

Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator RICARDO TORRES

Ref.: Relatório Conclusivo de Representação em face do Edital SPTrans nº 035/2023, cujo objeto é a aquisição de licenças de uso de Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional (SMGO) para monitoramento, planejamento e gerenciamento do Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros da cidade de São Paulo, com os respectivos serviços de implantação, customização, operação, treinamento, manutenção, processamento, armazenamento e comunicação de dados em nuvem sob demanda.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Representação apresentada pelo Sr. Guillermo Santana Andrade Glassman em conjunto com as empresas Optibus Brasil Sistemas e Soluções Em Transporte Ltda. ("Optibus"), Volaris Brasil Tecnologia Ltda. ("Volaris") e Tacom Projetos de Bilhetagem Inteligente Ltda. ("Tacom"), suscitando irregularidades no Edital SPTrans nº 035/2023, cujo objeto é a aquisição de licenças de uso de Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional (SMGO) para monitoramento, planejamento e gerenciamento do Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros da cidade de São Paulo, com os respectivos serviços de implantação, customização, operação, treinamento, manutenção, processamento, armazenamento e comunicação de dados em nuvem sob demanda.

O objeto licitado é a aquisição de licenças de uso de sistema de monitoramento e gestão operacional (SMGO) para monitoramento, planejamento e gerenciamento do sistema de transporte coletivo público de passageiros da cidade de São Paulo com os respectivos serviços de implantação, customização, operação, treinamento, manutenção, processamento, armazenamento e comunicação de dados em nuvem sob demanda.

O Edital SPTrans nº 035/2023 foi inicialmente publicado no Diário Oficial da Cidade – DOC em 26.12.23, com previsão de abertura das propostas para 18.01.24 às 10h, e foi objeto de acompanhamento realizado no TC 000199/2024. No Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, concluiu-se que o certame não reunia condições de prosseguimento.

Em 17.01.24, a SPTrans suspendeu de ofício a licitação em face de impugnações, mas em 21.02.24 publicou sua retomada com um novo edital, analisado novamente por esta Auditoria,

que manteve sua conclusão de que o certame não reunia condições de prosseguimento. A data limite para recebimento das propostas foi adiada para o dia 05.04.24 às 10h, conforme publicado no DOC de 14.03.24.

Na inicial (peça 1, fls. 5/6), o Representante requereu:

- a) Sustação imediata do Edital n. 035/2023 da SPTrans;
- b) Que se ordene o andamento urgente deste feito;
- c) Que se determine, “ad referendum” do Pleno, as medidas corretivas pertinentes e a sustação do procedimento;

Após regular intimação, a SPTrans manifestou-se sobre a presente Representação, conforme consta das peças 27 e 28 deste processo.

Em seguida, remeteram-se os autos a esta Coordenadoria para manifestação sobre os documentos acostados.

2. ANÁLISE

Neste item, serão analisados os questionamentos trazidos na Representação (peça 1), bem como os esclarecimentos e considerações apresentados pela SPTrans (peças 27 e 28).

Para facilitar o entendimento, este item será subdividido respeitando a sequência dos questionamentos constantes na inicial da presente Representação frente as respostas da Origem.

2.1. Frustração à licitude de procedimentos licitatórios

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 9/15):

Ocorre que o processo de validação instituído pela SPTRANS passou por uma significativa alteração que implicou na eliminação das principais e mais prestigiadas empresas do mercado para a prestação dos serviços objeto do Edital.

Com efeito, não houve a homologação das conclusões técnicas da certificadora contratada pela própria SPTRANS, mas sim a **“reavaliação” ou “recertificação” de boa parte dos itens técnicos já certificados.**

Tal reavaliação foi absolutamente surpreendente para os interessados. Isso porque o processo de certificação conduzido pelas OCD é extremamente técnico e rigoroso e de altíssimo custo.

Com efeito, as empresas Representantes dependeram milhões de reais nesse processo de certificação especificamente destinado ao atendimento do objeto solicitado pela SPTRANS.

Não bastasse isso, essa “recertificação” realizada pela SPTRANS, além de não ter sido prevista previamente, na forma em que foi realizada, em qualquer documento divulgado pelo Órgão (o que se previa era apenas simples homologação da certificação feita por OCD), **foi realizada de maneira extremamente subjetiva e não técnica.**

A eliminação de importantes concorrentes feita desta forma, além de prejudicar os particulares interessados, impacta, evidentemente, o preço final de aquisição e, por isso, gera danos ao erário.

[...]

Com efeito, é inexplicável que a SPTRANS tenha orientado a contratação de empresas especializadas para o fim específico de credenciar interessados no fornecimento do objeto do Edital; que as empresas tenham pago milhões de reais para alcançar essa certificação; e, após terem os interessados alcançado a certificação e sem contestar a qualidade de atuação da credenciadora, a SPTRANS reabra a análise técnica no momento da Homologação – excluindo potenciais concorrentes.

A SPTRANS pode ter experiência inquestionável quanto às suas soluções implantadas e em operação; mas, não possui capacitação técnica para validar soluções inéditas a ela, tais como laboratórios, instalações, profissionais, técnicas e procedimentos capazes de suprir as experiências consagradas das OCD contratadas.

A condução da Homologação demonstrou isso, com **avaliações amplamente subjetivas** e contestadas por diversas empresas – todas potenciais prestadoras que poderiam formular propostas de preço neste momento e contribuir para evitar o dano ao erário que se configura.

A “reavaliação” que substituiu a homologação prevista foi conduzida por Grupo de Trabalho, composto por pessoal interno designado pela SPTRANS.

Afirma-se que a avaliação foi subjetiva porque não foram definidos procedimentos pré-fixados para a testagem de funcionalidades selecionadas pelo Grupo de Trabalho no âmbito da homologação, na forma como ocorreu.

De fato, o Comunicado nº 02/CDP62/21, fixou no item 2 os “Procedimentos de Homologação do SMGO”, ignorando por completo a inclusão dos métodos que seriam utilizados para aferição das funcionalidades descritas nas Especificações do Caderno III, como:

- a. escolha de algumas delas para demonstração;

- b. forma de seleção dessas funcionalidades; e
- c. esclarecimentos compatíveis com a descrição dessas funcionalidades.

Além disso, a homologação desconsiderou os critérios definidos pela própria SPTRANS para o credenciamento dos interessados – isto é, para a fase de certificação técnica conduzida pela OCD.

Enquanto as OCD, conforme definição contida no Caderno III do Anexo III, desenvolveram sua avaliação e atribuíram a pontuação 0, 4, 8 ou 10, para inaceitável, insuficiente, bom ou excelente, respectivamente; a SPTRANS reduziu a avaliação a “atende” ou “não atende”, contrariando a metodologia pré-definida.

A esperada isenção e lisura na certificação através de uma OCD deixou de existir no momento que a SPTRANS se substitui aos laboratórios externos, contestando e reavaliando funcionalidades já aprovadas.

Responder pelo processo de certificação é responsabilidade da OCD que possui métodos, ferramentas, equipes capacitadas e demais critérios consagrados.

Qualquer dúvida neste processo, objeção aos resultados apresentados pela OCD, incertezas sobre o atendimento de funcionalidades e demais inseguranças para homologar a partir da certificação realizada, caberia a SPTRANS questionar a respectiva OCD.

Sabe-se que por conta de tais irregularidades apenas duas empresas foram homologadas pela SPTRANS e estas são as únicas que – nos termos atuais do Edital – poderão formular proposta.

Trata-se de um mercado composto por dezenas de empresas (podendo-se citar como mais relevantes Noxxon, Cittati, Tacom, Volaris, Samsung e Optibus), mas apenas ETRABRAS MOBILIDADE E ENERGIA e CLEVER DEVICE DO BRASIL foram homologadas pela SPTRANS, conforme Comunicados nº 08/CDP62/21, nº 05/CDP62/21 e nº 07/CDP62/211

Como a fase de homologação apresentou falhas e direcionamento grave, para solução da irregularidade apontada, é necessário o saneamento do Edital para fins de supressão da exigência de apresentação do Termo de Homologação (indicado nos itens 4.22.2.3, 4.23.1.3, Minuta de Contrato – preâmbulo e item 9.2.20.5, Termo de Referência – sumário e itens 2, 3.2, 6.1.2).

Tal exigência deve ser substituída pela Certificação do Organismo Certificador Designado, conforme os parâmetros previamente definidos pela SPTRANS nos respectivos Comunicados.

Isso permitirá a participação de diversos interessados (como os Representantes) e a concorrência real na fase de apresentação de propostas, com relevantíssimo impacto sobre o preço final de aquisição pela Administração.

Com efeito, dadas as irregularidades identificadas na fase de homologação técnica, o Edital estará sujeito a pouca ou nenhuma concorrência, apesar de existirem diversas empresas no mercado capazes e dispostas a prestar o serviço objeto do certame à SPTRANS.

Vale notar – a título de hipótese e por argumentação – que se a SPTRANS tivesse entendido, por algum motivo, que o processo de credenciamento perante as OCD apresentou falhas, deveria ter apontado elas de forma específica e fundamentada e buscado solução adequada para isso.

Mesmo nesse caso, do ponto de vista jurídico, não seria solução adequada o “refazimento” do credenciamento no âmbito da homologação, de forma parcial e sem critérios prévios e objetivos.

Havendo falhas identificadas no credenciamento, deveria a SPTRANS revogar o Edital e reabrir a fase de credenciamento ou alterar as disposições do Edital, estabelecendo critérios para a habilitação técnica no âmbito do próprio certame – o que não fez. (grifos nossos)

Manifestação Prévia da SPTrans (peça 28, fls. 4/5):

A SPTrans apresentou os seguintes esclarecimentos sobre este item da Representação:

A homologação de certificado de conformidade é prevista no item 3.1 do Caderno III do Anexo VII e no item 7.3 do Anexo VII dos Contratos de Concessão do Serviço de Transporte Coletivo Público da Cidade de São Paulo, no Regulamento Anexo ao Credenciamento n.º 2/2014 e em regras complementares. Logo, não se está diante de uma novidade trazida pelo Edital da Licitação n.º 35/2023, ao contrário do que a representação quer fazer crer.

A representação procura, sem fundamento, deslegitimar o processo de homologação de certificados de conformidade, cujas regras são anteriores à Licitação em curso e constam do Anexo VII aos Contratos de Concessão do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros; do Regulamento Anexo ao Edital de Credenciamento n.º 2/2014; e do Comunicado n.º 2/CDP062/21, publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 29/01/2022, p. 97.

Ou seja, a argumentação contida na representação não se refere especificamente ao edital da Licitação n.º 35/2023, cujo aviso foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 26/12/2023. Pelo contrário, a representação tenta discutir processos administrativos mais antigos, trazendo alegações de “subjativismo” que são teóricas e genéricas, sem especificar qual a irregularidade supostamente incorrida pela SPTrans.

Todos os atos decisórios relacionados aos processos de homologação de certificados de conformidade do SMGO foram publicados no Diário Oficial da Cidade, em respeito ao art. 25 da Lei Municipal n.º 14.141/2006, e foram devidamente fundamentados em manifestações técnicas e jurídicas.

Dessa forma, o processo de homologação cumpriu os princípios da Administração, estando dentro da legalidade, como reconheceu a n. Auditoria do TCM, no eTCM

199/2024, que ao analisar o Edital de Licitação n.º 35/2023 não encontrou nenhuma irregularidade na exigência de homologação do Certificado.

Assim, a discussão posta sobre a homologação mostra-se totalmente inapropriada dentro desta representação. A homologação é requisito previsto nos Editais de Concessão de Transporte SMT.GAB n.º 01/2015, 02/2015 e 03/2015, e, se houvesse irregularidade, as interessadas deveriam ter efetivado a representação naquele momento.

Além disso, as regras para homologação foram publicadas no Diário Oficial do Município no final do ano de 2021 e início de 2022. Se houvesse alguma mácula — o que se aventa apenas por amor ao argumento — elas deveriam ser questionadas naquele momento.

Entretanto, as empresas não se insurgiram naquele momento, fazendo-o somente no momento em que mais prejudica a população usuária do Sistema de Transporte.

A intenção da representação, além da manifesta protelação do certame, é a defesa dos interesses privados em detrimento do interesse público em contratar uma solução que atenda aos interesses da Administração.

A garantia de participação no certame sem o cumprimento dos requisitos que eram de conhecimento público só tem objetivo de proteger interesses privados, não podendo ser acolhido por esse E. Tribunal.

Análise da Coordenadoria:

Inicialmente, é preciso ressaltar que o procedimento de pré-qualificação não foi objeto de auditoria desta Corte de Contas.

No Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital SPTrans nº 035/2023, foram avaliados os critérios de Qualificação técnica no edital no item 3.6.1 e, em particular, os procedimentos definidos para o processo de pré-qualificação no item 3.6.2 (peça 47, fls. 89/91 do TC 199/2024) – sem, nesse último, verificar a conformidade da aplicação dos procedimentos nos casos reais.

Nessa avaliação, não foram identificadas irregularidades, concluindo-se que o edital está em conformidade com o Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da SPTrans, não estabelecendo condições separadas para a habilitação técnica.

Especificamente quanto ao processo de pré-qualificação, observou-se que na primeira etapa, a empresa interessada submeteu sua plataforma a uma empresa certificadora, que conduziu uma série de avaliações, gerando 5 relatórios de conformidade. Caso a plataforma obtivesse sucesso nessas avaliações, um certificado era emitido.

Com o certificado em mãos, a empresa interessada poderia iniciar a segunda etapa, solicitando à SPTrans que homologasse seu certificado. Assim, o certificado homologado atesta que a empresa foi aprovada na pré-qualificação e está apta a participar da licitação.

Existem 7 processos de homologação abertos pela SPTrans no SEI. Três dos processos resultaram em homologação. Observe-se que dois dos *softwares* homologados referem-se a uma única empresa que apresentou plataformas distintas para serem certificadas. Assim, existem apenas duas empresas habilitadas e, portanto, aptas a participarem da licitação.

Quatro desses processos resultaram no indeferimento pelo grupo de trabalho designado pela SPTrans para avaliar os pedidos de homologação. Os processos não foram auditados, mas as decisões contam com suporte documental e de motivação por meio de pareceres e relatórios nos respectivos processos SEI.

Sendo assim, opinamos pela **improcedência** da alegação do Representante, ressalvada a possibilidade da instauração de procedimento fiscalizatório para averiguar a conformidade dos processos de pré-qualificação e homologação realizados pela SPTrans previamente à licitação do SMGO.

2.2. Desatualização do Termo de Referência em desatendimento ao interesse público

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 15/17):

É no mínimo incomum que um órgão gestor demore aproximadamente 7 anos desde a divulgação da licitação até o comunicado para homologação das empresas interessadas, e inexplicavelmente, exclua a quase totalidade dos interessados em prestar o serviço em questão.

Essa passagem de tempo traz, ademais, um impacto crítico: tratando-se o objeto de tecnologia inovadora em sua aplicação específica no Município de São Paulo, em sete anos muitas coisas mudam. E, com isso, aquilo que poderia atender adequadamente à Administração e à população de São Paulo já não mais o faz.

Especificamente no caso do Edital, o Termo de Referência aponta para a necessidade de solução com *hardware* incorporado, para fins de processamento de dados e armazenamento de informações. O credenciamento e homologação prévios – que definiram os pouquíssimos que poderiam participar do certame – foi baseado nesse paradigma.

Isso pode ser verificado na exigência de construção de infraestrutura de *Data Center*. Um *Data Center* corresponde a um local físico que armazena máquinas de computação e seus equipamentos de *hardware* relacionados. Ele contém a infraestrutura de computação que os sistemas de TI exigem, como servidores, unidades de armazenamento de dados e equipamentos de rede.

A construção de *Data Center* está prevista no item 4.1.2 do Termo de Referência do Edital, nos seguintes termos:

4.1.2. Este Termo de Referência apresenta as especificações técnicas e funcionais para o fornecimento do SMGO, incluindo:

[...]

- Infraestrutura:
- * *Data Center*;
- * *Links* de Comunicação;
- * Monitoramento da infraestrutura; e
- * Manutenção da infraestrutura.

Note-se que a exigência de construção de *Data Center* implica, também, os respectivos custos de manutenção e atualização dessa estrutura.

Note-se, também, que, apesar de o Edital, após reformulações do Termo de Referência, passar a permitir – formalmente – a apresentação de solução em “nuvem”, isso é contradito pela obrigação de inclusão nos serviços da instalação de *Data Center* – e essa obrigação, naturalmente, será precificada, mantendo-se, na prática, o impacto deletério para a Administração Pública.

Ocorre que hoje, a solução para processamento e armazenamento de dados “em nuvem” (isto é, utilizando uma capacidade licenciada e não especificamente dedicada com exclusividade) é uma realidade – inclusive para os leigos ao operarem algo tão simples como um aparelho telefônico celular.

Entre os diferentes tipos de armazenamento de dados, a nuvem vem sendo o modelo mais utilizado por empresas e governos por suas vantagens, como nível de escalabilidade e maior capacidade de segurança. Com efeito, a solução em “nuvem” é mais:

- a. segura: Com o armazenamento em nuvem, os dados têm vários *backups* nos *datacenters* do provedor, evitando a perda de dados devido a falhas de *hardware*, extravio ou mesmo após um desastre;
- b. ágil: os servidores de arquivos oferecem a melhor opção para acessar e transmitir dados rapidamente;

c. escalabilidade: se modela conforme as demandas;

d. barato: não é necessário investir alto em uma infraestrutura física, impactando na redução de custos.

A diferença de custos, no caso, está na casa das dezenas de milhões – um insustentável prejuízo aos cofres públicos. Com efeito, estima-se que a retirada da construção do *Data Center* do objeto da licitação (com sua substituição por solução na “nuvem”) reduziria os custos de contratação em aprox. 30%.

A solução para essa questão está, evidentemente, na atualização do Termo de Referência. Essa defasagem, com delineamento do Termo de Referência prestes a completar o décimo aniversário, não pode ser ignorada.

Para evitar esse dano, é necessário que a SPTRANS revogue o Edital e suprima do Termo de Referência tais amarras obsoletas – do ponto de vista tecnológico – que encarecem o objeto licitado sem, em contrapartida, oferecer qualquer vantagem prática para a Administração ou para a população de São Paulo – muito pelo contrário. (grifos nossos)

Manifestação Prévia da SPTrans (peça 28, fls. 11/12):

A SPTrans apresentou os seguintes esclarecimentos sobre este item da Representação:

Ao contrário do que genericamente alegado na representação, as inovações tecnológicas pertinentes foram devidamente incorporadas no Edital da Licitação n.º 35/2023, cujos requisitos são tecnicamente suficientes para atender ao interesse público.

A representação não trouxe nenhuma demonstração sobre a obsolescência do Edital, e não identificou nenhum fato ou razão pela qual os requisitos estariam desatualizados.

Inclusive, nenhuma empresa interessada ou participante no processo de certificação e homologação alegou desatualização ou necessidade de substituição dos critérios e/ou funcionalidades estabelecidas nos contratos de Concessão. Por isso, causa espanto a alegação neste momento de que o conjunto do SMGO poderia estar desatualizado, narrativa que o corpo técnico da SPTrans nunca identificou e com a qual não concorda.

Ao contrário do alegado na representação, as características da computação em nuvem compatíveis com o interesse público foram devidamente incorporadas, como se observa, por exemplo, nos itens 1 e 4.1.7 do TR.

A alegação de obrigatoriedade de “construção de *Data Center*” é uma interpretação das representantes que poderia ser esclarecida na Consulta Pública, demonstrando mais uma vez o caráter protelatório da presente representação.

Portanto, são improcedentes as alegações das representantes também neste aspecto, devendo a representação ser rejeitada.

Análise da Coordenadoria:

Em relação à incorporação do conceito de computação em nuvem ao Edital, cabe registrar inicialmente que, como alegado pela SPTrans, essa tecnologia está prevista no Termo de Referência do certame.

Contudo, conforme demonstrado no Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital SPTrans nº 035/2023, em seu item 3.3.8 (peça 47, fls. 66/82 do TC 199/2024), tanto o Termo de Referência quanto o edital de contratação em análise fazem menção a outros instrumentos contratuais que devem ser considerados na sua consecução, sendo que tais instrumentos foram atualizados desde a elaboração do Anexo VII dos Editais de Concessão que baseou esta licitação, não sendo refletido nos documentos dela.

Ademais, o atraso na implementação das novas tecnologias previstas nos Editais de Concessão, demonstrando a situação atual durante a execução contratual, muito mais do que o cronograma previsto à época, é informação relevante para o dimensionamento dos esforços tecnológicos de estruturação do SMGO, e deveria constar do edital em análise como subsídio para o dimensionamento de esforços, custos e formação de preços das participantes do certame.

As lacunas de informação demonstradas anteriormente e definições excessivamente amplas das especificações geram significativas dúvidas sobre qual será a finalidade a ser atendida pelo SMGO, prejudicando a definição do objeto. Independente da intenção do Grupo de Trabalho que formatou a contratação, é necessário considerar as definições adotadas frente à legislação vigente e os princípios constitucionais que norteiam as contratações públicas, sendo necessário adequar as disposições do edital especificando de forma inequívoca o que se pretende contratar.

Deixar de consolidar as especificações no instrumento convocatório do edital de contratação do SMGO e fazer menções genéricas a outros, e diversos, instrumentos contratuais que permeiam o sistema de transportes prejudica a definição do objeto, gera dúvidas sobre o que as contratadas devem oferecer causando insegurança jurídica ao contrato e dificultando sua fiscalização, e implica em infringência ao Art. 31 da Lei Federal 13.303/16.

Assim, assiste razão ao Representante quanto à desatualização do Termo de Referência frente à realidade para implementação do SMGO, motivo pelo qual opinamos pela **procedência** da alegação.

2.3. Ilegalidade da inclusão de *Data Center* no escopo do objeto licitado – obrigatoriedade do parcelamento do objeto

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 17/23):

Ainda que se entendesse pertinente a manutenção do *Data Center* no Objeto do Edital n. 035/2023, não faz sentido sua aglutinação aos demais elementos do Termo de Referência.

O objeto da licitação é a aquisição de licenças de uso de sistema de monitoramento e gestão operacional (“SMGO”). Contudo, o Termo de Referência do Edital, no item 4.1.2, também prevê o fornecimento e instalação de *Data Center* pela licitante vencedora.

Trata-se de objetos muito diferentes, cujos mercados de potenciais fornecedores também são distintos. Desse modo, ao reunir ambos os objetos na mesma licitação, impede-se que muitas das empresas desses mercados distintos disputem o certame.

No caso, é a empresa fornecedora de *Data Center* que fica impedida de disputar a licitação, visto que, no geral, elas não terão capacidade para oferecer o SMGO. **Assim, o resultado será a subcontratação das empresas de *Data Center*, ocasionando uma perda de competitividade, que resultará em preços mais caros para a Estatal.**

Para assegurar a mais ampla competitividade possível nas licitações e, conseqüentemente, a proposta mais vantajosa, é necessário, antes de tudo, que o objeto e a sua consecução sejam planejados de forma a assegurar o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado.

Por isso, a Lei nº 13.303/2016 prevê, expressamente, em seu art. 32, III, a obrigatoriedade do fracionamento do objeto das licitações, como recurso necessário à ampliação do rol de possíveis contratantes, de forma a privilegiar a competitividade:

Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: (...) III - parcelamento do objeto, visando a ampliar a participação de licitantes, sem perda de economia de escala, e desde que não atinja valores inferiores aos limites estabelecidos no art. 29, incisos I e II;

Englobar, em uma única contratação, elementos tão díspares, implica restringir o universo de possíveis licitantes, em afronta ao princípio do parcelamento do objeto constante do art. 32 acima.

Essa aglutinação colide frontalmente com a finalidade da licitação realizada por empresas públicas e sociedades de economia mista, que é a seleção da proposta mais vantajosa, bem como com o princípio da ampla competitividade, todos previstos no art. 31 da Lei nº 13.303/2016:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

[...]

De qualquer forma, como se vê, o parcelamento do objeto é a regra e para que a aglutinação dos itens SMGO e *Data Center*, na mesma licitação, pudesse ocorrer, se faria necessária a apresentação de justificativa pela Administração, o que não ocorreu no caso concreto.

Por essa razão, não havendo migração para a solução em “nuvem”, não há alternativa que não seja o parcelamento dos serviços indicados no Edital n. 035/2023, em respeito ao princípio do parcelamento obrigatório dos objetos licitados, para assegurar a competitividade do certame e garantir a proposta mais vantajosa para a SPTRANS. (grifos nossos)

Manifestação Prévia da SPTrans (peça 28, fls. 12/13):

A SPTrans apresentou os seguintes esclarecimentos sobre este item da Representação:

Neste tópico, cabe sublinhar a contradição em que incorre a representação. Por um lado, alega-se que a SPTrans deveria prever a contratação de solução em nuvem — o que foi devidamente contemplado em edital, como explicado no tópico anterior. Por outro, alega-se que seria indevido a SPTrans contratar a infraestrutura de sustentação conjuntamente às licenças e à manutenção.

Ora, a contratação de uma solução em nuvem implica, precisamente, transferir à contratada a sustentação da solução — ao contrário do que ocorreria com um *software on premises*. Ou seja, deixar de prever os serviços de sustentação na licitação em discussão obstaría a utilização do conceito de nuvem que a representação tanto defende, além de implicar a necessidade de organização de outra contratação distinta apenas para a sustentação de dados, com todos os riscos operacionais que o modelo acarretaria.

Nesse sentido, ao contrário do alegado pela representação, não há nenhum tipo de aglutinação injustificada de serviços.

Não há razão apriorística pela qual a Administração Pública estaria impedida de licitar a aquisição de bens e serviços conjuntamente pelo mero fato de serem distintos. A avaliação sobre a necessidade de parcelamento do objeto, conforme o art. 32, III, da Lei Federal n.º 13.303/2016, depende da economicidade, além do interesse público a ser atendido pela contratação, o que depende de uma avaliação em concreto.

No caso, o item 3 do Termo de Referência trouxe a justificativa para a contratação conjunta dos bens e serviços objeto da licitação, inclusive sobre o módulo DRT e a infraestrutura de sustentação do SMGO. A representação, por sua vez, traz alegações abstratas que não desabonam a justificativa exposta pela Administração Pública.

Importante relembrar que o alto acoplamento entre os *softwares* do SMGO e a sua infraestrutura de sustentação segue o preconizado no Anexo VII dos contratos de concessão decorrentes das Concorrências SMT.GAB n.º 1/2015, n.º 2/2015 e n.º 3/2015.

Segundo o referido Anexo, a infraestrutura de sustentação do SMGO, incluindo seu *Data Center*, seria fornecido conjuntamente ao Poder Concedente — ou seja, em decorrência de uma única contratação com a Administração Pública — ainda que, no mercado, empresas diferentes possam prestar serviços de sustentação e fornecer licenças de *software*.

O Termo de Referência anexo ao Edital de Licitação n.º 35/2023, fruto de um criterioso trabalho multidisciplinar da SPTrans, contemplou apenas as adaptações necessárias para incorporar a evolução tecnológica e das necessidades da Administração Pública, preservando ao máximo a política pública e decisões técnicas legitimamente consolidadas nos contratos de concessão vigentes.

Portanto, a configuração dos bens e serviços objetos do Edital de Licitação n.º 35/2023 não oferece restrição indevida à competitividade, e é improcedente a alegação de indevida aglutinação de serviços, não havendo razões para o recebimento da presente representação.

Análise da Coordenadoria:

Quanto ao questionamento sobre a contratação de solução em nuvem, reiteramos que essa tecnologia já se encontra delimitada no edital.

No entanto, quanto à questão sobre o parcelamento do objeto, esta Auditoria apontou, no Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital SPTrans nº 035/2023, o problema na inclusão do *software* de *Demand-Responsive Transport* (DRT) – citada pela SPTrans em sua manifestação acima – na mesma licitação do SMGO.

Conforme detalhado no item 3.3.4.1 daquele Relatório (peça 47, fls. 31/38 do TC 199/2024), o *software* de DRT não estava previsto na modelagem do SMGO nos Editais das Licitações 001,

002 e 003/2015 nem está incluído nos módulos gerais, não restando justificada sua inclusão no contexto geral de contratação do SMGO pois tal funcionalidade pode ser desenvolvida por outras empresas, portanto, não havendo o devido parcelamento do objeto, em prejuízo à economicidade da contratação, e em infringência ao inciso III do Art. 32 da Lei Federal nº 13.303/16.

Assim, assiste razão ao Representante quanto à ilegalidade da falta de parcelamento do objeto licitado, motivo pelo qual opinamos pela **procedência** da alegação.

2.4. Ilegalidade pelo não fornecimento dos equipamentos de *hardware* durante o teste para obtenção do Termo de Homologação do SMGO

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 23/25)

Além da aglutinação – com impacto principal sobre fornecedores de *Data Center* – a SPTRANS restringiu, também, a participação ampla de empresas de *software* no certame. Isso ocorreu devido à condição, pela SPTRANS, da fase de certificação.

Para empresas de *software* que não detém os equipamentos especificamente utilizados pela SPTRANS, a obtenção da certificação específica dependia da realização de grandes investimentos para aquisição desses equipamentos, antes da Licitação.

Isso porque a certificação específica exige a utilização e testes nesses específicos equipamentos – e os equipamentos não foram disponibilizados pela SPTRANS para testes pelos interessados.

Nesse sentido, a omissão da SPTRANS em fornecer os equipamentos para realização do teste de pré-qualificação do Sistema implica injustificada restrição ao caráter competitivo da licitação e do próprio procedimento prévio instaurado.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em consonância com entendimento pacífico nacionalmente em tal âmbito, entende que são ilegais normas editalícias que exigem investimentos prévios dos licitantes para participação na licitação, uma vez que normas dessa natureza criam restrições indevidas ao caráter competitivo da licitação:

“Em procedimento licitatório, não é permitido exigir-se, para fins de habilitação, certificações de qualidade ou quaisquer outras não previstas em lei.”

“É vedada a exigência de avaliação (ou 'certificado') de qualidade de processo de *software*, a exemplo de CMMi ou MPS.BR, como requisito para habilitação em licitação, por ausência de previsão legal, por implicar em despesas anteriores à contratação e desnecessárias à competição e por ferir a isonomia, restringindo

injustificadamente a competição. 7. Nesse sentido também são os seguintes acórdãos: 1.391/2014, 545/2014, 2.995/2013, 1.542/2013 e 1.612/2008, todos do Plenário.

Ainda que, pessoalmente, acredite que esse entendimento mereça ser revisto e aprimorado, não há, no âmbito do caso ora analisado, como admitir a regularidade da exigência adotada pela Caixa.” (TCU – Acórdão 2468/2017 – Plenário – Rel. José Mucio Monteiro – Sessão de 08.11.2017)

Esse entendimento do Tribunal de Contas decorre da necessidade de preservação da ampla competitividade da licitação, também indicada como princípio das licitações dos entes estatais regidos pela Lei 13.303/2017, conforme determinado no art. 31 da referida Lei.

Isso porque é evidente que cláusula de Edital que exija a realização de altos investimentos de eventuais licitantes, como condição de participação no certame, cria obstáculos à participação na licitação e afasta competidores que contribuiriam para obtenção da melhor proposta.

Manifestação Prévia da SPTrans (peça 28, fls. 10/11):

A SPTrans apresentou os seguintes esclarecimentos sobre este item da Representação:

A TACOM, há tempos, tenta fazer com que a SPTrans lhe forneça equipamentos embarcados para a empresa testar sua solução SMGO — o que é completamente descabido. Tal assunto já foi objeto de discussão em processo administrativo e, atualmente, em processo judicial.

Na origem, a TACOM não cumpriu requisito básico para a obtenção de certificado de conformidade, qual seja, a realização de testes de SMGO em equipamento embarcado certificado. Por não realizar os testes como previsto, o Organismo Certificador Designado (OCD) sequer emitiu certificação para o SMGO da TACOM. Sem certificado, não é possível à SPTrans homologar.

Neste ponto, a representação repete a argumentação apresentada pela empresa Tacom Projetos de Bilhetagem Inteligente Ltda. no Mandado de Segurança n.º 1081220-38.2023.8.26.0053, que como citado, teve liminar indeferida tanto pela Vara de Origem como pelo Tribunal de Justiça, em razão da ausência de direito líquido e certo da Impetrante.

Como dito, os requisitos para a realização de testes de SMGO são muito anteriores ao edital da Licitação n.º 35/2023, e a exigência de realização de testes em equipamentos certificados não é novidade.

Tal exigência é plenamente justificada, uma vez que a comunicação entre o SMGO e os equipamentos é um aspecto essencial do funcionamento do próprio sistema. O SMGO deverá funcionar apenas com equipamentos certificados, pois somente podem ser instalados nos ônibus os equipamentos que forem devidamente certificados (Anexo VII dos contratos de concessão, item 7.3).

A representação não apresenta nenhum fato pelo qual os testes poderiam ser realizados em equipamentos não certificados. Pelo contrário, para tentar contornar a ausência de fundamento, ela adota a estratégia mais insensata, que é pedir que a SPTrans forneça bens ou serviços de terceiros. Inclusive, a representação nem sequer indica a quem esses bens seriam fornecidos.

Por qualquer ângulo que se observe, é despicienda a sugestão de que a SPTrans forneça equipamentos a empresas desenvolvedoras de *software*.

Por um lado, se a representação estiver se referindo ao mero fornecimento de exemplares de equipamentos, bastaria que as empresas interessadas buscassem qualquer empresa que detenha algum dos milhares de equipamentos disponíveis no mercado, sem qualquer necessidade de intervenção da SPTrans.

Por outro lado, se a representação estiver se referindo ao estabelecimento de algum tipo parceria ou suporte dos fabricantes de equipamentos para que as desenvolvedoras de *software* testem seus produtos, mais absurdo ainda é a sugestão.

Ora, a SPTrans não pode obrigar empresas privadas a celebrar acordos ou prestar serviços, muito menos para que empresas de tecnologia sigam suas trajetórias comerciais. Nem sequer se vislumbra o que poderia ser feito pela SPTrans para compelir fabricantes de equipamentos de informática a prestar suporte às desenvolvedoras de *software*.

Não cabe à SPTrans imiscuir-se na negociação entre empresas privadas, portanto eventuais queixas de cunho comercial ou concorrência não devem ser direcionadas a esta empresa estatal.

Nesse sentido, causa-nos estranheza a argumentação, quando é de conhecimento que a outra subscritora da representação, a VOLARIS, obteve sua Certificação testando seu *software* em equipamento embarcado homologado, sem nunca se questionar essa exigência prevista nos Editais da Concessão de Transporte.

É importante reiterar que as regras que impõem os testes em equipamentos certificados foram estabelecidas pela Municipalidade de São Paulo quando da publicação dos Editais de Concorrência do Sistema de Transporte de Passageiros em 2015.

Assim, a argumentação de que a SPTrans tenha implementado regras de licitação que prejudicam a competitividade não se sustenta, uma vez que as regras adotadas foram aquelas impostas pelo Poder Público, as quais a SPTrans apenas cumpriu, nos termos do princípio da legalidade que norteia seus atos.

Se as empresas subscritoras da representação entendem que o investimento necessário para cumprimento das regras do Edital não lhe é vantajoso, não há nenhuma obrigação na participação na Licitação.

A representação alega que empresas que não detêm os equipamentos embarcados certificados teriam sofrido um ônus diferente das demais empresas interessadas. Entretanto, é patente que todas aquelas que receberam a homologação relativa ao seu SMGO tiveram que despendar em equipamentos certificados idôneos para testes

de conformidade, seja por desenvolver seu próprio equipamento, seja por utilizar equipamento em parceria com terceiros. (grifos no original)

Análise da Coordenadoria:

Conforme apontado pela SPTrans em sua argumentação, não cabe a ela fornecer os equipamentos necessários para os testes das interessadas em oferecer a solução licitada. A diferença de custo entre as fornecedoras para realizar esses testes não passa de uma contingência absolutamente externa à licitação em si.

Tais argumentos são reforçados na decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) no Mandado de Segurança n.º 1081220-38.2023.8.26.0053 (peça 37).

Sendo assim, opinamos pela **improcedência** da alegação do Representante.

2.5. Ausência de critérios de habilitação técnica dos serviços objeto do edital

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 25/26):

O Edital apresenta nos capítulos II e VI as condições para participação no certame que definem critérios de habilitação e regularidade fiscal, trabalhista e patrimonial.

Todavia, no anexo “TERMO DE REFERÊNCIA SISTEMA DE MONITORAMENTO E GESTÃO OPERACIONAL – SMGO” consta que “só será admitida a contratação e implantação de SMGO devidamente certificado por Organismo de Certificação Designado, sendo o certificado válido somente após sua homologação pela SPTrans”.

Ocorre que o SMGO representa aproximadamente 30% do valor total estimado da licitação.

Para os demais serviços previstos no Edital, que representam os outros 70% do valor total, não há mecanismos de certificação e homologação.

De acordo com o cronograma do Apêndice D.1, o SMGO – ou seja 30% do total do edital – deve ser implementado no prazo de 18 meses.

Posto isso, não é razoável ou proporcional que as regras previstas o Termo de Referência – e, especialmente, a Homologação Técnica, restrinjam o universo de participantes a apenas duas empresas homologadas.

Nestes termos, requer-se a revisão do Edital, com o estabelecimento de regras de comprovação de capacidade técnica correspondentes à totalidade dos serviços requisitados ou à sua parcela mais relevante, sem o direcionamento exclusivo ao SMGO – que causou às restrições à competitividade ora identificadas. (grifos nossos)

Manifestação Prévia da SPTrans (peça 28, fl. 13):

A SPTrans apresentou os seguintes esclarecimentos sobre este item da Representação:

O Edital da Licitação n.º 35/2023 contém exigências suficientes para garantir a qualidade e adequação do objeto de contratação sem sacrificar a ampla concorrência. Não se identificou razão para restringir a concorrência para além dos requisitos já contidos no edital.

A representação não trouxe nenhum fato ou razão específica que indicasse a necessidade de requisitos de qualificação técnica, mas apresentou apenas argumentos genéricos sobre a complexidade do objeto. Além disso, não se propôs nenhum requisito que devesse ser incluído, indicando a ausência de pertinência de alteração do Edital neste aspecto.

Ademais, o valor estimado do objeto da contratação é sigiloso, nos termos do art. 34, § 3º, da Lei Federal n.º 13.303/2016, então causa espécie a alegação contida na representação de que o valor do SMGO representaria a menor parte do valor do contrato, diante da falta de fundamento.

Portanto, também por este aspecto, não há que se falar que a SPTrans estaria exigindo qualificação técnica para partes acessórias do objeto licitado, e são improcedentes as alegações e o pedido da representação.

Análise da Coordenadoria:

Os critérios de habilitação técnica dos serviços objeto do edital foram analisados nos itens 3.5 – Critérios de participação e 3.6 – Qualificação técnica do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital SPTrans nº 035/2023 (peça 47, fls. 88/91 do TC 199/2024), não sendo apontadas irregularidades.

Além disso, como exposto pela SPTrans, não há como o Representante ponderar sobre a participação dos itens no valor total da licitação, posto que ele é sigiloso. Também não assiste razão em restringir a concorrência para além dos requisitos já contidos no edital sem a demonstração de sua necessidade ou a proposição de requisitos específicos.

Sendo assim, opinamos pela **improcedência** da alegação do Representante.

2.6. Abertura indevida para a implementação de solução não certificada

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 26/27):

O item 9.2.20.5 da Minuta de Contrato encartada no Edital define entre as responsabilidades e obrigações da contratada que deverá “Implantar em plena operação todas as funcionalidades do SMGO previstas no Anexo II - Termo de Referência, nos prazos previstos nos Apêndices D.1 – Cronograma Físico e D.2 – Cronograma Financeiro e no PLANO DE TRABALHO, **independentemente da situação da versão do SMGO certificada e homologada**” (grifamos).

De acordo com essa redação, a SPTRANS pode contratar uma versão certificada e homologada, mas ter a implantação de algo não certificado e homologado.

Isso expõe mais uma contradição, naquilo que diz respeito às restrições impostas pelo processo de homologação, na forma em que foi conduzido – e reforça a percepção de subjetividade na exclusão de tantos concorrentes do certame, muitos amplamente respeitados no mercado nacional e internacional e prestam o mesmo serviço objeto do Edital em algumas das maiores capitais do mundo.

Trata-se de violação brutal do princípio da isonomia: utiliza-se um critério (isto é, apresentação do Termo de Homologação) para excluir concorrentes e, no momento da implantação do objeto, esse critério (isto é, a homologação) não é considerado vinculante.

Essa definição contraria, além da isonomia, o princípio da eficiência a que está sujeita a Administração na condução dos serviços públicos, uma vez que a versão implantada pode não atender às funcionalidades exigidas pela própria SPTRANS, por não ter sido objeto de certificação anterior.

É necessário que o objeto do Edital seja atualizado, que a homologação não constitua “recertificação” da solução (porque essa “recertificação” se provou altamente subjetiva e suspeita) e que o Edital seja ajustado para que a solução implementada esteja coerente com o processo de certificação conduzido pela SPTRANS. (grifos no original)

Manifestação Prévia da SPTrans (peça 28, fls. 13/15):

A SPTrans apresentou os seguintes esclarecimentos sobre este item da Representação:

Por um lado, ela procura sustentar que a SPTrans deveria ampliar o processo de certificação de conformidade e homologação para absolutamente todo o objeto da contratação — o que restringiria a competitividade e encareceria a contratação, embora não se tenha apresentado qualquer justificativa para tal restrição.

Por outro lado, a representação busca sustentar que a SPTrans deveria desmembrar a contratação em contratos menores — em prol de uma alegada competitividade, sem sequer considerar os riscos envolvidos para a Administração Pública em ter que coordenar múltiplas contratações para uma solução que deve ser integrada.

Pela leitura da representação, não fica claro se propõe a alteração ou a supressão dos requisitos de certificação e homologação. Isto é, se, no entendimento das representantes, a Administração Pública deveria exigir certificação para *absolutamente tudo* o que for objeto da licitação; se não deveria exigir a certificação de *absolutamente nada*. De toda forma, ambas alternativas não se sustentam.

Apesar do esforço protelatório, nenhuma das linhas argumentativas se sustenta.

A homologação do certificado de conformidade é um procedimento voltado a assegurar a qualidade de um produto, e não de um fornecedor de maneira geral. Nesse sentido, equivoca-se a representação ao falar em “empresas homologadas”. A certificação e a consequente homologação se referem ao produto por elas oferecido. Nada obsta que as empresas cujos SMGO foram devidamente certificados ofereçam soluções DRT ou busquem parcerias com empresas que ofereçam.

O mero fato de o Edital da Licitação n.º 35/2023 conter objetos que não foram objeto de avaliação no processo de certificação e homologação do SMGO não representa nenhuma irregularidade. Pelo contrário, demonstra o esforço da Administração Pública de, por um lado, incorporar as atualizações tecnológicas pertinentes e, por outro, preservar a ampla concorrência sem a criação de restrições injustificadas.

Nesse sentido, os requisitos de conformidade para a certificação do SMGO foram mantidos em relação ao previsto nos contratos de concessão do serviço de transporte coletivo público de passageiros, e não se identificou razão técnica de sua alteração.

Refazer ou ampliar os requisitos de certificação como sugere a representação implicaria restringir concorrência severamente, além de demandar novos investimentos em certificação pelos agentes de mercado, o que pressuporia uma robusta justificativa técnica que nunca foi apresentada.

Diferentemente do que a representação que fazer crer, a justificativa para a inclusão do módulo DRT no objeto da contratação consta do item 3.4 do Termo de Referência. Sem prejuízo do que já foi exposto, cabem algumas considerações complementares.

A SPTrans tem como parte de seus objetivos estratégicos — descritos na Carta de Governança e nos compromissos de desempenho institucional — a modernização de seu funcionamento, com foco na produtividade dos processos e efetividade dos resultados, na valorização do corpo técnico e no desenvolvimento da infraestrutura física e tecnológica, assim como a consolidação da a imagem de excelência e inovação na gestão de um dos maiores Sistemas de Transporte Coletivo Público de Passageiros do mundo.

Assim, a contratação do SMGO está diretamente alinhada aos objetivos da SPTrans, que guardam relação essencial com o serviço de transporte coletivo público de passageiros, objeto de concessão pela Prefeitura de São Paulo.

Dessa forma, a planilha de funcionalidades constante do Caderno III do Anexo VII dos contratos de concessão foi prevista a integração do SMGO com o Serviço Atende+, o qual depende de um sistema de roteirização e, agora com o SMGO, de um sistema de monitoramento, controle e comunicação com o usuário e motoristas de Vans. Uma vez que o Atende+ é o principal serviço objeto do DRT, previu-se, desde o princípio, a integração do DRT ao restante do SMGO.

Concomitantemente à gestão do contrato de concessão, a SPTrans recebeu da Secretaria Executiva de Transporte e Mobilidade Urbana atribuições de gestão do Transporte Escolar Gratuito (TEG), como parte da reestruturação e capacitação de

uma política integrada de mobilidade e considerando, ainda, que o TEG baseia-se em conceitos operacionais próximos aos do Serviço Atende+.

A gestão desses serviços é realizada pela mesma Área da SPTrans, que, atualmente, conta somente com um *software* de roteirização que tem funcionado adequadamente, mas que não oferece todas as opções necessárias para o pleno desenvolvimento das soluções de DRT que a SPTrans necessita. Fica evidente a necessidade de modernização e complementação da gestão, o que deve ser entregue pelo SMGO.

A gestão integrada desses serviços de mobilidade harmoniza-se com as recomendações do *Programa Smart Mobility* do Banco Mundial para a Cidade de São Paulo, como mencionado no Termo de Referência do Edital da Licitação n.º 35/2023. O referido Programa contemplou, ainda, a recomendação de implantação de serviço de transporte Sob Demanda, que, conjuntamente ao Atende+ e o TEG já operantes, são compreendidos no conceito de DRT (*Demand-responsive Transport*).

Nesse cenário, alinhado com a legislação municipal, os contratos de concessão e as recomendações das instituições internacionais, é necessária a incorporação de um *software* de DRT para o SMGO, que tem como premissa ser o *Software* de gestão e monitoramento da operação do sistema de transporte, contemplando planejamento, monitoramento, controle e gestão dos serviços.

Por aí se vê que o módulo DRT não anula, sobrepõe, minimiza, interfere nem sustenta os requisitos funcionais certificados do restante do SMGO, mas apenas os complementa. Assim, o mero fato de se prever uma prova de conceito para uma parte do objeto não significa que a exigência de certificação e homologação teriam perdido sua razão de ser. A descaracterização ou inutilização dos requisitos anteriores deveria ser demonstrado pela representação — o que não ocorreu.

Ademais, o funcionamento do DRT, como previsto no Termo de Referência, não interfere nas funcionalidades já verificadas no processo de certificação.

Por consequência, a ausência de certificação do módulo DRT não afasta a necessidade de certificação do restante do SMGO.

A previsão da prova de conceito durante a execução contratual reforça o compromisso da SPTrans em buscar uma solução de qualidade que atenda às necessidades dos usuários. Ademais, contratar o DRT em separado implicaria um risco de implantação da solução, visto que a SPTrans teria que gerenciar múltiplos fornecedores de *softwares* que deveriam, necessariamente, integrar-se.

Vale reforçar que cabe à SPTrans definir a forma de assegurar a qualidade da sua contratação, conforme sua conveniência e oportunidade, desde que justificadamente e dentro dos parâmetros legais. Todos os requisitos legais foram atendidos, e a justificativa foi devidamente exposta, não havendo obrigação de adotar o processo que a representação sugere.

Portanto, considera-se improcedente o pedido de alteração dos requisitos de certificação e homologação ou para que se estabeleça um novo processo de certificação abrangendo o módulo DRT.

Na representação questiona-se, ainda, a cláusula 9.2.20.5 da minuta de contrato, assim redigida:

9.2.20. Pela prestação dos serviços, a CONTRATADA obriga-se, em especial, a:

9.2.20.5. Implantar em plena operação todas as funcionalidades do SMGO previstas no Anexo II — Termo de Referência, nos prazos previstos nos Apêndices D.1 – Cronograma Físico e D.2 – Cronograma Financeiro e no PLANO DE TRABALHO, independentemente da situação da versão do SMGO certificada e homologada;

Segundo a representação, a obrigação de implantar a solução independentemente da versão certificada seria uma abertura para soluções não certificadas. Tal entendimento é equivocado e não corresponde ao disposto no edital e em seus anexos.

A cláusula referida existe para que a empresa contratada não se exima de atender às especificações do Termo de Referência pelo mero fato de o certificado de conformidade atestar determinada característica. Isso porque é possível (ainda que pouco provável) que o certificado de conformidade tenha atestado determinadas funcionalidades que estão em plena operação no ambiente da desenvolvedora, mas que encontram falhas na implantação no ambiente contratado ou na integração com os sistemas especificados em contrato. Como exemplo, vejam-se as funcionalidades do módulo de gestão de serviços (com aspectos relacionados, inclusive à fórmula de remuneração), as quais dependem de importantes customizações para as necessidades específicas da Cidade de São Paulo.

Assim, a cláusula referida não permite que a contratada apresente soluções não certificadas, mas garante que a solução testada por ocasião da certificação cumpra com o contratado, portanto descabido o questionamento sobre este aspecto.

Em relação ao “cofre de senhas”, diferentemente do alegado na representação, ele não é uma novidade do Edital da Licitação n.º 35/2023, mas já era previsto no SMGO descrito no Anexo VII dos contratos de concessão, ainda que sob o termo “cofre de chaves”, que é mero sinônimo.

Em relação à base de dados Oracle, não se apresentou qualquer evidência pela qual a especificação contida no Termo de Referência — relativa à sustentação do SMGO — comprometeria a certificação de conformidade. Por conta das licenças disponíveis no parque da SPTrans, qualquer sistema poderá operar com Oracle, não interferindo nas funcionalidades já certificadas.

Por todo o exposto, se observa que também neste item a representação é insubsistente.

Análise da Coordenadoria:

Em relação à afirmação de que “a SPTRANS pode contratar uma versão certificada e homologada, mas ter a implantação de algo não certificado e homologado”, entendemos que

apenas o trecho indicado pelo Representante não tem esse condão, uma vez que o processo de certificação se refere a uma solução e não à empresa como um todo, não podendo ser ofertada e, conseqüentemente, implantada uma solução não homologada.

Ainda, é preciso considerar que a alteração, por qualquer que seja o motivo, da solução ofertada não elimina sua certificação – caso contrário, mesmo uma mínima mudança exigiria a recertificação da solução toda. Não há, também, óbice para a inclusão de funcionalidades no edital que não fizessem parte do escopo da solução certificada, o que também altera a solução sem, contudo, eliminar sua certificação.

Ademais, o objetivo da certificação é justamente garantir que as funcionalidades requeridas são adequadamente atendidas pela solução e estarão disponíveis após sua implantação. Nesse sentido, o item argumentado pelo Representante apenas busca garantir esse fim.

Sendo assim, opinamos pela **improcedência** da alegação do Representante.

2.7. Novas exigências técnicas não previstas na fase de certificação

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 27/31):

A apresentação do Termo de Homologação é requisito definido pelo Edital n. 035/2023 para que uma empresa participe do certame.

Para obter o Termo de Homologação, o produto ofertado pelo fornecedor teve que ser certificado por uma OCD, passando por testes que garantem a sua aderência ao objeto licitado. Trata-se de uma espécie de pré-qualificação, que visa garantir que o produto contratado atenda a todas as necessidades da SPTRANS.

Contudo, o processo de homologação é anterior à licitação e, diante das especificações atuais do Edital, não é capaz de comprovar que o produto ofertado pela licitante atende às exigências previstas no Termo de Referência.

Isso porque o Termo de Referência em questão abrange especificações que não estavam previstas no roteiro dos testes para obtenção do Termo de Homologação, destacando-se a obrigatoriedade de se utilizar Banco de Dados Oracle e a exigência de utilização de Cofre de Senhas, bem como um novo *software*, completamente distinto do SMGO, chamado de DRT (*Demand-Responsive Transport*).

Quanto à obrigatoriedade de se utilizar Banco de Dados Oracle e a exigência de utilização de Cofre de Senhas, No Caderno II do Anexo 7 do Edital, que trata sobre as especificações do SMGO, há 177 itens de Banco de Dados, sendo que a palavra “Oracle” não aparece nenhuma vez.

Ou seja, durante os testes que resultaram na homologação (ou não) dos *softwares* apresentados pelas fornecedoras, não houve sequer menção ao fato de que, obrigatoriamente, o banco de dados utilizado deveria ser o da Oracle.

Logo, nenhuma empresa demonstrou que seu *software* é capaz de se integrar a esse banco de dados em específico, o que leva ao questionamento óbvio: será que as empresas certificadas teriam obtido o Termo de Homologação se a utilização do banco de dados da Oracle já fosse uma exigência? E será que os *softwares* homologados são capazes de se integrarem a esse banco de dados?

Quanto à integração do *software* com o uso de cofre de senhas, essa também não foi testada durante o procedimento para obtenção de Termo de Homologação, de modo que não há como saber se os *softwares* homologados são capazes de atender a essa exigência.

Finalmente, quanto ao DRT, trata-se de um *software* completamente novo no contexto do Edital, previsto para ser entregue junto com o SMGO, ou através de módulo próprio ou de integração com algum produto do mercado que já faça esse serviço.

O Edital introduz a obrigatoriedade de implantação do item denominado *Demand-Responsive Transport*, conforme item 6.2 do Termo de Referência.

As descrições dessa obrigatoriedade ocupam 21 páginas do total de 38 que compõem o item “Descrição Geral dos Serviços Objeto do Contrato” do respectivo Termo de Referência.

Todavia, as exigências do item *Demand-Responsive Transport* não constam nas funcionalidades a serem certificadas e homologadas pela SPTRANS, conforme APÊNDICE B - Funcionalidades e Penalidades.

Ou seja, o processo de certificação e homologação restringe o número de potenciais fornecedores da solução, mas, ao mesmo tempo, flexibiliza, em Edital, tais exigências, de modo que itens com extensa descrição técnica não precisem ser objeto de avaliação externa (certificado por Organismo de Certificação Designado).

Ainda com relação ao item *Demand-Responsive Transport*, conforme item 6.2 do Termo de Referência, há várias referências a “Comissão de Avaliação” sem qualquer informação sobre o que consiste, esclarecimento no glossário, composição, funções, entre outros.

É necessário que o Edital seja corrigido para estar compatível com a certificação previamente realizada no que diz respeito ao item *Demand-Responsive Transport* ou, abrindo exceções à certificação, que defina critérios de certificação e homologação técnica no âmbito do próprio certame – permitindo a participação de todos os interessados.

Quando a SPTRANS publicou o edital para a aquisição do SMGO havia a premissa de esse sistema já estar previamente homologado e certificado.

Porém, com a adição dos novos requisitos e do novo *software* (DRT), o sistema homologado e certificado no passado deixou de corresponder ao que está sendo

licitado agora, visto que não mostra a capacidade de integração com *softwares* de DRT, convívio com diversos sistemas de planejamento, utilização de base de dados Oracle e integração com Cofre de Senhas.

Logo, a exigência de apresentação de Termo de Homologação do SMGO emitido pela SPTrans se tornou impertinente e, portanto, ilegal à luz do objeto efetivamente licitado.

Nesse contexto, destaca-se o disposto no art. 119, II do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPTrans, que dispõe que o objetivo da pré-qualificação é identificar bens e produtos que atendam às exigências técnicas e de qualidade estabelecidas:

Art. 119. A SPTrans poderá promover a pré-qualificação com o objetivo de identificar:

II - Bens e produtos que atendam às exigências técnicas e de qualidade estabelecidas pela SPTrans.

Se o objetivo da pré-qualificação, conforme consta no próprio regulamento da Estatal, é identificar produtos que atendam às exigências técnicas estabelecidas e se, com as modificações realizadas, o objeto licitado deixou de corresponder ao que foi homologado/pré-qualificado, o que se tem é perda da finalidade da pré-qualificação/homologação do sistema, e a consequente ilegalidade de sua exigência como requisito de classificação no Certame.

Diante do exposto, faz-se necessária ou a realização de uma nova pré-qualificação, que contemple todas as exigências editalícias e que seja capaz de atestar que o produto atende a todas as exigências técnicas e de qualidade necessárias para a execução do serviço; ou a republicação do Edital, de modo que deixem de ser exigidos, no Termo de Referência, especificações que não foram objeto de homologação. (grifos nossos)

Manifestação da SPTrans (peça 28, fl. 13):

A SPTrans apresentou os esclarecimentos já explicitados no item 2.6 acima sobre este tópico da Representação, destacando-se:

Por um lado, ela procura sustentar que a SPTrans deveria ampliar o processo de certificação de conformidade e homologação para absolutamente todo o objeto da contratação — o que restringiria a competitividade e encareceria a contratação, embora não se tenha apresentado qualquer justificativa para tal restrição.

Por outro lado, a representação busca sustentar que a SPTrans deveria desmembrar a contratação em contratos menores — em prol de uma alegada competitividade, sem sequer considerar os riscos envolvidos para a Administração Pública em ter que coordenar múltiplas contratações para uma solução que deve ser integrada.

Pela leitura da representação, não fica claro se propõe a alteração ou a supressão dos requisitos de certificação e homologação. Isto é, se, no entendimento das

representantes, a Administração Pública deveria exigir certificação para *absolutamente tudo* o que for objeto da licitação; se não deveria exigir a certificação de absolutamente nada. De toda forma, ambas alternativas não se sustentam.

Apesar do esforço protelatório, nenhuma das linhas argumentativas se sustenta.

[...]

O mero fato de o Edital da Licitação n.º 35/2023 conter objetos que não foram objeto de avaliação no processo de certificação e homologação do SMGO não representa nenhuma irregularidade. Pelo contrário, demonstra o esforço da Administração Pública de, por um lado, incorporar as atualizações tecnológicas pertinentes e, por outro, preservar a ampla concorrência sem a criação de restrições injustificadas.

Nesse sentido, os requisitos de conformidade para a certificação do SMGO foram mantidos em relação ao previsto nos contratos de concessão do serviço de transporte coletivo público de passageiros, e não se identificou razão técnica de sua alteração.

Refazer ou ampliar os requisitos de certificação como sugere a representação implicaria restringir concorrência severamente, além de demandar novos investimentos em certificação pelos agentes de mercado, o que pressuporia uma robusta justificativa técnica que nunca foi apresentada.

Análise da Coordenadoria:

Conforme analisado no item 2.6 acima, não há óbice para a inclusão de funcionalidades no edital que não fizessem parte do escopo da solução certificada. Isso vale para o *software* de DRT, banco de dados Oracle e cofre de senhas - apesar do último já constar do Anexo VII dos contratos de concessão como cofre de chaves.

O objetivo do processo de certificação é garantir a adequação da solução como um todo, não de elementos específicos. Ainda que o banco de dados abranja grande parte da solução, é de se esperar que mesmo com sua troca ela continue funcional, uma vez que poderá ocorrer a qualquer momento de seu ciclo de vida, inclusive já em operação. O mesmo vale para as funcionalidades de integração com *softwares* de DRT e cofre de senhas.

Não obstante, como apontado no item 3.3.4.1 do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital SPTrans nº 035/2023 (peça 47, fls. 31/38 do TC 199/2024), bem como no item 2.3 acima, a inclusão da exigência técnica de um *software* de DRT no edital representa uma irregularidade, independentemente de ser ou não prevista sua certificação. Como se trata de ferramenta não prevista na modelagem do SMGO nos Editais das Licitações 001, 002 e 003/2015 nem está

incluída nos módulos gerais, não resta justificada sua inclusão no contexto geral de contratação do SMGO pois tal funcionalidade pode ser desenvolvida por outras empresas, portanto, não havendo o devido parcelamento do objeto, em prejuízo à economicidade da contratação, e em infringência ao inciso III do Art. 32 da Lei Federal nº 13.303/16.

Assim, assiste razão ao Representante quanto à ilegalidade das novas exigências técnicas no Edital SPTrans nº 035/2023, notadamente a inclusão de *software* de DRT, motivo pelo qual opinamos pela **procedência** da alegação.

2.8. Itens de serviço sem a adequada descrição e especificação

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 31/32):

O item 9.3. da Minuta de Contrato que acompanha o Edital define que “A CONTRATADA será responsável por eventuais serviços intrínsecos e necessários à total execução do objeto, bem como pelos custos decorrentes”.

Já no anexo “TERMO DE REFERÊNCIA SISTEMA DE MONITORAMENTO E GESTÃO OPERACIONAL – SMGO” consta que “há uma fundamental interface entre o SMGO, objeto deste Termo de Referência, e a infraestrutura do COP, a ser contratado em parceria com o Banco Mundial”. E ainda, “o SMGO só poderá servir plenamente a seu propósito com a conclusão do contrato relativo ao COP”.

Considerando que os eventuais serviços deverão ser suportados pela contratada e que não há informações sobre o atual estágio de implantação do COP pelo Banco Mundial, faltam elementos que possam subsidiar o licitante nas estimativas de custos para atender, entre outros, as exigências do item 9.3. acima indicado.

É necessário a especificação de tais elementos.

Manifestação da SPTrans (peça 28, fl. 15):

A SPTrans apresentou os seguintes esclarecimentos sobre este item da Representação:

Muito embora o COP, assim como o SMGO, seja essencial para a modernização do parque tecnológico do monitoramento do sistema de transporte, a empresa ou consórcio contratado no âmbito desta Licitação n.º 35/2023 não assume as obrigações relacionadas ao novo COP, e vice-versa. Para a operação do SMGO no COP, é necessário apenas que o SMGO tenha acesso *WEB*, conforme Edital.

Os elementos que compõem o Novo COP podem ser consultados na Concorrência Pública com Divulgação Nacional n.º 001/SMT/2023 — Projeto BIRD 9081-BR (P169140). O Edital e seus anexos estão disponíveis para download no painel de negócios do Diário Oficial da Cidade de São Paulo

<https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/> e através do site da Secretaria de Mobilidade e Trânsito <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/noticias/index.php?p=346180>.

Ou seja, o que era necessário conhecer para apresentação do preço na licitação foi informado pelo Edital em discussão. Havendo curiosidade por mais informações, elas poderiam ser obtidas na internet, uma vez que são públicas.

Análise da Coordenadoria:

Considerando que os requisitos para operação do SMGO no COP constam do edital da licitação, bem como os elementos que compõem o COP podem ser facilmente verificados pelas próprias licitantes, conclui-se que as informações para estimativas de seus custos são suficientes. Caso ainda houvesse dúvidas, seria possível esclarecê-las ao longo do processo licitatório antes da apresentação da proposta.

Sendo assim, opinamos pela **improcedência** da alegação do Representante.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto no item **2** desta análise, conclui-se pela **procedência** das alegações da presente denúncia quanto aos itens **2.2, 2.3 e 2.7**, e pela **improcedência** das alegações quanto aos itens **2.1, 2.4, 2.5, 2.6 e 2.8**.

É o que submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Em 13.03.2024

ADRIANO GONÇALVES ZAMBON
Supervisor de Controle Externo 17

De acordo, em 14.03.24

HELIO RICARDO GUIMARÃES MURCI DE AZEVEDO
Coordenador de Controle Externo VIII

RAFAEL VALVERDE ARANTES
Subsecretário de Controle Externo