

CANT

Exmo. Sr.

EDSON SIMÕES

MD. Conselheiro do Egrégio Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Av. Professor Ascendino Reis nº 1.130
04027-000 São Paulo – SP

N/ Ref.: 206/2018/DJU

S/ Ref.: Ofícios SSG-GAB nºs 9274/2018 e 9275/2018

Processo TC nº 72.005.004.18-86 5014 18 86

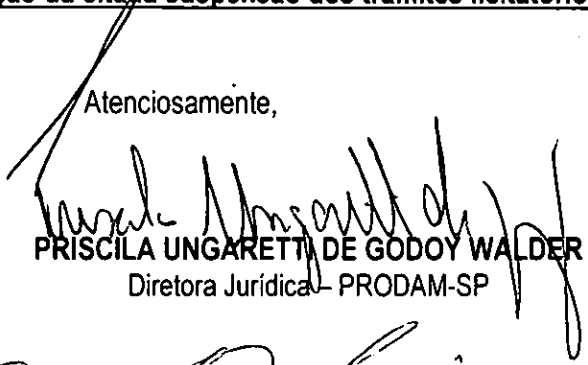
Assunto: Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Acompanhamento – Pregão Eletrônico 6.002/2018, cujo objeto é a “ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA DA PLATAFORMA DE TROCA DE MENSAGENS (E-MAIL) E FERRAMENTAS DE TRABALHO COLABORATIVO ATRAVÉS DO FORNECIMENTO DE SOFTWARE COMO SERVIÇO NA MODALIDADE DE LICENCIAMENTO POR USUÁRIO” cuja abertura se dará às 10:00 horas do dia 03/07/2018, no valor de R\$ R\$ 32.386.755,58 (trinta e dois milhões trezentos e oitenta e seis mil setecentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos) – P.A. 2020/2018.

São Paulo, 24 de julho de 2018.

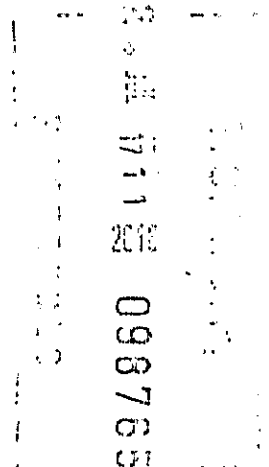
Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator

A EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PRODAM-SP S/A vem, por intermédio de sua Diretora Jurídica e do Pregoeiro, apresentar **MANIFESTAÇÃO** com os esclarecimentos necessários à elucidação do edital acima referenciado, o que faz por meio dos fatos descritos e fundamentos legais atinentes a seguir dispostos, subsidiando esse Egrégio Tribunal de Contas para que possa haver imediata e total revogação da citada suspensão dos trâmites licitatórios, em vista da urgência que o caso requer.

Atenciosamente,


PRISCILA UNGARETTI DE GODOY WALDER
Diretora Jurídica – PRODAM-SP


LUIS FERNANDO T. MARINHO SOARES
Pregoeiro – PRODAM-SP



MANIFESTAÇÃO / ESCLARECIMENTOS

**Egrégio Tribunal de Contas do Município de São Paulo,
Excelentíssimo Senhor Conselheiro EDSON SIMÕES.**

Em cumprimento ao r. Despacho proferido por Vossa Excelência, apresentam-se os esclarecimentos referentes às análises feitas pela r. Auditoria deste Processo TC, a fim de que não restem dúvidas acerca da legalidade de todos os atos praticados por esta Empresa.

PRELIMINARMENTE,

Cumprindo à PRODAM-SP esclarecer que a realização da sessão do Pregão Eletrônico nº 06.002/18 foi suspensa sine die conforme publicação realizada no Diário Oficial do Município de São Paulo no dia 3 de julho de 2018, conforme comprova cópia anexa.

Em respeito ao trabalho expendido pela r. Auditoria dessa Colenda Corte de Contas, seguem os esclarecimentos necessários à elucidação do item editalício sobre o qual o Relatório em questão se fundamenta, nesta Colenda Corte de Contas.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Por intermédio dos Ofícios SSG-GAB nºs 9274 e 9275/2018, recebidos por esta Empresa e pelo Pregoeiro em 2 de julho de 2018, foi determinada a suspensão do Pregão Eletrônico nº 06.002/18, assim como concedido prazo para (i) conhecimento da determinação de suspensão do certame e ciência do das conclusões alcançadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, assim como para (ii) eventual apresentação de esclarecimentos sobre os apontamentos relacionados em 15 (quinze) dias.

Sendo assim, protocolizada nesta data, confere-se a esta Manifestação a necessária tempestividade, por meio da qual são apresentados os esclarecimentos a seguir dispostos.

II – DOS FATOS E DOS ESCLARECIMENTOS

Por ocasião da elaboração do Relatório de fls. 241 a 255 (inclusive versos), a r. Auditoria houve, por bem, apontar nove “irregularidades” no teor do Edital *sub examine*, enumerados de 4.1 a 4.9.

Por meio de avaliações minuciosas a estas conclusões, apresentam-se, em resposta, as informações fáticas necessárias à plena elucidação dos questionamentos aventados, a fim de ratificar o estrito exercício das atividades desta Empresa, em fiel observância aos princípios basilares da Administração Pública.

“CONCLUSÃO

‘4.1 No que concerne à justificativa para a realização da licitação, inexistente justificativa os serviços de suporte especializado da fabricante e de suporte técnico da contratada. Está-se, portanto, diante de uma infringência à necessidade de apresentação de justificativas para contratação, prevista no art. 2º, I, do DM nº 44.279/03. Ressalte-se, ainda, que para uma maior clareza no processo deverá a licitante discriminar o total das caixas de e-mail destinadas ao uso da Prodam e ao uso das Secretarias (item 3.4).’”

Justificativas PRODAM-SP

O processo de migração pressupõe requisitos mínimos para ser executado como, por exemplo, versões específicas de alguns sistemas. A tarefa de adequação de requisitos à migração é complexa e de responsabilidade da PRODAM-SP. Diante da complexidade e risco associado à execução dessas adequações, opta-se pela contratação de suporte especializado, haja visto que, como mencionado na Justificativa Técnica, existe uma grande defasagem de versionamento (2003) e ausência de suporte do fabricante (desde de 2014).

A contratação de horas de suporte técnico tem, por objetivo, a execução, de fato, das atividades mais complexas e que tenham impacto na continuidade do serviço, por parte contratada, com relação ao ambiente Microsoft em geral – incluindo o e-mail, sistema de autenticação de usuários e senhas e demais componentes que têm impacto direto tanto na migração como na operação e continuidade da prestação dos serviços.

As horas de suporte técnico serão aplicadas para a execução das etapas descritas no item “13. CRONOGRAMA DE ENTREGA”, pois se trata de mão de obra especializada e credenciada pelo fabricante para a execução dos serviços dentro do prazo estabelecido (8 meses). Além disso, a estimativa de horas de serviço de apoio técnico especializado do próprio fabricante poderão ser consumidas em caso de eventuais problemas, não existindo obrigatoriedade do consumo integral das horas referenciadas. O consumo e o pagamento efetivo

ocorrerão, se necessário, sob demanda e abertura/registro de "Ordens de Serviço", com controle rigoroso da equipe de infraestrutura da PRODAM-SP.

Sendo assim, o escopo de trabalho das horas de suporte técnico se divide em 2 grandes grupos: (1) horas de suporte da contratada, que serão consumidos na migração; e (2) horas de suporte do fabricante para eventuais problemas, sem a obrigatoriedade de consumo e pagamento.

O volume de caixas de e-mail foi estimado com base na quantidade de caixas existentes no sistema, constituído de todos os órgãos e entes do Município de São Paulo cujos sistemas são geridos pela PRODAM-SP. Levou-se em conta o número de colaboradores (servidores, estagiários, empregados) e, ainda, as caixas de e-mail de departamentos e sistemas específicos que se utilizam da ferramenta. A quantidade varia de acordo com a movimentação dos funcionários e números de sistemas. Esta oscilação é natural. A base de agosto de 2017 é superior aos outros períodos e importante para manter uma margem de segurança.

Por oportuno, constata-se que existem caixas de e-mail que são exclusivas de departamentos e/ou sistemas – ou seja, essas caixas podem não ter relação direta com o uso de colaboradores e não deverão ser calculadas como um benefício econômico no "CUSTO DE TREINAMENTO" do item "3.6 – CUSTOS DA SOLUÇÃO" da justificativa técnica. A quantidade de caixas departamentais ou de sistema gira em torno de 15% do total. Sendo assim, o benefício econômico de 1,88 milhões será reduzido para 1,59 milhões. Mesmo com essa redução considerável, a vantagem da evolução tecnológica ainda é evidente.

Assim, a referida argumentação, que ora se complementa para fins dos cálculos do item "3.6 – CUSTOS DA SOLUÇÃO", reforça a argumentação original, mesmo com quantitativos nitidamente inferiores, exaltando a efetividade do objeto da presente licitação, como, por exemplo, a atualização tecnológica pretendida.

O quantitativo aferido em agosto/2017 foi o seguinte:

CLIENTE	QTD CAIXAS
SMS	9.985
SME	7.173
SMPR	6.588
AHM	2.908
SMSU	2.192
SNJ	2.023
SVMA	1.942
SF	1.631
SMADS	1.534
SMC	1.479
SMG	827
SMTE	809
SMDHC	787
SEME	646
SMT	614
SEHAB	588
SMSO	584
SEL	576
SFMSP	495
HSPM	462
SGM	407
SMIT	362
CGM	328
AMLURB	277
SMDU	276
SPOBRAS	227
CCSP	216
SPURBANISMO	199
IPREM	152
SMCIS	101
SMPED	91
FTM	63
SMRI	62
SPP	57
FPETC	38
SAC	33
SMDP	28
SMRG	19
COHAB	15
SPDA	10
SMPIR	8
CMSP	7
SMPM	6
TCMSP	4
CET	2
GCM	1
SEMAB	1
SPTRANS	1
SPTURIS	1
sub total:	46.835
PRODAM	1.766
TOTAL:	48.601

"CONCLUSÃO

'4.2 Constatou-se infringência quanto à definição do objeto licitado devido à ausência de justificativa para quantidade estimada de horas de suporte técnico da contratada e do fabricante, infringindo o LF 8.666/93, art. 7º, § 4º (item 3.18);'"

Justificativas PRODAM-SP

A quantidade de horas de suporte técnico da Contratada não está especificada no processo, pois trata-se de serviço de atualização/migração tecnológica e cada proponente poderá executar o referido serviço com uma quantidade variável de mão de obra, bem como o quantitativo de horas correspondentes para as etapas descritas no item 13 – Cronograma de Entrega.

A quantidade estimada de 800 horas de suporte especializado do fabricante será utilizada e paga apenas no caso de necessidade para o atendimento de suporte para a plataforma de troca de mensagens (e-mail) e ferramentas de trabalho colaborativas para o quantitativo total de licenças do produto.

Para maior detalhamento, e em termos mais técnicos, as 800 horas relativas ao serviço de apoio técnico especializado do fabricante abrangem a execução das seguintes atividades:

- avaliação do estado atual da infraestrutura e planejamento da implantação do Office 365, apoiando na criação da lista de remediação do ambiente atual e legado.
- prover assistência técnica para a remediação do Office 365, podendo fornecer orientações, assistência técnica e scripts para provisionamento de usuários.
- assistência de configuração de sincronização do ambiente e orientação sobre os procedimentos de recuperação de desastres.
- assistência de configuração híbrida de coexistência do Microsoft Exchange.
- auxiliar na configuração do ambiente de mensageria no local para suportar o fluxo de mensagens integrado, revisando a configuração existente (legada).
- apoiar no desenho, planejamento e configuração do ambiente Exchange para que ele suporte a carga de mensagens que o ambiente *on-premises* recebe atualmente.
- assistência para a distribuição do Office 365 ProPlus, podendo fornecer uma especificação funcional para a implantação do Office 365 ProPlus e apoiar na prova de conceito do Office 365 ProPlus em um laboratório de teste.
- assistência para a migração das caixas de correio de e-mail, fornecendo assistência técnica durante as migrações e ajudando a corrigir as falhas de acesso ou de migração.

A contratação do apoio técnico especializado do fabricante compreende, além da execução em conjunto com a PRODAM-SP:

- acesso direto, prático e único a desenvolvedores de software Microsoft que possuem acesso ao código-fonte para produtos atuais e futuros, permitindo (a) a análise especializada sobre a arquitetura de soluções que podem facilitar migrações para produtos e/ou versões atuais ou futuras, ainda não lançadas; (b) a solução rápida e abrangente de suporte de produto, imperfeições (*trouble-shooting*) e correções de código (*hot-fix*); e (c) um canal de comunicação imediato e focado (*feedback link*) entre clientes e os times de desenvolvimento de produto da Microsoft, para ajudar a definir a direção, aspectos e funcionalidades de futuros produtos;
- bibliotecas de soluções, arquiteturas de referências e propriedades intelectuais criadas e de uso exclusivo pela equipe de serviços da Microsoft para acelerar a implementação dos produtos, reduzindo os riscos de implantação e seguindo as recomendações do time de produtos da Microsoft, o que mitiga problemas para a futura evolução da plataforma. Arquiteturas de Referência baseadas em orientações desenvolvidas a partir de entregas de projetos pela Microsoft Consulting Services, e do *feedback* dos Grupos de Produtos, consolidado uma base de conhecimento sobre um conjunto de regras e modelos para desenvolvimento de soluções baseadas na plataforma Microsoft geradas a partir de implementações anteriores, aumentando a previsibilidade e qualidade dos serviços.
- serviços de orientação de Arquitetura Técnica como ponto inicial para o desenho de soluções baseadas na plataforma Microsoft através de sessões de trabalho conjuntas entre Arquitetos de Soluções, Equipes de Produtos e Especialistas de Domínio.
- base de conhecimento global, treinamentos, ferramentas e metodologias de entrega (conhecidas como Pilares de Práticas de Entrega) categorizadas por atividades e processos empresariais (conhecidas como Modelo de Referência) nas quais os produtos e diferentes tipos de especialização (conhecidas como Domínios ou Pilares) são baseados no mesmo estilo de desenvolvimento, permitindo definir melhores práticas associadas a produtos e processos com o objetivo principal de oferecer, de forma ágil, com maior previsibilidade e qualidade, soluções de software aderentes às boas práticas do produto.

É importante frisar que, independente da solução adotada, essas horas de suporte técnico do fabricante serão necessárias para mitigar riscos decorrentes do ambiente legado PRODAM-SP e tratamento imediato a eventuais incidentes.

"CONCLUSÃO

4.3 *Inexiste, no edital e seus anexos, item que preveja Acordo de Nível de Serviços entre contratante e contratada, o que resultou na ausência de parâmetros para medir a disponibilidade do serviço contratado. Há, portanto, um risco não previsto de interrupção de serviços cruciais para a PMSP e empresas públicas municipais caso ocorra indisponibilidade da plataforma de e-mail e de ferramentas colaborativas em nuvem. Adicionalmente, não há previsão de penalização da contratada em caso de indisponibilidade não justificada dos serviços contratados (item 3.7)."*

Justificativas PRODAM-SP

O SLA entre a PRODAM-SP e a futura contratada, no que tange à execução dos serviços descritos no item "13. CRONOGRAMA DE ENTREGA", está descrito no item "11.PENALIDADES", uma que o descumprimento do Acordo de Nível de Serviços está diretamente correlacionada com infração contratual, sujeita às sanções administrativas.

Sobre SLA do Contrato de Apoio dos serviços oferecidos (plataforma de e-mail e de ferramentas colaborativas em nuvem), o fabricante disponibiliza uma tabela descritiva o produto ofertado ao mercado:

Crédito de Serviço:

Porcentagem de Tempo de Atividade Mensal	Crédito de Serviço
< 99,9%	25%
< 99%	50%
< 95%	100%

Esta medição é efetuada para cada serviço, conforme indicado no documento disponível no link <http://www.microsoftvolumeicensing.com/Downloader.aspx?DocumentId=13983>

Para esse indicador, a penalidade (logicamente após o devido processo legal, com contraditório e ampla defesa) é o retorno em créditos de serviço e representa um padrão adotado a todos os clientes da ferramenta em questão.

Constata-se que a tabela acima oferece penalidades superiores às penalidades da "Orientação Técnica 009 do Órgão Central" do Sistema Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação de São Paulo – SMTIC (fls. 31 e 32 da referida OT):

Com respeito às Cláusulas Interessantes, considere os seguintes exemplos:
[...]

Cláusulas de créditos de serviços

Prever a ocorrência de créditos de serviço em favor da Contratante para situações onde o Fornecedor não consiga cumprir o índice de disponibilidade de serviço. Por exemplo:

- Disponibilidade mensal abaixo de 99,95% gera um crédito de serviço de 10% sobre o valor total mensal;
- Disponibilidade mensal abaixo de 99% gera um crédito de serviço de 25% sobre o valor total mensal;
- Disponibilidade mensal abaixo de 95% gera um crédito de serviço de 50% sobre o valor total mensal.

% do tempo de atividade mensal	Penalidades Microsoft	Penalidades sugeridas pelo SMTIC
<99,9% e <99,95%	25%	10%
<99%	50%	25%
<95%	100%	50%

"CONCLUSÃO

'4.4 Não foi realizada a Análise de riscos para a contratação de empresa especializada em serviços para a plataforma de correio eletrônico (e-mail) e ferramentas de trabalho colaborativo em nuvem. Adicionalmente, não consta dos autos a justificativa para a sua não realização, procedimento definido pela Orientação Técnica nº 9 emitida pela Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (item 3.6);'"

Justificativas PRODAM-SP

De fato, não existe um capítulo específico para a análise de risco. Porém, a justificativa técnica é composta por inúmeras análises pontuais de risco que são abordados conforme os assuntos são tratados, fazendo constar os temas abordados na referida OT. Portanto, reuniu-se a análise de risco no formato proposto e em linha com a OT-09 citada neste questionamento:

- (1) "Identificar as motivações do órgão para adoção de Serviço em nuvem, bem como quais os modelos de serviço de nuvem adequam-se às necessidades atuais;"

"[...] O serviço de e-mail aliado aos softwares de automação de escritório constituem os principais recursos de trabalho para as atividades executadas no âmbito da Prefeitura de São Paulo e empresas públicas municipais. O uso intensivo

de tecnologia da informação para troca de mensagens por correio eletrônico, edição de textos, elaboração de planilhas e apresentações é inerente às atividades do dia-a-dia dos servidores municipais.

[...] No âmbito estratégico, a PRODAM deve acompanhar e adequar-se às novas tecnologias disponíveis e, principalmente, já utilizadas pela sociedade. Sendo assim, existe a necessidade de adoção de ações específicas para ampliar as respectivas soluções de TI visando a: (i) apoiar a comunicação e colaboração entre as pessoas; (ii) prover mecanismos para interligação e troca de informações de forma rápida e segura; e (iii) a evolução das soluções de TI, a fim de aumentar benefícios para os clientes e reduzir custos de administração.

[...] Para o seguimento exposto, o mercado oferece algumas soluções das quais, destacam-se as ferramentas da Microsoft Office 365 e Google G Suite. Segue uma análise com base em critérios relevantes para o contexto Prodam e respectivos clientes: Legado e compatibilidade [...] Transparência e familiaridade do cliente [...] Padronização, conhecimento organizacional e ganho de escala [...] Benefícios da solução software como serviço (em nuvem) [...] Necessidade de adoção de novas tecnologias [...] Custos da solução [...] Comparativo com os principais concorrentes".

- (2) "Fazer análise de riscos e decidir, baseado nos riscos identificados, se na situação analisada é aconselhável a adoção de Serviço em nuvem,":

"[...] como primeiro ponto de análise, manter o ambiente na mesma tecnologia, já consolidada na PRODAM, proporciona uma forma de mitigar riscos de integrações e complexidades nas questões de infraestrutura e administração do ambiente.

[...] A mudança de produtos locais para o Office 365 apresenta mudanças relativamente pequenas. Portanto, escolher a Microsoft constitui uma alternativa de risco menor em termos de aceitação de mudança e um tempo menor para atingir altos níveis de produtividade no novo ambiente [...] nesta segunda seara analisada, visando minimizar custos, riscos e aumentar produtividade x eficiência, a continuidade da solução Microsoft constitui fator de maior razoabilidade, eficácia e sensatez.

[...] o risco de problemas de migração com indisponibilidade pode ser traduzido em custo: uma vez que o funcionário fica sem um dos principais recursos de trabalho, a produtividade é comprometida.

Cabe ressaltar que a adoção da solução Microsoft não representa a isenção total de risco de indisponibilidade.

A escolha de um fornecedor sem respaldo em investimento e da aceitação no mercado pode representar um risco e necessidade de nova migração.

[...] problemas também podem ocorrer com a Microsoft, porém o risco é menor conforme demonstrado no item "3.3 Padronização, Conhecimento Organizacional e Ganho de Escala".

Aproveitando o quadro da página 17 da Orientação Técnica citada:

Criticidade do Ativo de Informação	Valor gerado para a Administração Municipal	Usar nuvem?
Baixa	Alto/Médio/Baixo	Sem restrições
Média	Alto	Se o benefício for maior que os riscos.
Média	Médio	Alto risco, e valor incerto.
Média	Baixo	Alto risco, e valor incerto.
Alta	Baixo	Alto risco, e valor incerto.
Alta	Alto	Se o benefício for maior que os riscos.
Alta	Médio	Alto risco, e valor incerto.
Alta	Baixo	Desaconselhada em qualquer cenário.

Tabela 3. Risco do uso de nuvem a partir de criticidade dos ativos de TIC envolvidos.

Podemos classificar o e-mail como "Criticidade Alta e Valor Agregado também Alto", sendo toda a justificativa, alinhada com a OT-09, focada nos benefícios frente ao risco da adoção de nuvem.

- (3) "Fazer levantamento dos modelos de Serviços de nuvem adequados à demanda, bem como dos fornecedores e modalidades de oferta existentes para tais serviços,";

Na justificativa Técnica, existe um capítulo dedicado aos fornecedores e suas características: "3.7. Comparativo com os Principais Concorrentes".

- (4) "Termos de saída do serviço de nuvem,";

No caso de e-mails Microsoft, existem padrões de armazenamento e protocolos de mercados que suportam a exportação dos dados para diferentes ambientes como IMAP e POP3. O próprio protocolo do Microsoft Exchange (MAPI) também é suportado para migração de dados. Esses protocolos são padrões tão consolidados no mercado que não são considerados como diferenças críticas para a escolha da ferramenta e/ou fornecedor. Por essas questões, o maior entrave para "sair" de uma solução de nuvem não está relacionado ao contrato de fornecimento, mas, sim, com os fatores de infraestrutura interna de quem for absorver os dados (PRODAM-SP), tais como espaço e capacidade de processamento mais limitada em ambiente local (tecnicamente denominado *on-premises*).

"CONCLUSÃO"

'4.5 A previsão relativa ao reajuste financeiro que consta da Minuta do Contrato contraria os ditames do próprio edital, bem como afronta o inciso XI do artigo 40 da Lei Geral de Licitações (LF 8.666/93) e o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, garantia constitucional do contratante particular prevista no artigo 37, inciso XXI. (item 3.20);' "

Justificativas PRODAM-SP

Com relação ao presente apontamento, procederemos à alteração da referida cláusula contratual conforme mesmo critério adotado no Edital.

"CONCLUSÃO"

'4.6 Não houve divisão do objeto em parcelas com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, caracterizando infringência ao § 1º do art. 23 da Lei 8.666/93. Não houve, tampouco, apresentação de razões que pudessem justificar a opção pela modalidade Menor Preço Global (item 3.14);' "

Justificativas PRODAM-SP

O objeto engloba a prestação de serviços em nuvem de software como serviços (SaaS – Software como um Serviço), que envolve a responsabilidade direta da Contratada nas seguintes atividades: (i) Aplicações; (ii) Runtime; (iii) Segurança e Integração; (iv) Banco de Dados; (v) Servidores; (vi) Virtualização; (vii) Hardware; (viii) Armazenamento; e (ix) Rede, nos termos da Orientação Técnica 009 – TIC, elaborada pela própria SMIT - SP¹.

Assim, refere-se ao fornecimento de Licenças por subscrição, ou licenças como serviço, que permitem o uso dos produtos licenciados na Contratação Conjunta de Software – Microsoft, durante a vigência do contrato, à analogia ao regulamentado/empregado pela própria Secretaria de Tecnologia da Informação – STI e Central de Compras – CENTRAL, ambas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP.²

¹ ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA MUNICIPAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DE SÃO PAULO – SMTIC ORIENTAÇÃO TÉCNICA - 009 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DA COMUNICAÇÃO – 1 ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA MUNICIPAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DE SÃO PAULO – SMTIC ORIENTAÇÃO TÉCNICA - 009 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DA COMUNICAÇÃO Da Aquisição de Serviços de Computação em Nuvem
(<http://govit.prefeitura.sp.gov.br/repdocs/orientacoes-tecnicas-de-t-i-c/009-da-aquisicao-de-servicos-de-computacao-em-nuvem.pdf>)

² CONTRATAÇÃO CONJUNTA DE SOFTWARE – MICROSOFT
(https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/Documento_de_Apoio___IRPv2.pdf)

Portanto, o objeto trata de uma Solução Integrada, o que não permite o parcelamento, impossibilitando a divisão do licenciamento com a manutenção/suporte e implantação.

Nessa seara, o gerenciamento deverá ser, de igual forma, integrado, como de melhor vantagem, promovendo o aprimoramento de gestão, controle e redução de gastos, na medida que permite a unicidade do objeto, suprimindo problemas de continuidade dos serviços contratados, o que garante, na mesma contratação, celeridade, harmonia, equilíbrio e revisão de atos.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes³, enfrentando o tema, se posiciona nessa mesma linha:

Na comparação parcelamento x solução integrada evidenciada nesse estudo, aduz-se que a sistemática do gerenciamento integrado vem sendo absorvida como a de melhor vantagem, uma vez que além de representar avanço de gestão, controle e redução de gastos, e permitir a unicidade de objeto, suprime problemas de continuidade dos serviços contratados, garantindo-lhes a um só tempo celeridade, harmonia, equilíbrio e revisão dos atos.

Eventual divisão em duas ou mais empresas, separando-se para uma empresa o fornecimento das licenças, para outra, o suporte e manutenção e, ainda, para uma terceira, a implantação, além de se desvirtuar da própria natureza de Software como Serviço (licença como serviço), desvirtuaria a própria gestão eficiente, trazendo maiores gastos em contratos independentes, tanto pela mão de obra do controle quanto do maior custo de escala, que seria perdida na separação.

Dessa forma, não seria economicamente viável, havendo perda de escala ao dividir a solução integrada.

Ainda, se perderia o controle da base de conhecimento, ao se dividir as fases do projeto em duas ou mais empresas, não se tendo o alinhamento único. Eventuais problemas, por exemplo, não daria a precisão, tanto para a Administração Pública, quanto para os próprios fornecedores, do real responsável pela solução, uma vez que a identificação da origem da falha estaria ampliada para as três eventuais empresas.

Essa responsabilidade compartilhada traria, diretamente, a demora na identificação e, conseqüente, solução do problema, seja de quem fornece o serviço ou de quem implantou ou, ainda, de quem daria o suporte e manutenção.

É certo que quem implanta conhece o ambiente. Se forem duas, ou até três empresas, como já dito, haverá choque de entendimentos. E o interesse público seria diretamente

³ https://jacoby.pro.br/novo/uploads/licita_es_e_contratos/juris/parcelamento/artigo_de_autoria_do_professor_jacoby.pdf

prejudicado, sem a gestão até mesmo eficaz de seu conteúdo, com o consequente não atendimento da necessidade que originou a necessidade da contratação.

Como consequência do abordado, o parcelamento não se mostra nem técnica nem economicamente viável, decorrendo, se assim o fosse, em direto prejuízo para o conjunto, não decorrendo na contratação mais vantajosa para a Administração Pública.

Seguimos, assim, diretamente o entendimento dos Tribunais de Contas, já alicerçado, inclusive, pelo próprio TCU, para a execução satisfatória do serviço:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.946/2006-TCU-Plenário.

• [Voto]5. Como regra geral, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, exige-se o parcelamento do objeto licitado sempre que isso se mostre técnica e economicamente viável. A respeito da matéria, esta Corte de Contas já editou a Súmula n. 247/2004, verbis: 'É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes...' 6. Depreende-se do dispositivo legal que a divisão do objeto deverá ser implementada sempre que houver viabilidade técnica e econômica para a sua adoção. 7. Desta feita, é mister considerar dois os aspectos básicos acima suscitados, quais sejam, o técnico e o econômico. Sob o primeiro, o parcelamento dependerá da divisibilidade do objeto licitado. No que concerne ao segundo quesito, o fracionamento deve ser balizado pelas vantagens econômicas que proporciona à Administração Pública, com a redução de custos ou despesas, de modo a proporcionar a obtenção de uma contratação mais vantajosa para a Administração. (...)11. Em síntese, o SSCP consiste numa central de operação e supervisão dos diferentes sistemas e subsistemas interligados e interdependentes, o qual permite o acompanhamento e monitoramento das manutenções preventivas e corretivas de modo gerencial, sem solução de continuidade do funcionamento daquele Tribunal. 12. Desse modo, a fragmentação do objeto em vários, ocasionado diversas contratações, poderá comprometer o funcionamento, à guisa concatenada, do serviço que se vislumbra obter, revelando risco de impossibilidade de execução satisfatória do serviço.13. Ainda sob a perspectiva técnica, impende lançar luzes sobre a centralização da responsabilidade em uma única empresa contratada, a qual considero adequada não apenas em vista do acompanhamento de problemas e soluções, mas mormente em termos de facilitar a verificação das suas causas e atribuição de responsabilidade, de modo a aumentar o controle sobre a execução do objeto licitado. 14. Por outras palavras, em vista das razões técnicas, a execução do serviço de manutenção predial, de forma integralizada, por um só particular se mostra mais satisfatória do que a se fosse efetuada por vários particulares, no presente caso. 15. Mister se faz registrar que as considerações contidas neste Voto, acerca da ponderação do aspecto técnico, devem sempre ser identificadas à luz de cada caso concreto, com base no conhecimento do serviço em questão. (...) 20. É cediço que a regra é o parcelamento do objeto de que trata o § 1º do art. 23 da Lei

Geral de Licitações e Contratos, cujo objetivo é o de melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, mas é imprescindível que se estabeleça que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável. Do contrário, existindo a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido, não há razão em fragmentar inadequadamente os serviços a serem contratados. 21. Assim, não verificada a coexistência das premissas lançadas neste Voto, viabilidade técnica da divisão e benefícios econômicos que dela decorram, reputo que o melhor encaminhamento a ser dado à questão é no sentido de que o objeto, nos moldes descritos no Edital, possa ser licitado de forma global. 22. Registro que não se está defendendo aqui que se trata de um objeto complexo e indivisível, mas de objeto cujos elementos técnicos e econômicos do caso concreto condizem com o seu não-parcelamento.

"CONCLUSÃO

'4.7 A publicação do Aviso de Consulta Pública não contemplou a justificativa para a contratação, o prazo de duração do contrato e o seu valor estimado, desrespeitando o Art. 2º do DM 48.042/06 (item 3.2).'"

Justificativas PRODAM-SP

Para melhor entendimento, transcrevemos o Aviso de Consulta Pública nº 03/2018 do Processo de Informação nº 020/2018, publicado no Diário Oficial em 12/05/18:

A EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PRODAM-SP S/A.(CL) está formulando CONSULTA PÚBLICA nos termos do Decreto Municipal nº 48.042 de 26/12/2006 objetivando colher subsídios que poderão ser utilizados na elaboração da versão final do Edital para contratação de empresa especializada na "ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA DA PLATAFORMA DE TROCA DE MENSAGENS (E-MAIL) E FERRAMENTAS DE TRABALHO COLABORATIVO ATRAVÉS DO FORNECIMENTO DE SOFTWARE COMO SERVIÇO NA MODALIDADE DE LICENCIAMENTO POR USUÁRIO".

A Minuta do Edital encontra-se disponível no Portal da PRODAM-SP:
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/prodam/licitacoes/consultas_publicas/index.php?p=5551

Os interessados em participar poderão solicitar esclarecimentos e apresentar sugestões ou opiniões enviando e-mail, devidamente identificado, através do endereço eletrônico acima ou no e-mail licitacao@prodam.sp.gov.br até o próximo dia 23/05/2018.

O artigo 2º do Decreto Municipal nº 48.042/06 dispõe que:

Para viabilizar as manifestações, o órgão licitante deverá submeter a minuta de edital e do contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial e por

meio eletrônico, informando a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e o seu valor estimado, fixando-se prazo razoável para recebimento de sugestões, cujo termo final dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital.

Na fase da Consulta, preenchemos os requisitos de publicação, disponibilizando a versão integral do Edital e do contrato, nos termos do art. 4º do referido Decreto Municipal.

A minuta do Edital e respectivos anexos (entre eles, a minuta do Contrato), submetidos à consulta pública, forneceram inequivocamente, a todos os interessados, os dados necessários para análise, a fim de ofertarem sugestões e críticas com o intuito de subsidiar, tecnicamente e comercialmente esta empresa na montagem da versão final do Edital, além de atender à exigência legal, visto que a contratação é estimada em mais de R\$12.000.000,00.

O Edital submetido à Consulta Pública foi elaborado aos moldes de um Pregão Eletrônico onde consta a identificação do objeto e o prazo de duração da contratação, porém, quanto à "justificativa para contratação" e o "valor estimado", preenchemos o requisito, com a devida instrução nos autos, inclusive atentando para o inciso III do artigo 3º da Lei Federal nº 10.520/02, que rege os procedimentos da modalidade Pregão:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

(...)

(Grifos nossos)

A divulgação aos licitantes do valor estimado prejudica a própria essência do Pregão, inclusive na fase de Consulta Pública, pode prejudicar os próprios lances e o objetivo de alcançar o valor real de mercado e, ato seguinte, o menor valor para a Administração Pública.

Assim entende Alexandre Santos de ARAGÃO⁴ ao comentar o próprio art. 34, da recente Lei das Estatais, que veio consolidar o sigilo do orçamento como incentivo à competitividade:

O Estatuto também garantiu o sigilo do orçamento prévio de estimativa do contrato a ser licitado (art. 34), medida que, desde a Lei do RDC, vem causando polêmica, mas

⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas Estatais. O Regime Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. De acordo com a Lei 13.303/2016 (Estatuto das Estatais)*. São Paulo: Forense, 2017. p. 233.

que tem prevalecido. As críticas de falta de transparência a nosso ver não procedem. Primeiramente, pelo acesso que os órgãos de controle mantêm a ele, e porque, de toda sorte, depois da licitação, é divulgado. O mais relevante, contudo, para se sustentar a legitimidade do sigilo do orçamento é o incentivo à competitividade que propiciam, já que, caso já seja de conhecimento prévio, os licitantes tenderiam a mover o seu preço sempre para o entorno do estimado pela Administração.

Ainda, Edgar GUIMARÃES e José Anacleto Abduch SANTOS⁵:

Tal medida se orienta a fomentar a elaboração de orçamentos próprios e independentes pelas empresas potencialmente interessadas em participar da licitação. Tal procedimento tende a diminuir o risco da contratação. Não é incomum que os licitantes deixem de elaborar os próprios orçamentos de serviços e obras, limitando-se a ofertar proposta de preço a partir do valor estimado da licitação (adota-se o valor estimado da contratação como referência, aplica-se um percentual de desconto aleatório e distribui-se o resultado da operação aritmética em planilha de custos unitários), sem a consideração de particularidades econômico-financeiras próprias.

Por fim, esclarecemos que a "Justificativa Técnica" elaborada pela área demandante, bem como a "Estimativa de Preço", estão juntadas no processo de Informação às fls. 04/21 e 300/332, respectivamente, já de acesso desse E. TCM-SP.

"CONCLUSÃO

'4.8 O edital do pregão não foi assinado pela autoridade máxima da Prodam, constando, tão somente a assinatura do pregoeiro (item 3.16);' "

Justificativas PRODAM-SP

Muito embora não assinado pela autoridade da PRODAM, o Edital foi aprovado pelas autoridades máxima da área de compras (o Diretor de Administração e Finanças - DAF, bem como pelo Diretor de Infraestrutura e Tecnologia – DIT), por intermédio do despacho, levado à publicação.

Ressalta-se que a lauda de publicação assinada pelo Diretor de Administração e Finanças, aprovando expressamente o Edital, supre o apontamento, inclusive de igual teor em licitação anterior já auditada por esse E. TCM-SP.

⁵ GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. *Lei das Estatais. Comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº 13.303/2016 – Lei das Estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 116.

Portanto, a autoridade superior, responsável pela área de compras, no caso, ratificou os dispositivos editalícios (regras), comprovando que o Edital encontrava-se apto a ser publicado. Inclusive, com o aval do próprio Diretor DIT, responsável pelas especificidades técnicas.

Diante das orientações acima, o Pregoeiro designado fez constar da lauda de publicação, levada a efeito no Diário Oficial do Município de São Paulo e jornal de grande circulação em 21/06/2018, o seguinte aviso:

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 06.002/2018 - PI-020/2018 - "ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA DA PLATAFORMA DE TROCA DE MENSAGENS (E-MAIL) E FERRAMENTAS DE TRABALHO COLABORATIVO ATRAVÉS DO FORNECIMENTO DE SOFTWARE COMO SERVIÇO NA MODALIDADE DE LICENCIAMENTO POR USUÁRIO"

Os Diretores Administrativo Financeiro e de Infraestrutura e Tecnologia, em conjunto com o pregoeiro designado, após aprovação da abertura do certame na 1.780ª Reunião de Diretoria e preenchidos os demais requisitos legais, ratificam os dispositivos do Edital, apto a ser publicado, informando que ACHA-SE ABERTO, na EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - PRODAM-SP S/A., o processo licitatório em referência. O encaminhamento da Proposta de Preços deverá ser feito a partir desta divulgação até às 10:00 horas do dia 03/07/2018, no site www.comprasnet.gov.br, sendo a sessão de abertura das propostas às 10:00 horas do mesmo dia.

ZAKE SABBAG NETO - Diretor Administrativo e Financeiro

CARLOS EDUARDO TRINDADE - Diretor de Infraestrutura e Tecnologia

LUIS FERNANDO T. M. SOARES - Pregoeiro"

(Grifos nossos)

Ressalte-se que o Pregoeiro, em conjunto com sua Equipe de Apoio, já são nomeados para esta função antes da realização da Reunião de Diretoria.

Assim, tendo a abertura da licitação sido aprovada por esta mesma Reunião de Diretoria, dos quais participam os Diretores responsáveis pelas Gerências envolvidas na referida licitação, por via direta, também têm ciência da formação da Equipe de Apoio e do Pregoeiro e a aprovam.

Dessa forma, inexistente infringência.

"CONCLUSÃO

'4.9 Há erro de redação no item 5.2.7 do Termo de Referência, que inverteu os termos CONTRATANTE e CONTRATADA, resultando em possível inversão de responsabilidades contratuais (item 3.26).'"

Justificativas PRODAM-SP

Em conformidade com o constatado pela r. Auditoria, constará que a CONTRATADA deverá oferecer novo treinamento especificado em caso de má avaliação.

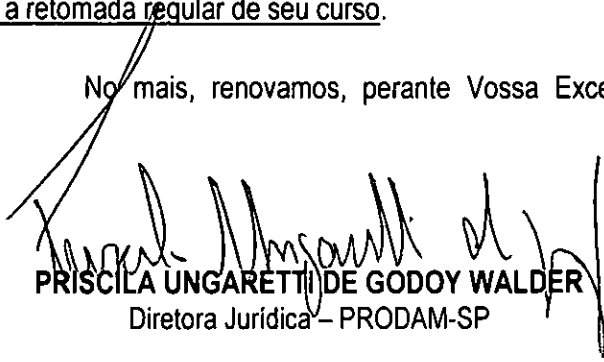
III – CONCLUSÃO

Convém esclarecer que as presentes considerações foram elaboradas com o único intuito de esclarecer as dúvidas sobre os procedimentos aqui tratados, cabendo informar que a PRODAM-SP age com supedâneo no ordenamento jurídico vigente, com a finalidade de manter controle legal sobre todos os seus atos administrativos, bem como para melhorar a prestação dos serviços para a qual esta Empresa foi criada.

Assim, requer a minuciosa análise, por Vossa Excelência, acerca dos argumentos constantes deste documento para que, ao final, sejam acatadas as razões apresentadas, pois clara restou a preservação do interesse público.

Da mesma forma, requer que as alterações no Edital, propostas pela PRODAM-SP, sejam consideradas suficientes a revogar a suspensão do certame, pelo que se PLEITEIA, determinando a retomada regular de seu curso.

No mais, renovamos, perante Vossa Excelência, nossos votos de estima e consideração.


PRISCILA UNGARETTI DE GODOY WALDER
Diretora Jurídica – PRODAM-SP


LUÍS FERNANDO T. MARINHO SOARES
Pregoeiro – PRODAM-SP

