

EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO
TCE-MA

Assunto: URGENTE. Pregão Eletrônico nº 141/2022. Prefeitura Municipal de São Luís. Secretaria Municipal de Administração – SEMAD. Fase Recursal encerrada.

SYDLE SISTEMAS LTDA, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ/MF sob o nº 07.322.276/0001-35, sediada na Av. do Contorno, 5919, 13º andar, Carmo, Belo Horizonte/MG, na forma de seu instrumento de representação jurídica (**Doc. 01**), por seu representante legal competente, nos termos do art. 113 §1º da Lei nº 8.666/93 e Regimento Interno desta Corte Estadual, vem **REPRESENTAR** contra fatos do Pregão em epígrafe realizado pela Prefeitura Municipal de São Luís para atender as demandas da Secretaria Municipal de Administração – SEMAD e que foi vencido pela empresa SOGO TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA.

Diante de fase recursal encerrada há poucos dias, cumpre-se requerer a análise liminar do presente pleito.

De forma resumida, o que se tem no presente pleito é:

- **Afastamento de proposta mais vantajosa, através de Prova de Conceito extremamente rigorosa e formalista;**
- **Participação da mesma pessoa como representante de pessoas jurídicas distintas no certame;**
- **Ausência de motivação e combate aos argumentos na fase recursal do certame pela Comissão;**
- **Exigências do Edital que podem indicar direcionamento no certame;**
- **Necessidade de melhor verificação do valor aceito para a proposta vencedora.**

DOS FATOS

O processo licitatório em destaque tem por objeto a “(...) eventual e futura de empresa especializada em serviços técnicos especializados para fornecimento de sistema de virtualização, tramitação e gestão digital de processos e documentos administrativos, automatização de fluxos de trabalho, gestão de licenciamentos públicos e gerenciamento de informações, com fornecimento do licenciamento do

referido sistema, incluindo a implantação, configuração, capacitação, hospedagem, suporte e serviços técnicos, sob demanda, visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Administração – SEMAD (...).”

Ainda que, aparentemente, o processo tenha seguido o ritmo esperado, com a inabilitação de empresas que não demonstraram as exigências contidas no Edital de licitação, no tocante à qualificação técnica, a conduta da Prefeitura principalmente na fase da prova de conceito coloca em xeque a legalidade e legitimidade da disputa.

No caso da Representante, esta foi convocada para demonstrar as funcionalidades do software, a partir da lista de requisitos prevista no Termo de Referência (Doc. 02 – Edital). Dentre as regras, destaca-se que a solução só seria aceita caso comprovados **todos os 223 itens de verificação contidos no Apêndice I do Edital**, no prazo máximo de 5 (cinco) dias.

Durante a prova de conceito da empresa SYDLE, naquele momento detentora da proposta mais vantajosa para a Prefeitura, a equipe técnica competente para referida análise, manifestou-se sobre o não atendimento TÃO SOMENTE do item 24 do referido Apêndice I. Por esse motivo, a Comissão decidiu pela desclassificação da empresa. Contudo, a decisão foi revista pela própria equipe avaliadora, que entendeu por bem conceder nova chance de demonstração do item. Com a nova oportunidade, a Representante foi capaz de demonstrar o atendimento da funcionalidade.

Houve, então, o prosseguimento da prova de conceito, quando na demonstração do item 30, segundo a equipe técnica, a Representante não teria sido capaz de realizar o envio de notificação genérica via SMS. Diante disso, a licitante foi desclassificada. **Ressalta-se: por apenas este item.**

Em resumo, esses foram os fatos que levaram à desclassificação da Representante no certame.

DOS FUNDAMENTOS

Como relatado anteriormente, a desclassificação se deu em virtude do não atendimento ao item 30 do Apêndice I do Edital. Fica claro, contudo, que a equipe de avaliação não concedeu qualquer oportunidade para a empresa comprovar que sua solução possuía tal funcionalidade, agindo de forma contrária, inclusive, ao que havia executado em momento anterior, quando do item 24 e que será devidamente fundamentado a seguir.

Nesse ponto, é indispensável registrar que a postura da Comissão foi extremamente rigorosa e contrária ao interesse público. E afirmamos isso por diversos motivos.

O primeiro deles está relacionado ao fato que, na mesma prova de conceito, quando da avaliação do item 24, a Comissão concedeu nova oportunidade de comprovação do atendimento, quando de fato isso aconteceu.

Ou seja, na primeira análise da solução de tecnologia, esta não se mostrou apta a executar a atividade descrita no item 24. **Contudo, na segunda tentativa, o cenário foi justamente o oposto, com a efetiva demonstração de atendimento da exigência prevista no Edital.**

Já em relação à verificação do item 30, que culminou com a desclassificação da Representante, a postura da Administração foi intransigente e extremamente rigorosa, na medida em que a desclassificação se deu de forma sumária, uma vez que a esta empresa não só teve sequer permissão para uma outra tentativa, como argumentou de forma legítima que o item em apreço indicava apenas a possibilidade de configuração de envio.

Como forma de contestar a afirmação desta empresa, a Comissão então alegou que o item 177 fazia tal requisição, ocorre que, como visto, tal item encontrava-se bem à frente na sequência de requisitos a serem cumpridos e mesmo assim indicaram a motivação para desclassificação por conta de item que expressamente assim prevê em sua redação: *30 - Os canais disponíveis são E-mail e SMS, disponíveis conforme configuração de cada módulo;*

Ao tempo em que, como comparação, o item 177 assim prevê: *177 - As notificações com a confirmação de abertura, interações e finalização serão feitas pelos canais previamente disponíveis na plataforma (e-mail e/ou SMS).*

A ata da prova de conceito **(Doc. 03)** comprova tal fato de forma bastante evidente:

Voltamos do almoço ainda com o trigésimo item do roteiro da POC.

A banca ainda pede que seja enviado um SMS.

Não foi feito o envio de uma notificação genérica de SMS para o atendimento do item 30, a PROPONENTE diz que não preparou para apresentação de hoje o envio para o atendimento do item 30, foi citado pela comissão que no item 177 seria necessário o envio de uma notificação com a confirmação de abertura.

Sendo assim, a comissão optou pela desclassificação da PROPONENTE pelo não cumprimento do item 30.

Válido destacar que tal fato aconteceu ainda no segundo dia da prova de conceito, cuja duração poderia se estender até o quinto dia.

A prova de conceito, se tomarmos por base a Instrução Normativa nº 01/2019, do Ministério da Economia, consiste na:

“(...) amostra a ser fornecida pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar para realização dos testes necessários à verificação do atendimento às especificações técnicas definidas no Termo de Referência ou Projeto Básico.”

Serve, assim, para que a empresa submeta sua solução de tecnologia ao crivo do órgão licitante. Todavia, não há na legislação, tampouco no Edital qualquer determinação no sentido de se impor a sumária desclassificação da licitante diante de uma simples falha detectada, sendo que nem mesmo ‘falha’ pode ser considerada, pois como visto, foi mera diversidade de interpretação quando da leitura do item do Edital.

Como visto acima e aqui é RATIFICADO: **esta empresa argumentou de forma legítima perante a Comissão a respeito do entendimento em torno dos itens 30 e 177 e acabou por ser desclassificada no momento da comprovação em torno do primeiro, mas com base na funcionalidade descrita no segundo, o qual não era o momento para tanto.**

Portanto, a desclassificação da licitante motivada por um simples questionamento em torno da interpretação de itens – e sendo usado como motivação um que não era no momento adequado para tanto - sem que lhe seja conferida nova oportunidade, atenta contra o interesse público, a vinculação ao instrumento convocatório e a busca pela obtenção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, não há qualquer dispositivo no Edital de licitação que imponha a sumária desclassificação da licitante, da maneira pela qual foi imposta pela Comissão. Comissão esta, diga-se de passagem, formada por servidores que nem mesmo era de carreira e com pouco tempo de trabalho na Contratante, fato que por si só merece a devida atenção da Corte de Contas e sua apuração.

Principalmente diante de Edital, como este em apreço, que prevê sim que a não comprovação, ainda que de apenas um único item do Apêndice I, resulte na exclusão da empresa da disputa. Ou seja, diante de tamanho rigor para atendimento de TODAS as exigências da POC, ao menos uma certa flexibilidade seria possível quando da análise de tais funcionalidades.

Que fique claro que não se trata de realizar nova prova de conceito ou conceder vantagem específica a uma única empresa, mas tão somente, dentro do prazo previsto em Edital, prover as condições para que a licitante apresente sua solução de tecnologia.

No presente caso, como já relatado, a Administração agiu de forma inflexível ao restringir que a Representante fizesse a apresentação de sua solução, isso ainda no segundo dia da prova de conceito.

A situação torna-se ainda mais grave quando se observa que a solução ofertada pela Representante é implementada nas Prefeituras Municipais de Belo Horizonte/MG e Curitiba/PR, ou seja, não se trata de empresa sem experiência em certames sobre o objeto.

Mas não é só.

Outra ilegalidade é percebida na intromissão do Sr. Alessandro Zomer Prats, a partir da formulação de questionamentos sobre a solução, além de ter acessado o ambiente virtual de realização da prova de conceito. E isso ocorreu ao longo de toda demonstração do software, o que é expressamente proibido pelo Edital:

G. A realização da Prova de Conceito ocorrerá em sessão pública e poderá ser acompanhada pelos demais licitantes, **sendo vedada qualquer manifestação durante a realização da mesma**. Qualquer manifestação dos outros licitantes deverá ser realizada ao final de cada dia e consignada em Ata.

Tudo isso consta descrito na ata da prova de conceito, sem que fosse tomada qualquer medida diante da flagrante violação ao Edital de licitação:

“(...) e que Alessandro Zomer Prats não é um Licitante e que ele fez mais de 5 perguntas durante a apresentação e não no final. Além de acessar o ambiente e fez ações de leitura e escrita (se cadastrou em um ambiente).”

Cabe apontar que esse mesmo senhor indicado acima figura no processo como representante da empresa 1Doc, ao mesmo tempo que atuou como representante da empresa Sogo (vencedora da disputa). Trata-se de violação expressa da obrigatoriedade de elaboração independente da proposta, conforme disposto no Instrução Normativa nº 2/2009, da SLTI, em razão do acesso conferido da tal pessoa representando duas empresas no mesmo certame **(Doc. 04)**.

Às 9h do dia 15 de agosto de 2022, deu-se início a prova de conceito da solução de Gerenciamento Eletrônico de Documentos - GED, ato contínuo a habilitação da empresa conforme edital do Pregão Eletrônico 141/2022, com os presentes: João André Baluz Caminha, Dionatam Sousa Cardoso, Marcus André Rodrigues Quirino como comissão avaliadora, Daniel Cataldo e Deivison Luiz como representantes da empresa Sydle, Thalles dos Anjos como escrivão da ata e Alessandro Zomer Prats da 1doc. Iniciou-se com a leitura do item 16.5 do edital, ressalta-se que a prova de conceito-POC pode ser feita em mais de um dia, foi estabelecido pela banca que sempre que se ler um item significa que o anterior foi atendido.



À
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
CENTRAL PERMANENTE DE LICITAÇÃO
PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 230-7111/2022 (330-17446/2022)
PREGÃO ELETRÔNICO N° 141/2022 - SRP
REALIZAÇÃO DA PROVA DE CONCEITO: 15 de agosto, às 9h, na sala de reunião da SEMIT, localizada na Avenida do Vale, nº 13, Renascença II - Edifício Zircônio - Sala 104, nesta capital

1. Identificação da Empresa

Razão Social: SOGO TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA
Endereço da Matriz: Rua Subtenente Manoel Gato, nº 520, Sala 02, Torre, João Pessoa, PB-CEP: 58.040-150
Telefone: (83) 3023-7245
CNPJ: 29.345.698/0001-69
E-mail: financeiro@sogo.com.br

SOLICITAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO DE PROVA DE CONCEITO

Solicitamos, conforme item 16.5, "G" do Edital, que trata dos trâmites para a Prova de Conceito, destacando que a realização da Prova de Conceito ocorrerá em sessão pública e **poderá ser acompanhada pelos demais licitantes**, sendo vedada qualquer manifestação durante a realização da mesma. Qualquer manifestação dos outros licitantes deverá ser realizada ao final de cada dia e consignada em Ata. Desse modo, em comunicação no sistema que realizou o Pregão Eletrônico supracitado, o pregoeiro destacou que qualquer empresa participante do certame que tiver interesse em acompanhar a realização da prova de conceito, deverá solicitar através e-mail: sfalexandre81@gmail.com. Sendo assim, segue solicitação da SOGO TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA, que cadastra para acompanhamento da Prova de conceito, que será realizada no dia 15/08/2022 as 09:00 horas, o Sr. Alessandro Zomer Prats, CFP nº 094.563.939-25, RG nº 6.623.968.

João Pessoa-PB, 11 de agosto de 2022.

A situação indicada acima configura consórcio implícito entre essas empresas, o que é expressamente vedado pelo Edital de licitação. Veja, ainda que não tenha sido formado um consórcio à luz da legislação, fica caracterizado o consórcio de fato, o que não se admite, da mesma forma.

A irregularidade acima foi expressamente informada no recurso administrativo desta Denunciante. **Em sua decisão, no entanto, o Pregoeiro**

simplesmente se manteve silente sobre tais argumentos (Doc. 05). Dito de outra maneira, não houve qualquer manifestação da Secretaria sobre o grave apontamento feito pela Representante, o que por si só já pode ser apontado como ilegalidade neste julgamento, conforme amplamente manifestado em decisões recentes do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 4834/2022 Primeira Câmara (Representação, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) Responsabilidade. Licitação. Homologação. Pregão. Recurso. Princípio da motivação. A autoridade que homologa o pregão deve, sob pena de responsabilização, verificar a existência de fundamentos na manifestação do pregoeiro pelo não provimento de recurso interposto por licitante, especialmente se houve contraposição às razões recursais apresentadas, em observância ao princípio da motivação (art. 2º da Lei 9.784/1999).

Acórdão nº 2399/2022 - TCU - 2ª Câmara

9.2.1. ausência de resposta diretamente relacionada ao questionamento apresentado pela licitante [...] em recurso administrativo, descumprindo o disposto no art. 85 do seu Regulamento de Licitações e Contratos, que exige que, caso não se dê provimento ao recurso interposto, esse deve ser submetido à autoridade superior "devidamente informado". Ademais, feriu o art. 50, §1º, da Lei 9.784/1999 e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.240/2014-TCU-Plenário e 1.011/2019- TCU-Plenário

Acórdão nº 2076/2021 - TCU - Plenário

9.3 dar ciência à [...], com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, **na análise do recurso interposto por licitante, a omissão do pregoeiro em relação a parte dos argumentos apresentados afronta o princípio da motivação, constante no art. 2º da Lei 9.784/1999**, bem como os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, contidos no art. 2º da mesma Lei e no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal;

Ainda pior é o fato de a empresa praticar valores bem acima daqueles praticados com outros órgãos da Administração Pública. Como exemplo, pugnamos pela verificação das informações contidas no seguinte link de acesso: https://www.pjf.mg.gov.br/transparencia/contratos/integra/2021/fevereiro/adm_direta/pdf/01.2021.005.pdf.

Da mesma forma, convém proceder à diligência junto à Prefeitura Municipal de São José de Rio Preto/SP, que adquiriu solução similar.

Da mesma forma, **o Pregoeiro mais uma vez não teceu um único comentário sobre a possibilidade de iminente prejuízo ao erário**, em razão da

cobrança de valores muito acima daqueles praticados pela própria empresa declarada vencedora.

As irregularidades, contudo, se acumulam. Outro ponto que indica claro tratamento desigual da Administração está na condução das provas de conceito da empresa declarada vencedora Sogo (Doc. 06).

No caso da Representante, a prova teve início às 9 horas do dia 15 de agosto. Nesse mesmo dia, até 12h41min, a Comissão havia analisado apenas os 13 (treze) primeiros itens do Apêndice I. Às 16h35min, ainda do dia 15 de agosto, a prova foi encerrada, com a análise do item 24, do total de 223.

Assim, no primeiro dia da prova de conceito, foi possível verificar apenas o quantitativo de 24 itens. **E desde já se afasta a tese estapafúrdia apresentada pela empresa SOGO - em sua contrarrazão na fase recursal - de que o tempo despendido pela Representante em sua Prova de Conceito se deve a suposta apresentação institucional que nada se relacionaria ao caso. Grave engano e acusação opaca. Tal relato sobre a expertise e competência da SYDLE não levou nem sessenta minutos e deve assim ser desconsiderada como motivo para considerar ter sido a duração da POC da empresa SOGO razoável.**

Já na prova de conceito da empresa Sogo, que teve início no dia 19 de setembro, às 9 horas, a Comissão, incrivelmente, foi capaz de analisar todos os 223 itens até o encerramento que ocorreu às 14 horas.

Ou seja, no período de menos de 5 horas, considerado o intervalo de 15 minutos, **a Administração realizou a verificação de mais de 44 itens por hora, que corresponde ao período de menos de 1 minuto e 30 segundos por item.** Em outras palavras, sem qualquer condição de realização das verificações dos itens previstos no Edital da maneira adequada, principalmente quando se leva em consideração o que fora realizado quando da POC desta Representante. Ou seja, quebra de isonomia bem evidente no caso.

Tal situação se mostra claramente inverossímil e revela, no mínimo, a falta de cuidado por parte da Administração, principalmente quando se considera a relevância da solução a ser contratada e o valor da proposta aceita.

O resultado de todas essas irregularidades é, **primeiro**: a diferença de mais de 2 (dois) milhões de reais, entre a proposta da Representante e da empresa Sogo.

Segundo: a contratação da solução da empresa Sogo pelo incrível valor de R\$ 5.399.200,00, sendo que a Administração dedicou menos de 5 (cinco) horas para verificar seu atendimento às exigências técnicas do Edital de licitação.

Noutro giro, há diversas funcionalidades exigidas pelo Edital de licitação, que devem integrar a solução de tecnologia da informação, **que denotam direcionamento em favor da empresa vencedora do certame**, a saber:

- **Item 55 em conjunto com o Item 57** - Não exige instalação de nenhum plugin, applet ou aplicativo no computador do usuário para sua utilização; e Possuir suporte a certificados do tipo A1 da ICP-Brasil e dispositivos criptográficos (tokens e smartcards) para certificados do tipo A3, emitidos por Autoridades Certificadoras vinculadas a cadeia da ICP-Brasil; (A utilização de dispositivos criptográficos (tokens e smartcards) para certificados do tipo A3, por si só, pressupõe a instalação de applet, Plug-in e aplicativo, para conversar os dispositivos físicos, dado que o navegador não disponibiliza tecnologia própria para tal.

Da forma como foi definido no edital, o atendimento simultâneo de ambos os requisitos seria inviável, o que torna impossível o atendimento dos itens por qualquer licitante. Ainda assim, tais itens foram validados na prova de conceito da empresa SOGO;

- **Item 58** - Possuir componente para execução de assinaturas digitais com Certificado ICP-Brasil para no mínimo os navegadores Internet Explorer, Mozilla Firefox e Google Chrome, em suas versões mais recentes, para no mínimo os sistemas operacionais Windows, Linux e MacOS;

Cumpra esclarecer que o suporte para o Internet Explorer 11 terminou em 15 de junho de 2022, ou seja, o navegador foi descontinuado;

- **Item 163** - Possibilidade de assinatura digital em lote, por meio de listagem com campo tipo checkbox, onde, ao selecionar, as assinaturas serão feitas em formato de fila;

Trata-se de requisito muito específico, que poderia ser atendido de outra forma com a mesma qualidade por outras soluções disponíveis no mercado. Contudo, da forma definida no edital, apenas a solução ofertada pela empresa SOGO seria capaz de atender;

- **Item 187** - O Mapa de Consulta de Viabilidade deve ser interativo e online. Para acessá-lo, basta que os usuários (externos ou internos)

acessem o link (disponibilizado pela Organização no site), cliquem sobre a área ou lote da sua obra. Ao clicar no lote, poderá visualizar os índices urbanísticos e os usos admitidos para a zona em que está localizado. Se restar dúvidas, podem ainda clicar em abrir protocolo, será direcionado ao sistema onde poderá selecionar o assunto de Consulta de Viabilidade, anexar os documentos obrigatórios e protocolar seu pedido; Trata-se de requisito muito específico, que poderia ser atendido de outra forma com a mesma qualidade por outras soluções disponíveis no mercado. Contudo, da forma definida no edital, apenas a solução ofertada pela empresa SOGO seria capaz de atender;

- Item 212 - Disponibilidade do usuário externo e o usuário interno acompanharem o progresso do processo de forma temporal: na tela do protocolo, que funciona como um feed de notícias (linha do tempo) das redes sociais, onde as movimentações mais antigas aparecem acima, e as novas entram abaixo;

Trata-se de requisito muito específico, que poderia ser atendido de outra forma com a mesma qualidade por outras soluções disponíveis no mercado. Contudo, da forma definida no edital, apenas a solução ofertada pela empresa SOGO seria capaz de atender.

Da Conclusão

Resta evidente o potencial e iminente prejuízo ao erário, a ser causado pela conduta ilegal e parcial da Comissão, que dá causa à contratação de proposta QUE NÃO É A MAIS VANTAJOSA PARA A PREFEITURA. Diante da proximidade de assinatura do Contrato Administrativo competente, é urgente que seja tomada medida liminar nos termos do Regimento Interno do Tribunal para suspensão do trâmite.

No mérito, que seja então deferida a presente Representação para que seja (i) declarada a nulidade do procedimento licitatório diante das ilegalidades aqui apontadas, dentre elas a necessidade de apuração em torno da escolha e conduta dos servidores que compuseram a Comissão da POC; (ii) na eventualidade do indeferimento do item 'i', que seja então deferida nova oportunidade de realização de POC para esta Representante.