse público, tendo em vista que embora o edital fosse falho, a consequência indesejada, que seria a irrecorribilidade das decisões da comissão de licitação, não ocorreu, e foi contornada pela Administração. Assim, acompanhando o entendimento do Órgão Jurídico, opino que a procedência do item 2.1 não deve conduzir a uma declaração de nulidade da licitação, com a manutenção de todos os atos praticados pela Origem, já que a medida de regularização cabível – conhecimento e análise dos recursos – foi praticada pela própria Secretaria Municipal de Saúde, na própria época em que os atos do procedimento licitatório foram praticados.

Com relação ao item 2.2, após vários esclarecimentos prestados nos autos pela Origem e pela Contratada, a Auditoria entendeu pela improcedência da alegação de que as exigências da Prova de Conceito possuíam caráter restritivo e direcionariam o certame. Com efeito, do que se pode extrair da instrução nesse ponto, o que restou demonstrado é que as exigências da Prova Conceito não demandavam que a solução tecnológica, a ser desenvolvida pela licitante vencedora, fosse apresentada em um prazo de 5 (cinco) dias, já customizada com todos os parâmetros e dados fornecidos pela Municipalidade.

Na verdade, restou demonstrado que o edital, no geral, exigia a demonstração de que a licitante possuía os ferramentais necessários ao desenvolvimento e operacionalização das plataformas de integração de dados, como obtenção de dados de um repositório com dados estruturados e não estruturados, cruzamento de dados, geração de cubos, e armazenamento em nuvem. Assim, acompanho o entendimento da Auditoria, no sentido da improcedência do item 2.2.

Quanto ao item 2.3, sobre as impropriedades no caderno de especificações técnicas, a Auditoria havia inicialmente apontado que o edital e as especificações técnicas não contemplavam as informações necessárias sobre as conexões aos sistemas digitais legados de saúde, que deveriam ocorrer por demanda da Origem. No entanto, após a apresentação das justificativas de SMS, restou demonstrado que essas informações foram disponibilizadas no Anexo I das Especificações Técnicas, no item “Forma de disponibilização que indica qual o tipo de conexão com sistemas”, e também na resposta ao questionamento 83, divulgada a todos os licitantes, o que levou a Especializada a opinar pela improcedência do item 2.3.

Acompanho, nesse ponto, então, o entendimento da Auditoria, tendo em vista que, com esse esclarecimento, restou afastada a impossibilidade de estabelecimento do cronograma e da estratégia de implantação da solução de operacionalização da integração de dados.

Por fim, registro que, conforme consta dos autos, a Licitação Pública Internacional LPI 001/2022 foi encerrada e gerou o Contrato nº 105/2022/SMS1/CONTRATOS, com a empresa Getconnect Gestão em Saúde Ltda. Acresço a informação de que a vigência originalmente prevista para o ajuste deveria haver se encerrado em 05 de julho de 2024, mas que, no entanto, por força do Termo Aditivo nº 02/2024, o prazo contratual foi prorrogado por 12 (doze) meses, até 05 de julho de 2025, com acréscimo ao valor total estimado da quantia de R\$ 25.514.735,88. Assim, o valor total do contrato, previsto inicialmente como R\$ 40.142.720,00, atualmente é de R\$ 68.544.590,19. Até o momento, foram liquidados e pagos R\$ 37.712.307,09.¹

Diante do exposto, acompanhando as manifestações dos Órgãos Técnicos, **OPINO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Representação e, no mérito, pela procedência do item 2.1, e pela improcedência dos itens 2.2 e 2.3.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 19 de agosto de 2024.

CINTIA REGINA BÉO
Assessora de Gabinete I
OAB/SP nº 166.131

¹ Informações obtidas em consulta ao Sistema Átomo-Radar desta Corte, realizada aos 19 de agosto de 2024.