

GABINETE CONSELHEIRO RICARDO TORRES

Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: eTCM 00199/2024 – Manifestação sobre Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital de Licitação nº 035/2023 para 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 – SEI nº 5010.2023/0013247-3.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente do Acompanhamento do Edital de Licitação sob nº 035/2023 na forma eletrônica, pelo modo de disputa fechado, do tipo menor preço, cujo objeto será realizado por execução indireta sob o regime de empreitada por preços unitários.

O objeto do edital 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 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.

No Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, finalizado em 16.01.24, concluiu-se que o certame não reunia condições de prosseguimento.

Em 17.01.24, a SPTrans publicou suspensão *sine die* da licitação em razão das “impugnações e pedidos de esclarecimentos”, mas em 21.02.24 publicou sua retomada com um novo edital e nova previsão de abertura para 14.03.24.

O novo edital foi analisado em conjunto com a manifestação da Origem sobre o Relatório Preliminar (peça 40).

O Relatório Conclusivo desta Auditoria foi finalizado em 12.03.24, com alguns itens considerados sanados, mas persistindo entendimento de que o certame não reunia condições de prosseguimento devido a remanescerem os apontamentos 4.1, 4.3, 4.4, 4.6, 4.8, 4.10, 4.15, 4.17, 4.19, 4.22, 4.24, 4.27 e 4.29 e a constatação de novos pontos: 4.30, 4.31 e 4.32.

Em 14.03.24 Vossa Excelência publicou despacho (peça 55) no qual constou:

“DECIDO no sentido de RECOMENDAR à Origem que observe os apontamentos da área técnica deste E. Tribunal contidos no relatório e avalie a pertinência da SUSPENSÃO da sessão prevista para o dia 14/03/2024, até que justificados e esclarecidos os apontamentos do relatório conclusivo.”

No mesmo dia 14.03.24 a SPTrans publicou comunicado com o adiamento da data de abertura das propostas “tendo em vista a necessidade de melhor análise do relatório conclusivo de acompanhamento do Edital pelo Egrégio TCM”, modificando a data para o dia 05.04.24 (peça 69).

Em 04.04.24 a SPTrans enviou pedido de dilação de prazo de 15 dias úteis para apresentar resposta quanto aos itens do Relatório Conclusivo (peça 64).

No dia 05.04.24 a SPTrans publicou novo comunicado adiando novamente a data de abertura das propostas para 11.04.24 e informando a realização de alterações no Edital (Peça 70):

“A São Paulo Transporte S/A - SPTrans, inscrita no CNPJ-MF sob o nº 60.498.417/0001-58, expede o presente documento que está sendo publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo - DOC e nos sites www.licitacoes-e.com.br e www.sptrans.com.br para comunicar as seguintes alterações, que não afetam a preparação das propostas: itens 5.1.3 e 5.1.3.13 do Termo de Referência: "5.1.3. A troca de informações entre o SMGO e os equipamentos embarcados (incluindo validadores), Terminais e corredores será on-line, mediante avaliação da SPTrans, e deverá contemplar as funcionalidades mínimas a seguir: (...) 5.1.3.13. Receber e processar informações de passageiros, cartões de bordo e outras informações recebidas dos validadores, permitindo o acesso à quaisquer informações necessárias para aferição da demanda de maneira

integrada ao SMGO;" O item 8.1.5 do Termo de Referência: "Até a conclusão da implantação de todos os módulos do SMGO, os serviços de Manutenção Adaptativa e de Manutenção Evolutiva serão remunerados de acordo com o valor específico de cada módulo implantado, conforme a planilha de preços e quantidades (itens 3.1 e 3.2 e seus respectivos subitens)". O item 4.1.6 do Termo de Referência: "Os equipamentos embarcados que serão conectados ao SMGO deverão estar presentes em toda a frota do Serviço de Transporte Coletivo Público e deverão contemplar minimamente uma Unidade Central de Processamento (UCP), Antena do Sistema Global de Posicionamento (GPS), Validador, Terminal de Dados do Motorista, Botão de Emergência, Leitura de Dados Telemétricos, Circuito Fechado de TV (CFTV), Painel Interno de Mensagens Variáveis, Sistema de Áudio, Controle de Painel Externo de Mensagens, Wi-Fi e conectividade com a rede de comunicação." Apêndice E - ANS retificado, disponível na íntegra nos sites www.sptrans.com.br e www.licitacoes.com.br. Limite para recebimento das propostas: 11/04/24 às 10h". (grifos nossos)

As alterações mencionadas na publicação foram identificadas no site www.licitacoes-e.com.br e adicionadas ao presente na peça 71.

No mesmo dia 05.04.24 foi encaminhada resposta da SPTrans com sua manifestação sobre o conteúdo do Relatório Conclusivo (peça 66), que conforme despacho de Vossa Excelência à peça 67 passamos a analisar.

2. ANÁLISE

2.1. A Pesquisa de Preços apresenta falhas em sua elaboração que resultam em distorções, em desatendimento ao art. 23 da Lei Federal nº 14.133/21 e o art. 27 do Decreto nº 62.100/22 (item 4.1).

A origem reforça sua opinião sobre a regularidade da pesquisa de preço, explicando que "o item 2.2 consiste no valor mensal que será despendido durante todo o contrato, com exceção do período de implantação" e que "o item 2.1 nada mais é do que o cronograma de desembolso atrelado à implantação de cada módulo e sua consequente remuneração".

Na sequência, descreveu detalhes sobre os pagamentos a serem realizados à empresa vencedora, destacando o pagamento único relacionado ao preço de licenças por módulo,

somado ao pagamento mensal em percentual relativo ao serviço de sustentação daquele módulo.

Destacou que “os valores percentuais de cada módulo não têm relação com o valor de implantação de cada módulo ou de cada solução”, e que eles foram “definidos pela SPTrans a partir do volume aproximado de dados que seriam gerados para cada um dos módulos, adequando-os a sua importância e peso para a sustentação do SMGO”. Desta forma, refutou a indicação de que esses percentuais seriam travas aos licitantes.

Na sequência, transcreveu parte da análise da Auditoria constante do relatório conclusivo, discordando do posicionamento: “sobre a afirmação de que esta suposta restrição poderia causar danos ao orçamento ou a pesquisa de preço, não podemos concordar, já que em nenhum momento houve qualquer indicativo da dubiedade ou indefinição com relação ao item 2.1 da Planilha”.

Concluiu reiterando que a adequação do cronograma foi suficiente para sanar os apontamentos da Auditoria.

Análise da Coordenadoria

O apontamento inicial, realizado pela Auditoria no Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, foi mantido por ocasião da elaboração do Relatório Conclusivo, em que a questão da adequação do cronograma financeiro já havia sido analisada: “a mera adequação do Apêndice D.2 (Cronograma Financeiro) não é suficiente, uma vez que o valor de referência da licitação já foi afetado pela falha original”.

Naquele relatório, após análise da manifestação da origem a Auditoria concluiu:

Portanto, ainda que o Apêndice D.2 (Cronograma Financeiro) tenha sido ajustado para indicar mais claramente a discricionariedade dos licitantes na definição desses preços, o valor de referência da licitação foi definido com essa restrição, uma vez que não ficou claro aos fornecedores consultados essa possibilidade.

A presente manifestação da origem, apesar de reforçar a discordância do entendimento da Auditoria, não traz elementos novos sobre a matéria, já analisada pela Auditoria em manifestação anterior.

Desta forma, considera-se o apontamento **mantido**.

2.2. Não resta justificada a modalidade de concorrência da presente licitação em desconformidade com o artigo 32, inciso IV da Lei Federal 13.303/2016 e artigo 3º, inciso IV do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPTrans (item 4.3).

A SPTrans destacou, inicialmente que “o apontamento seria que a Auditoria discorda da justificativa, e não que ela não foi apresentada”, e resumiu:

A discordância sobre a justificativa apresentada, baseia-se fundamentalmente no fato de a Auditoria reconhecer o SMGO como bem comum de mercado. Afirma que “os padrões de desempenho e qualidade são o que consta do Termo de Referência do edital, bem como seus apêndices. Além disso, as especificações são comuns no mercado de Tecnologia da Informação”.

Mencionou que o Grupo de Trabalho, após mais de dois anos dedicado à elaboração dos documentos do Edital entendeu que o SMGO não pode ser classificado como “bem comum” para efeitos de realização de pregão eletrônico porque seus módulos terão que ser customizados, e essa customização não tem como ser previamente descrita em detalhes ou pormenores, pois dependerá do momento de implantação.

Complementou mencionando que o “processo de homologação, por sua vez, só reforçou esse entendimento e não teve o condão de caracterizar o SMGO como bem comum”.

Análise da Coordenadoria

Considerando os argumentos da SPTrans sobre o SMGO e a impossibilidade classificá-lo como bem comum de mercado, principalmente quanto à especificidade e complexidade do objeto, bem como da necessidade de customizações a serem realizadas no momento da implantação, a Auditoria entende que o apontamento pode ser considerado **superado**.

2.3. A transferência da competência das atividades inerentes ao SMGO para o Poder Concedente em conjunto com a SPTrans sem a necessária exclusão desse sistema no objeto dos contratos de concessão do sistema de transporte está em desacordo com o disposto no art. 2º, inciso XI, c/c art. 5º do DM 58.200/2018, além de ferir o princípio de vinculação ao instrumento convocatório e aos termos licitados, previstos no art. 10, *caput*, c/c art. 13, parágrafo único, da LM 13.241/01, conforme já apontado nos eTCM 16.171/2019, 21.096/2019 e 21.305/2019. (Item 4.4)

Inicialmente, a SPTrans alega haver equívoco da Auditoria na análise das considerações anteriores e o próprio Aditivo da Concessão, ressaltando, inclusive, tratar-se de “uma afirmativa extremamente equivocada da Auditoria” quanto ao entendimento de que a SPTrans assumiria os investimentos das Concessionárias, vez que o Termo Aditivo de setembro de 2021 não retirou das Concessionária a obrigação pelos bens reversíveis, tendo havido tão somente a modificação da forma de contratação em razão da impossibilidade da criação da Sociedade de Propósito Específico (SPE).

Destacou que esse investimento não se confunde com outorga, posto que remunerado pelos operadores dentro dos valores de remuneração, sendo que durante o período que precisaria ser feita a implantação do SMGO, foi retido o valor de investimento para utilização nessa finalidade e após a contratação e implantação, os valores de sustentação e manutenção deverão ser suportados pela remuneração dos operadores, por meio dos recursos da Conta Sistema.

A SPTrans ressalta que o investimento permanece como obrigação do concessionário e que a “contratação pela SPTrans gera um desconto em sua remuneração, de forma que ele deixará de receber parte do valor previsto em sua proposta na Licitação para fazer frente ao investimento no SMGO, que é integrante da Concessão”.

Ademais, reitera que as Concessionárias seguem com o ônus do investimento e que se o SMGO fosse retirado da Concessão, ele não seria mais o bem reversível e não seria mais financiado por meio da remuneração, havendo necessidade de revisão contratual para reequilíbrio dos contratos de modo que o valor ofertado em proposta tivesse reduzido o valor do SMGO.

A modificação da forma de contratação não altera a Concessão no que se refere ao bem reversível e o investimento das Concessionárias. Por que razão, não tem pertinência o apontamento feito.

Mais adiante, a SPTrans afirma que a necessária exclusão do SMGO do objeto dos contratos da concessão em decorrência da transferência das atividades inerentes, tal como anotado pela Auditoria caracterizaria violação ao “art. 2º, inciso XI, c.c. art. 5º do DM 58.200/18, bem como o princípio de vinculação do instrumento convocatório e aos termos licitados”.

Por derradeiro, conclui que a transferência da contratação do SMGO para a SPTrans mantém as cláusulas financeiras de acordo com o licitado, impondo a realização do investimento no bem reversível pelas operadoras conforme previsto nos Edital, razão pela qual requer a superação do apontamento 4.4.

Análise da Coordenadoria

Em apertada síntese, a SPTrans entende haver “uma afirmativa extremamente equivocada da Auditoria” em considerar que a SPTrans está assumindo os investimentos dos concessionários.

Discordamos desse entendimento, tendo em vista que o valor atualizado até agora retido da remuneração dos Concessionários (de R\$ 117.337.579) está aquém do valor de aquisição e implantação previsto nesta contratação, como destacado no Relatório Conclusivo (fls. 101/102 da peça 47), e pela constatação da própria SPTrans extraída do documento SEI 092192800 “Relatório à Diretoria nº DP/DA/DG/DT/DO/069/23, sendo que os recursos adicionais, irão onerar a Conta Sistema sem previsão legal para tal.

Nesse sentido, reiteramos nosso comentário no Relatório Conclusivo:

[...] que esse gasto será suportado pela Conta Sistema, sendo que não há previsão legal na LM 13.241/2001 para destinação dos recursos da arrecadação tarifária para essa finalidade, conforme analisado no item 3.10 deste Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital.

Ademais, parece-nos confusa a afirmação de que após a contratação e implantação, os valores de sustentação e manutenção deverão ser suportados pela remuneração dos operadores, por

meio dos recursos da Conta Sistema. Ora, sendo da Conta Sistema o recurso a remunerar a sustentação e manutenção do SMGO, logo será suportado pelo Poder Concedente e não pelo Concessionário.

Repisamos que a alteração da competência da contratação pela SPTrans sem a retirada do item 1.1.5 dos contratos de concessão não encontra amparo legal e terá como consequência confusão contratual, processual e correspondente insegurança jurídica aos contratos de concessão.

Além disso, mantido o item 1.1.5 no objetos contratual, a SPTrans poderá implementar toda a infraestrutura do SMGO com todo o ônus decorrente, sendo que o Concessionária permanece como titular dos demais serviços descritos nesse item.

Assim, repisamos que ao não retirar o SMGO do objeto das concessões do sistema transporte, implica dizer que a SPTrans está licitando um objeto já licitado nas Concorrências SMT.GAB nºs 001, 002 e 003/2015.

Por fim, considerando que foi mencionado pela SPTrans que a aquisição do SMGO ocorre por determinação da SETRAN, sugerimos que sejam remetidos o Relatório Conclusivo e esta manifestação à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito para manifestação quanto ao ponto.

Diante do exposto, **mantido** o apontamento 4.4.

2.4. A solução DRT não estava prevista na modelagem do SMGO nos Editais das Licitações 001, 002 e 003/2015 nem está incluída 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 (Item 4.6)

O Grupo de Trabalho da SPTrans reitera a manifestação prévia apresentada diante do Relatório Preliminar (fls. 10/12 da peça 33), apresentando outras informações visando demonstrar a pertinência da solução DRT no SMGO e o não parcelamento do objeto, destacando funcionalidades do módulo de Base de Dados constantes no Caderno III do Anexo VII,

especialmente a que se refere ao recebimento todos os dados atualmente incorporados ao SIM e ao INFOTRANS e a geração de dados para suportar a necessidade de informações (Anexo VII pg. 78);

Entende que essa descrição contempla as atividades relacionadas à operação do sistema, inclusive os dados das concessionárias do serviço, das linhas que compõem o Sistema de Transporte e de seus serviços complementares, como o Serviço Atende+ previsto na Lei Municipal 13.241/2001, Art. 2º, Inciso II.

Acrescenta que as funcionalidades 76 a 92 constantes no Apêndice A do Termo de Referência do SMGO do presente edital listam as necessidades de implementação para o Serviço Atende+ e se inserem no rol de atividades atuais do SIM e Infotrans, as quais a SPTrans não pode deixar de possuir.

Quadro 1 - Funcionalidades Serviço Atende+

Seq.	Funcionalidade
76	Infotrans / Atende: desenvolvimento de sistema que possibilite a interatividade do usuário com o serviço, permitindo que ele realize via internet ou por aplicativo em dispositivo móvel, procedimentos que hoje devem ser solicitados pessoalmente ou por telefone. Dentre os processos necessários, destaca-se:
77	· Pré-cadastramento no Serviço;
78	· Anexar Ficha de Avaliação Médica;
79	· Informações sobre o deferimento/indeferimento de cadastro;
80	· Informações sobre auditorias médicas;
81	· Solicitação de programação de viagens regulares;
82	· Solicitação de programação de viagens eventuais;
83	· Alteração de endereço;
84	· Alteração de programação de viagens;
85	· Solicitar cancelamento de viagens;
86	· Suspender o pedido de cancelamento de viagens;
87	· Enviar justificativa de faltas;
88	· Consultar programação de viagens (horários de embarque e prefixo de veículos);
89	· Consultar localização do veículo;
90	· Histórico de pedidos;
91	· Avaliar atendimento;
92	· Registrar reclamação/elogio

3. Fonte: fl. 03 da peça 13.

Ressalta que, diferentemente do que indica o relatório conclusivo de auditoria, este conjunto de funcionalidades permitiria um avanço na gestão e na qualidade do Serviço Atende+, de modo que esse módulo DRT não excede substancialmente aquilo que foi inicialmente previsto para o SMGO nos editais de concessão.

No mesmo sentido registrou que o Grupo de Trabalho desenvolveu por um longo período um extenso trabalho de revisão e de possível atualização das funcionalidades do SMGO previstas no Anexo VII, Caderno III, resultando na manutenção de todas as funcionalidades listadas, já que estas estavam aderentes ao que estava sendo desenvolvido pelo mercado.

Destacou que um dos motivos por que a SPTrans foi escolhida pela Secretaria para realizar a gestão “deste importante serviço à população, além da experiência desta empresa na gestão de passageiros, foi a semelhança operacional do serviço TEG com o Serviço Atende+ e de seus altos índices de qualidade e satisfação para com os usuários com mobilidade reduzida”.

Ademais, concluiu destacando o crescimento das políticas públicas de *Demand-Responsive Transport* (DRT), principalmente nos EUA, Europa, Japão e Coreia, ressaltando a disparidade e concentração de projetos em poucos locais e empresas bem como a predominância de algumas soluções/empresas dentre as operações.

Reiterou a recomendação do Banco Mundial dentro dos relatórios do Programa de Mobilidade Inteligente para São Paulo, especialmente no projeto de Governança para o *MaaS*, desenvolvido pela FGV Cidades, da implantação deste novo serviço complementar do Sistema de Transporte que seria o Ônibus Sob Demanda.

Salientou que o sistema de DRT da SPTrans não seria um mero serviço de DRT, tendo números que o transformariam em um dos maiores do mundo.

Diante disso, a SPTrans entende que o mercado de DRT não é amplo,

[...] principalmente quando se considerava a quase inexistente presença de projetos e empresas na América Latina, sendo que somente uma delas tem um projeto está sendo desenvolvido em uma grande cidade (mas sem participação direta do poder público), outra

tem uma solução comercial de oferta de soluções DRT para empresas privadas e outra está em um pequeno município no Brasil, com menos de um ano de implantação.

A SPTrans teve conhecimento de que as empresas hoje homologadas tinham softwares serviços de Paratransito e porta-a-porta (como o Serviço Atende+), assim como em outras cidades trabalhavam com parceiros na integração de outros modos que compunham um serviço DRT (Escolar e Sob Demanda Público).

Desta forma, a SPTrans entende que

[...] a contratação do DRT no SMGO se sustenta não só pela presença de funcionalidades do Serviço Atende+ no Caderno III do Anexo VII (que estão especificadas e previstas no item 6.3.2 do TR), da necessidade de um sistema semelhante para os usuários do serviço TEG, mas também pela impossibilidade de uma licitação comum, já que é um mercado extremamente inovador e inicial na América Latina.

Na sequência, a SPTrans considera a necessidade de contratação da solução DRT integrada ao SMGO sem a qual não se sustentaria, pois:

[...] uma composição de um sistema de DRT sem estar atrelado ao módulo Base de Dados do SMGO não se sustentaria, além de ter uma composição de preços diferente se fosse licitado em separado do sistema, já que teríamos custos semelhantes e que podem ser economizados na contratação conjunta. Além destes itens, a duração do contrato do SMGO também traz mais segurança e economicidade para a contratação do que se o fizéssemos a parte e com um prazo máximo de 60 meses.

Por fim, reforçou que as empresas homologadas do SMGO atualmente já trabalham “com *softwares* de DRT integrados aos seus sistemas em outras cidades do mundo e, por isso, tem muito menos risco e mais conhecimento sobre a implantação desses *softwares* do que se fossem projetos e empresas desassociados”.

Análise da Coordenadoria

As alegações da SPTrans visando demonstrar a pertinência da solução DRT no SMGO e o não parcelamento do objeto, relacionando a funcionalidade do módulo de Base de Dados constantes no Caderno III do Anexo VII, especialmente a que se refere ao recebimento todos os dados atualmente incorporados ao SIM e ao INFOTRANS e a geração de dados para suportar a

necessidade de informações (Anexo VII pg. 78), embora guardem relação com as especificações contidas no item 7.2.1.1 do Anexo VII – Adequações SIM/Infotrans/Atende, tratam-se apenas de adequações já previstas no escopo do próprio SMGO, sem indicação de que seriam implementadas separadamente, constituindo uma nova solução acoplada ao SMGO.

Ressalta-se que a própria SPTrans informa que as empresas homologadas do SMGO atualmente já trabalham “com *softwares* de DRT integrados aos seus sistemas em outras cidades do mundo e, por isso, tem muito menos risco e mais conhecimento sobre a implantação desses *softwares* do que se fossem projetos e empresas desassociados”.

Além disso, ressalta-se que o item 6.2.2. prevê que os serviços referente à solução DRT possam ser subcontratados, não obstante a informação de as próprias empresas homologadas já possuem a DRT integradas

6.2.2. A Solução DRT poderá ser desenvolvida ou fornecida por empresa terceira subcontratada, desde que os dados e informações da Solução sejam integrados ao restante do SMGO, com visualização conjunta, e que a CONTRATADA demonstre autorização para fornecer a Solução.

Diante do exposto, **mantemos** o apontamento 4.6.

3.1. A SPTrans deve manter a forma de comunicação física existente atualmente entre o validador e a UCP, atualizando os protocolos de transmissão de dados desses equipamentos para permitir a ampliação de todas as informações de deslocamento da demanda para integrá-las já no ambiente embarcado com as informações do georreferenciamento da frota, sem prejuízo de eventuais ajustes posteriores no ambiente do SMGO (item 4.8).

A SPTrans concorda com a importância da integração de dados do validador com a UCP e da ampliação das informações de deslocamento integradas no ambiente embarcado e esclarece os motivos para a não transmissão de dados das transações do Bilhete Único por razões de “de estrutura física e lógica de segurança, construída nos validadores e equipamentos de recarga e que são parte do círculo lógico de confiança de sistemas de controle, como carteira digital, cadastros e demais elementos de criptografia”.

Destaca não haver óbices que os dados que contabilizam passageiros sejam enviados de forma *on-line* para a UCP para fins de tratamento, organização e *delivery* de dados compostos entre demanda e oferta dos serviços, para serem utilizados em atividades de monitoramento, planejamento, apuração de indicadores ou auditorias.

Novamente, informa a existência de um novo Sistema de Bilhetagem Digital já em desenvolvimento que abará a questão do protocolo de comunicação dos validadores, assim como o projeto do Data Lake que integrará diversos dados da operação e da bilhetagem, que permitirá uma série de análises rápidas e tomada de decisão baseada em dados, com apoio de máquinas de aprendizado, big data e inteligência artificial.

Informa que para reforçar a transparência destes dados com a menor interferência externa possível, trabalhará com os fornecedores dos equipamentos embarcados, dos validadores e do SMGO para projetar protocolos de comunicação que permitam estas integrações.

Por fim, a SPTrans sugere a seguinte redação para os itens 5.1.3 e 5.1.3.13:

“5.1.3. A troca de informações entre o SMGO e os equipamentos embarcados **(incluindo validadores)**, Terminais e corredores será on-line, **em tempo real ou o mais próximo disso** mediante avaliação da SPTrans, e deverá contemplar as funcionalidades mínimas a seguir:

(...)

5.1.3.13. Receber e processar informações de passageiros, cartões de bordo e outras informações recebidas dos validadores, **permitindo o acesso a quaisquer informações necessárias para aferição da demanda de maneira integrada ao SMGO;**”

Análise da Coordenadoria

Consideramos a sugestão **passível de superação** do apontamento, desde que as alterações mencionadas no comunicado (peça 71) sejam incorporadas ao Edital.

3.2. São necessários esclarecimentos, por parte da SPTrans, quanto à participação dos itens orçados relativos aos serviços de Manutenção Evolutiva/Adaptativa e Treinamentos/Reciclagens da solução DRT, que representam mais de 90% da soma dos preços de fornecimento e implantação dessas licenças (item 4.10).

O Grupo de Trabalho da SPTrans expressa espanto quanto ao apontamento da Auditoria, no sentido de que:

[...] salta aos olhos que o relatório de auditoria não expõe a razão pela qual seria irregular o mero fato de os valores de manutenção representarem 90% do valor das licenças.

Em verdade, o apontamento causa espanto, pois, se o valor das licenças fosse muito maior que o da manutenção, a Administração teria que arcar com um grande valor logo no início do contrato, ao passo que, no modelo atualmente adotado, a maior parte do valor do contrato será pago ao longo de uma década, e apenas na proporção da execução contratual satisfatória, conforme o atendimento do Acordo de Nível de Serviço, o que é muito mais vantajoso que aquilo que a n. auditoria gostaria de enxergar no edital.

Acrescenta ser sabido que estes tipos de *softwares* têm uma proporção diferente na distribuição de seus preços, normalmente tendo uma composição de cerca de 20% do valor sendo para implantação e 80% para manutenção durante o tempo do contrato (normalmente de 48 a 54 meses).

Diante de tais argumentos, concluiu reiterando manifestação anterior e defende os valores no orçamento, considerando ser incorreto analisar os custos de soluções deste modelo “por meio de uma lógica única de licenças ou de manutenção destas licenças e que “não há disparidade ou desproporção nos itens orçados e seus respectivos custos.

Análise da Coordenadoria

Primeiramente, é importante salientar que diante do Relatório Preliminar, a SPTrans limitou-se a destacar a longa duração do contrato e a previsão de “constante evolução e adaptação do sistema”, além de mencionar que os treinamentos serão realizados para “todos os funcionários da SPTrans”.

Nesta ocasião, isto é, em sua manifestação quanto ao Relatório Conclusivo, o Grupo de Trabalho do SMGO manifesta espanto quanto ao apontamento 4.10, alegando que a “auditoria não expõe a razão pela qual seria irregular o mero fato de os valores de manutenção representarem 90% do valor das licenças”.

Não assiste razão à SPTrans quanto a essa afirmação, vez que o apontamento se refere à necessidade de esclarecimento e não de irregularidade como afirmado pelo Grupo de Trabalho do SMGO.

Quanto aos argumentos apresentados anteriormente, reiteramos que os mesmos carecem de objetividade, sendo insuficientes para afastar a necessidade de esclarecimentos.

No mesmo sentido, não cabe razão quanto ao argumento de que os serviços de manutenção representam em torno de 80% do preço das licenças, tendo em vista que tal afirmação não foi acompanhada de elementos objetivos evidenciando sua adequação.

Ademais, tendo por base o Orçamento da solução DRT, elaboramos a tabela a seguir, evidenciando que além da desproporção dos valores na planilha de orçamento há inúmeras disparidades entre os preços dos serviços de manutenção entre as duas empresas homologadas, havendo casos em que o preço de uma corresponde ao dobro do preço da outra e vice-versa; por vezes correspondem a um múltiplo de até 37 vezes, como no caso do item 4.3.2 – Reciclagem Anual e Atualizações em que o preço de uma corresponde a R\$ 1.777.267,04 e da outra empresa R\$ 66.625.067,59, o que corresponde a aproximadamente 37 vezes maior.

Diante do exposto, reputa-se não justificados os preços dos serviços de Manutenção Evolutiva/Adaptativa e Treinamentos/Reciclagens da solução DRT e, portanto, **mantido** o apontamento 4.10.

3.3. Não estão devidamente especificados os critérios e condições de pagamento para o item “Serviços de sustentação do SMGO”, uma vez que não é possível determinar qual será a evolução percentual dos pagamentos à medida que os módulos sejam entregues pela vencedora do certame, em infringência ao inciso III do Art. 69 da Lei Federal nº 13.303/16 (item 4.15).

Apresenta tabelas para esclarecer que é possível determinar qual será a evolução dos pagamentos à medida que se prevê a entrega dos módulos, uma vez que os pagamentos se darão no momento das entregas, mediante aprovação da SPTrans:

Marco de entrega	Mês da implantação	Proporção do item 2.2
Implantação Base de Dados	13°	20%
Implantação Especificações Gerais	13°	10%
Implantação DRT	17°	10%
Implantação Planejamento Operacional	24°	10%
Implantação Planejamento Estratégico	17°	10%
Implantação Operação	24°	10%
Implantação Controle	24°	10%
Implantação Gestão dos Serviços	24°	10%
Implantação Informação aos Usuários	19°	10%
Total		100%

E esclarece que a distribuição mensal dos desembolsos seria:

Mês do contrato	Módulo implantado	Valor de desembolso mensal (item 2.1)	Total (% ref ao item 2.2)
13°	Base de Dados e Especificações Gerais	20% + 10%	30%
14°		20% + 10%	30%
15°		20% + 10%	30%
16°		20% + 10%	30%
17°	DRT e Planejamento Estratégico	20% + 10% + 10% + 10%	50%
18°		20% + 10% + 10% + 10%	50%
19°	Informação aos Usuários	20% + 10% + 10% + 10% + 10%	60%
20°		20% + 10% + 10% + 10% + 10%	60%
21°		20% + 10% + 10% + 10% + 10%	60%
22°		20% + 10% + 10% + 10% + 10%	60%
23°		20% + 10% + 10% + 10% + 10%	60%
24°	Planej. Operacional, Operação, Controle e Gestão dos Serviços	20% + 10% + 10% + 10% + 10% + 10% + 10% + 10%	100%
25° e subsequentes (item 2.2)			100%

Afirma que assim estaria esclarecida a relação entre o desembolso mensal e a relação com a implantação dos módulos, e que o apontamento seria uma “interpretação desarrazoada do edital”.

Análise da Coordenadoria

As informações apresentadas pela SPTrans esclarecem a ausência de detalhes na formulação das condições de pagamento da contratação, o que é de suma relevância para o monitoramento posterior da execução contratual, o entendimento entre as partes, e a devida transparência da contratação, trazendo maior segurança jurídica.

Caso não houvesse a necessidade de maior detalhamento, como houve em outros itens apontados pela auditoria ao longo da análise do certame proposto, não seria necessária a elaboração da tabela.

Consideramos que a tabela proporciona maior esclarecimento sobre as condições de pagamento, entretanto, reputamos necessária a inclusão da explicação como parte integrante do edital proposto, para que fique formalizada a interpretação, proporcionando a devida segurança jurídica e evitando questionamentos durante a execução do contrato.

Portanto, entende-se que a resposta apresentada torna o apontamento **passível de superação**, desde que as tabelas explicativas sejam incluídas no edital.

3.4. Não estão devidamente especificados os critérios e condições de pagamento para o item “Serviços de manutenção evolutiva e adaptativa do SMGO”, uma vez que não é possível concluir sobre qual será o critério de remuneração devido à incoerência entre os itens 8.1.4 e 8.1.5, uma vez que este último trata de valores “remunerados proporcionalmente” mas não há definição de proporção no Apêndice D.2 - Cronograma Financeiro, em infringência ao inciso III do Art. 69 da Lei Federal nº 13.303/16 (item 4.17).

Reproduz o item 8.1.5 que diz “até a conclusão da implantação de todos os módulos do SMGO, os serviços de Manutenção Adaptativa e de Manutenção Evolutiva serão remunerados proporcionalmente ao valor dos respectivos módulos, conforme a planilha de preços e quantidades”.

Constata que não há pagamento proporcional para cada módulo, mas que a intenção em adicionar a palavra “proporcional” seria destacar que cada módulo seria uma parte do SMGO, e seus valores proporcionais ao valor total do SMGO, e reconhece a confusão da redação.

Por fim, afirma que o texto será adequado para corresponder a correta interpretação, que é o pagamento do valor relativo à manutenção de cada módulo, condicionado a sua implantação, e apresenta proposta de correção:

“até a conclusão da implantação de todos os módulos do SMGO, os serviços de Manutenção Adaptativa e de Manutenção Evolutiva serão remunerados de acordo com o valor específico de cada módulo implantado, conforme a planilha de preços e quantidades (itens 3.1 e 3.2 e seus respectivos subitens)”.

Análise da Coordenadoria

A SPTrans reconhece que a redação proposta apresenta confusão na definição da forma de remuneração e expressa alteração na redação do item 8.1.5. A alteração foi registrada por meio do “Comunicado nº 02 (peça 71). Consideramos que a alteração afasta a incoerência anteriormente constatada.

Consideramos a sugestão **passível de superação** do apontamento, desde que as alterações mencionadas no comunicado (peça 71) sejam incorporadas ao Edital.

3.5. Não estão devidamente especificados os critérios e condições de pagamento para o item “Serviços de manutenção evolutiva e adaptativa do SMGO”, pois serviços de natureza variável se apresentam com remuneração fixa, com potencial prejuízo ao erário, por pagamentos referentes a serviços não prestados, em infringência ao inciso III do Art. 69 da Lei Federal nº 13.303/16 (item 4.19).

Retoma argumentação já apresentada que a solução do SMGO teria caráter inovador aplicada em diferentes países, mas que necessitaria de personalização e customização para que funcione no contexto paulistano, proporcionando a melhor gestão do Sistema de Transporte Público.

Argumenta que a manutenção adaptativa seria uma necessidade para customizar as funcionalidades ao modelo da cidade de São Paulo que pode conter métricas diferentes de outros países. E que o dinamismo da cidade e do sistema de transporte ou a complexidade das “políticas públicas abrangentes” implicariam em um dinamismo que poderia deixar rapidamente obsoleta a plataforma de gestão, sendo a manutenção evolutiva fundamental para aumentar a vida útil da plataforma com funcionalidades para modernização de longo prazo.

Afirma que a lógica dos pagamentos mensais seria para:

“manter no distribuidor da solução ou em seu fabricante, parcela de recursos humanos, materiais, físicos e financeiros dedicados para atuar de maneira ágil frente às necessidades informadas pela SPTrans durante toda vida útil do período contratual, sem necessidade de aditivos ou novos contratos adjacentes, o que demandaria muito tempo e energia para torná-los exequíveis e operacionais, podendo comprometer prazos e adiar benefícios que poderiam já estar sendo consumidos pelas pessoas que se utilizam do transporte público na cidade.”

Argumenta que seu objetivo seria a proteção contratual para garantir agilidade e menor tempo de resposta às necessidades do serviço de transporte público para disponibilizar benefícios e facilidades para a população, projetando o valor dos serviços no tempo com remuneração mensal, com “rápida atuação quando acionados”.

Pondera que de outra forma solicitações da SPTrans para poderiam demorar a acontecer pois fornecedores necessitariam “compor times e reunir os recursos necessários para o atendimento”, o que prejudicaria a empresa e os usuários que utilizam o transporte.

Argumenta que as manutenções de longo prazo contém riscos quanto às alterações econômicas inerentes a uma solução internacional, com flutuações de câmbio, crises financeiras e outras, o que poderia aumentar os custos de uma contratação de 10 anos. E que em outra modelagem como banco de horas, pontos de função ou equivalente aumentaria o consumo de créditos financeiros podendo até esgotá-los antecipadamente.

Resume que o longo período do contrato (120 meses), a intenção de mitigar riscos e prolongar a vida útil da plataforma, e para reduzir despesas optou-se por remunerar os serviços mensalmente para obter a atuação imediata do fornecedor para atender a SPTrans frente às necessidades de adaptação e evolução.

Análise da Coordenadoria

A SPTrans traz argumentos semelhantes aos apresentados na resposta ao Relatório Preliminar, mas com maior ênfase na necessidade de manter um fluxo de pagamento constante, com valores fixos mensais, devido à necessidade de proporcionar ao fornecedor que mantenha mobilizada

equipe e outros recursos para atendimento de suas necessidades eventuais, sejam elas de manutenções adaptativa ou evolutiva.

Entretanto, como já mencionado na análise da resposta ao relatório preliminar, não foram apresentadas informações que permitissem dimensionar, ainda que de forma estimada, a necessidade de adaptações frequentes ou “evoluções constantes” que justifiquem o pagamento fixo por tal serviço.

A modelagem adotada na contratação previu quatro grandes grupos para caracterizar a remuneração: 1 – Fornecimento e implantação das licenças em ambiente operacional, 2 – Serviços de sustentação do SMGO, 3 – Serviços de manutenção evolutiva e adaptativa do SMGO e 4 – Treinamento, reciclagem e atualizações.

Se há previsão do grupo (1) para fornecimento e implantação das licenças, qual seria o dimensionamento de eventuais alterações posteriores, referentes ao grupo (3), que justificassem o repasse mensal de valores fixos à contratada após a implantação? Qual seria tal volume de mudanças previstos uma vez que a solução já esteja implementada, após a conclusão do grupo 1? Qual foi a avaliação da economicidade do modelo de remuneração adotado? Em que medida a opção por manter pagamentos fixos seria mais vantajosas do que realizar manutenções pontuais na solução na medida da necessidade?

Se mantém a constatação de que não há demonstração de que o modelo de contratação das manutenções adaptativa e evolutiva seria economicamente mais vantajoso, o que prejudica a definição dos critérios de pagamento implicando em potenciais prejuízos ao erário decorrentes de pagamentos por serviços não prestados ou eventuais excedentes de preços nas propostas das licitantes para compensar a incerteza decorrente de informações incompletas sobre o objeto na modelagem adotada.

Pelo exposto, fica **mantido** o apontamento 4.19.

3.6. Reputa-se imprescindível constar explicitamente no Edital o validador na lista de equipamentos embarcados que serão integrados ao SMGO bem como sua especificação

detalhando a máxima integração possível com o SMGO, conforme previsto no Anexo VII dos Editais das Licitações 001, 002 e 003/2015 (item 4.22).

A SPTrans informa que irá inserir o validador na lista de equipamentos embarcados que serão integrados ao SMGO.

Análise da Coordenadoria

Consideramos a sugestão **passível de superação** do apontamento, desde que as alterações mencionadas no comunicado (peça 71) sejam incorporadas ao Edital.

3.7. A SPTrans deve consolidar os requisitos técnicos exigidos em documentação específica no próprio Edital do SMGO para que seja possível orientar adequadamente a previsão de custos para a prestação dos serviços, principalmente devido a alterações ocorridas por meio de Termos Aditivos, em atendimento ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, conforme previsto no Art. 31 da Lei Federal 13.303/16 (item 4.24).

A SPTrans esclareceu, inicialmente, que não houve alteração das especificações referenciadas no Anexo VII, que as especificações pertinentes ao SMGO constam do edital, e que as menções ao contrato de concessão dizem respeito a obrigações de terceiros.

Reforçou que “o SMGO é um objeto com forte ligação com o contrato de concessão, logo é natural que a compreensão do SMGO pressuponha a compreensão do contrato de concessão e de seus aditamentos”.

Complementou alegando que “qualquer interessado em fornecer o SMGO deve conhecer o contrato de concessão, incluindo seus aditamentos” e que “se um interessado não é capaz de consultar e entender o contrato e seus aditivos, ele não é capaz de fornecer o SMGO”.

Neste sentido, concluiu que não haveria necessidade de incluir as informações do contrato de concessão no edital do SMGO.

Na sequência, reforçou que o termo aditivo de setembro/21 não alterou as especificações técnicas pertinentes aos equipamentos embarcados, e criticou a ausência da indicação, pela Auditoria, da funcionalidade ou especificação alterada.

Concluiu reiterando que não há prejuízo à compreensão do objeto decorrente das referências aos contratos de concessão.

Análise da Coordenadoria

A consolidação dos requisitos técnicos exigidos em documentação específica no próprio Edital do SMGO facilitaria a compreensão do objeto e otimizaria o processo de elaboração de preço pelos licitantes.

No entanto, considerando os argumentos da origem, principalmente de que as menções ao contrato de concessão dizem respeito a obrigações de terceiros, de que as especificações pertinentes ao SMGO constam do edital e de que o conhecimento do contrato de concessão, dada sua ligação com o presente edital, é indispensável para os concorrentes de uma licitação dessa complexidade, a Auditoria entende que o apontamento pode ser considerado **superado**.

3.8. A SPTrans deveria especificar qual será a forma de mensuração dos itens 1 a 15 do ANS, especificando a forma de medição de cada um dos itens e sua viabilidade de obtenção da informação, para que seja possível compará-los com as definições do ANS (item 4.27).

Afirma que os itens 1 a 15 do ANS tratam da indisponibilidade de acesso, de sistemas, módulos do sistema ou problemas de lentidão na exibição ou tempo de resposta de itens e funcionalidades das interfaces ligadas aos módulos do sistema, e que a indisponibilidade total se refere à impossibilidade de acesso ou incapacidade de utilizar qualquer interface ou módulo, conforme critérios:

Para os itens 1 a 13 será considerado o tempo de indisponibilidade a partir do horário de abertura de *ticket* no *Service Desk* da contratada, e que o tempo final será medido no fechamento do *ticket*, após verificação do retorno à normalidade pelas equipes de monitoramento da SPTrans

que devem autorizar o fechamento. Não será contado o tempo entre o restabelecimento até o aceite e caso não seja aceito deverá ser reaberto o *ticket* até a solução.

Caso o tempo total entre a abertura e o fechamento atinja as referências previstas se inicia a aplicação das penalidades de DA. Caso não ultrapasse, será somado a outras ocorrências semelhantes no período de 12 meses. Com a emissão de penalidades o cômputo dos valores de tempo de DA voltam a zero.

Caso apenas os valores de TLR sejam ultrapassados os minutos serão somados aos valores de DA, iniciando as penalidades por ultrapassar os valores de referência de TLR. Os valores de DA apenas serão zerados apenas serão zerados com a emissão de penalidades ou ao fim do período de medição de 12 meses.

Afirma que os procedimentos estão previstos no TR, Capítulo 12 – Implantação do Plano de Trabalho e devem constar do Plano de Trabalho previsto nos primeiros 30 dias do contrato.

Registra que haverá alteração do item 7.6.4.4 para “7.6.4.4 Cumprir o ANS de acordo com o planejamento estabelecido, considerando os tempos de resposta e resolução do Service Desk como elementos de controle”.

Quanto aos itens 14 e 15 do ANS referentes ao DA informa que a contagem será pelo número de dias que tiveram registros no Service Desk devido ao valor máximo para o período de 12 meses sendo mantidas as demais regras. E que o TLR terá a mesma regra dos itens 1 a 13, e informa alterações nos itens 14 e 15 do ANS (fl. 9 da peça 66) e nas notas do Apêndice E.

Análise da Coordenadoria

A SPTrans apresentou maior detalhamento dos procedimentos para medir os itens do ANS e menciona que haveria alteração do item 7.6.4.4 para complementar a redação e especificar a forma de medição do ANS, entretanto, no comunicado de adiamento publicado (peça 71) não consta tal alteração.

A afirmação de que os procedimentos para mensurar adequadamente o ANS estão previstos no Capítulo 12 do TR também não procede, dado que nenhum dos procedimentos mencionados

estão presentes, sendo necessário incluí-los para sanar o apontamento e garantir a devida segurança jurídica da contratação.

Pelo exposto, consideramos **mantido** o apontamento.

3.9. A contratação prevista não está aderente ao PDSTIC 2023, em infringência ao art. 14 do Decreto nº 57.653/17 e ao art. 20 do Decreto nº 62.100/22. Os itens previstos no edital não guardam relação com os constantes do instrumento de planejamento. Agrava-se a irregularidade pelo fato de o PDSTIC ter sido aprovado apenas em 26.12.23, após a publicação do edital. Embora o edital tenha sido retomado em fevereiro/2024, verifica-se que, em março, o PSDSTIC 2024 ainda não foi aprovado (item 4.29).

A SPTrans esclareceu: “especificamente quanto ao PDSTIC da SPTrans, importa esclarecer que este se encontra devidamente aprovado pelo órgão central de TIC, CGTIC/SMIT”.

Análise da Coordenadoria

Considerando a apresentação do PDSTIC da SPTrans, aprovado em 14/03/24, a Auditoria entende que o apontamento pode ser considerado **superado**.

3.10. Não foi informado pela SPTrans qual é o valor total que foi retido das concessionárias e estará disponível para utilização na contratação do SMGO, não sendo possível avaliar o cumprimento das obrigações previstas no Anexo VI dos Editais das Concorrências nºs 001, 002 e 003/2015 (item 4.30).

A SPTrans informa que as retenções de valores da remuneração das concessionárias referente ao SMGO foi de R\$ 96.664.508 conforme itens 13.2.1 e 13.2.2 dos termos de aditamento e que o valor atualizado seria de R\$ 117.337.579, valores em 29.02.24.

Informa que tal valor seria 1,2% inferior ao “que deverá ser descontado” correspondendo a R\$ 97.794.098, devido a revisões retroativas que “dependem de conclusão de módulo específico no sistema de remuneração (SRO), a serem efetuadas oportunamente”. E que estariam pendentes revisões da remuneração para os períodos de 01.10.21 a 05.10.21, 06.10.21 a

11.11.21 e 01.05.22 a 01.06.22. Afirma que após a integração do SRO ao SMGO seriam realizadas tais revisões.

Argumenta considerar que “o valor é mínimo” e que é possível haver posterior desconto sem prejuízo da implantação do Sistema de Monitoramento, portanto, a conclusão poderia ser superada.

Análise da Coordenadoria

A SPTrans apresentou os valores retidos em cumprimento aos editais de concessão, mas não está certo qual seria exatamente devido à necessidade de ajustes nos cálculos, ainda que a diferença não seja expressiva frente aos valores envolvidos na contratação.

Importa destacar a relevância da demonstração dos valores retidos das concessionárias para a aquisição e implantação do SMGO e constatar que estão muito abaixo do previsto na contratação, como destacado no relatório conclusivo (fls. 101/102 da peça 47), e pela própria constatação da SPTrans extraída do documento SEI 092192800 “Relatório à Diretoria nº DP/DA/DG/DT/DO/069/23”, o qual relembramos:

Dessa forma, **ainda que o valor atualizado previsto pelo Contrato de Concessão seja considerável, ele não é suficiente para fazer frente à Contratação** que o Município de São Paulo precisa, diante da grandeza do seu Sistema de Transporte.

Apesar da ressalva sobre os valores previstos na contratação estarem acima do que constou nos editais da concessão, e a manutenção das dúvidas sobre a origem dos recursos excedentes e a legalidade de sua fonte de financiamento, considera-se que foi prestada a informação demandada.

Pelo exposto fica **superado** o apontamento 4.30

3.11. A pretensão da SPTrans de utilizar os recursos da Conta Sistema para honrar com os valores que excederão os investimentos previstos para o SMGO não encontra respaldo legal, caracterizando infringência ao art. 27 da Lei Municipal 13.241/01 (item 4.31).

3.12. A pretensão da SPTrans de utilizar recursos da Conta Sistema, que é deficitária e necessita do recebimento de recursos do Orçamento Municipal, não foi acompanhada da demonstração pela empresa pública ou pela Secretaria Municipal de Transportes, de que existe previsão de recursos suficientes para garantir os pagamentos da implementação do SMGO, em infringência aos Art. 15, e incisos I e II do Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 (item 4.32).

Registra que tais pontos não foram abordados anteriormente por se tratar de inovações no Relatório Conclusivo.

Argumenta que o entendimento da Auditoria ignora o fato de o SMGO fazer parte da Concessão de Transporte e que conforme conclusão inicial superada no Relatório Conclusivo o SMGO é bem reversível da concessão, estando assim caracterizado.

Afirma que como bem reversível poderia ser custeado pela concessão como investimento remunerado nos termos dos Editais e que por isso houve a retenção de valores de investimento previstos, e que os valores previstos para manutenção e *data center* seguiram a mesma lógica e só não foram retidos pois o edital só autorizava sua retenção após a implantação. Se permanecesse a contratação prevista por meio da SPE os valores seriam pagos às Concessionárias via remuneração, pelos recursos da Conta Sistema até o limite previsto em contrato.

Afirma que os valores integram o preço da concessão e por isso seriam suportados pela Conta Sistema e que se houvesse infringência ao Art. 27 da LM nº 13.241/01 ela estaria no Edital de Concessão de Transporte que previu a remuneração pelo bem reversível, e que tal irregularidade não constou da análise dos contratos de concessão, sendo que o apontamento de tal irregularidade confrontaria com o edital de concessão.

Afirma que a Conta Sistema serve ao pagamento dos contratos de concessão, e que o Art. 27 ao mencionar “custos” se refere àqueles que a tarifa deve suportar, incluída a remuneração dos operadores. E que tal remuneração incluiria todos os itens do contrato de concessão, devendo ser suportados, em tese, pela tarifa.

Argumenta que a Conta Sistema não possui apenas a receita tarifária e que recebe recursos da venda de passagens e também o subsídio municipal, que faz frente às gratuidades, integrações, e políticas públicas para manter o preço das passagens para induzir o uso do transporte coletivo. E que sua destinação segue o Art. 27 da Lei Municipal 13.241/01, fazendo frente à remuneração dos operadores na qual incluir-se-iam os investimentos.

Afirma que:

“a utilização dos recursos retidos dos operadores que farão frente aos custos do SMGO no exercício de 2024 e a inclusão das demais despesas na solicitação orçamentária dos exercícios seguintes está dentro da previsão legal, uma vez que se trata de investimento da Concessão.”

Argumenta que fazer a contratação com “recursos da gestão” significaria a aquisição de um bem para a SPTrans como ativo e que a aquisição do SMGO foi determinada pela SETRAN, seria bem reversível da concessão e não poderia constar de patrimônio da estatal. E que, por isso, não haveria irregularidade no pagamento mediante recursos retidos dos operadores e posteriormente utilizando recursos da Conta Sistema, pois, em última análise o SMGO compôs a remuneração dos operadores quando das propostas de licitação.

Afirma que por ser parte da concessão não haveria infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal pois a concessão seria paga por meio de arrecadação tarifária, complementada por subsídio municipal que é previsto na Lei Orçamentária mediante decisão de política pública sobre o valor da tarifa.

E que se em determinado momento o poder público optar por reduzir o subsídio e aumentar a tarifa isso seria contemplado em Lei Orçamentária, o mesmo ocorrendo no caso de redução da tarifa e aumento do subsídio, e que os valores seriam enviados anualmente à Câmara de Vereadores para compor a peça orçamentária.

Afirma que o SMGO ao compor a concessão foi previsto no valor da proposta orçamentária por ocasião da licitação e seria anualmente na elaboração do orçamento, e que observar o SMGO fora da concessão seria não compreender o aditivo feito em 2021, pois a alteração seria somente que a SPTrans efetivaria a contratação uma vez que a constituição de SPE não se mostrou

viável. Observa que o SMGO não foi retirado da concessão e segue sendo bem reversível a ser pago pela remuneração dos operadores com o desconto do valor que receberiam após a implantação e com valores já retidos.

Afirma por fim não haver infringência ao Art. 27 da LM nº 13.241/01 ou da Lei de Responsabilidade Fiscal pois os recursos de origem fazem parte da Concessão de Transporte de Passageiros da Capital, razão pela qual entende que as conclusões devem ser superadas.

Análise da Coordenadoria

A SPTrans alega essencialmente que não haveria irregularidade frente à falta de indicação da origem dos recursos uma vez que o SMGO esteve previsto nos editais da concessão e seu custo compôs a definição das tarifas. Por isso, seria possível utilizar os recursos, que originalmente estavam previstos para a remuneração aos operadores, inicialmente responsáveis pelo SMGO, para pagar pelo SMGO implementado pela SPTrans.

Ocorre que como mencionado pela própria SPTrans os recursos concentrados na Conta Sistema deveriam ser repassados aos operadores para a implementação do SMGO **até o limite previsto em contrato.**

Como foi reproduzido no relatório conclusivo (fls. 98/99 da peça 47) os editais previram valores para os investimentos no SMGO, de R\$ 81,1 milhões e custos mensais de manutenção de R\$ 841,5 mil (equivalente a R\$ 225,3 milhões para todo contrato). Importa constatar que os valores retidos para investimentos quando somados aos custos de manutenção se mantêm aquém do valor previsto nessa contratação.

O que está ocorrendo na modelagem da presente contratação, que se deu após restar demonstrada a inviabilidade de implementar a SPE que reuniria as concessionárias para viabilizar o SMGO, é que não há paridade frente aos termos do instrumento convocatório original: os editais da concessão.

E isso se deve ao fato de que **os valores previstos para o SMGO nesta contratação, mesmo após atualização dos valores previstos nos editais, excedem em muito aqueles que foram previstos originalmente**, portanto, não assiste razão à SPTrans afirmar que seria uma simples

mudança de destinação do pagamento, que era prevista para a SPE e agora seria para a empresa (ou empresas) fornecedoras do SMGO.

Uma vez que os valores do SMGO excedem os que constaram da modelagem financeira original dos contratos, que resultam nos valores das tarifas, não é possível que sejam arcadas com valores previstos nas remunerações dos operadores sem que isso implique no descumprimento do Art. 27 da LM nº 13.241/01, que não prevê o financiamento de investimentos com recursos da Conta Sistema.

Importa reafirmar que a Conta Sistema é deficitária, necessitando de aportes adicionais do Poder Público para compensar os valores não arrecadados pela venda das passagens. Se por um lado as compensações advém das políticas públicas implementadas de acordo com a discricionariedade da Administração, o que é legítimo, por outro, não há previsão legal para que seus recursos sejam destinados a investimentos, que na modelagem da concessão devem ser de responsabilidade das concessionárias, e não do Poder Concedente.

A afirmação da SPTrans de que não poderia utilizar “recursos da gestão” não se fundamenta no relatório de auditoria, pois isso nunca foi afirmado. O que se questiona é a ausência de previsão de recursos para o valor excedente àquele inicialmente previsto no SMGO, que implica na assunção do Poder Público de obrigação contratual direcionada para as concessionárias do sistema de transporte dada a natureza deficitária da Conta Sistema.

Uma vez que a contratação se propõe a utilizar recursos originados no orçamento municipal para arcar com investimentos em valores acima dos previstos nos editais de concessão, pois, repetimos: os valores previstos estão muito acima do que foi originalmente previsto e compõem a definição da tarifa e a remuneração dos operadores, natural seria que em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/200 fossem atendidos os ditames do artigo 16, caso contrário, o que ocorre atualmente, sendo consideradas despesas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, conforme artigo 15 da mesma lei.

Por fim, considerando que foi mencionado pela SPTrans que a aquisição do SMGO ocorre por determinação da SETRAN, sugerimos que sejam remetidos o Relatório Conclusivo e esta manifestação à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito para manifestação sobre a

disponibilidade orçamentária referente aos valores que excederão o que foi previsto para o SMGO nos editais de concessão, indicando o cumprimento dos artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2001.

Pelos motivos expostos, ficam **mantidos** os apontamentos 4.31 e 4.32, sendo sugerido que haja manifestação da SMT sobre o item 4.32.

3. CONCLUSÃO

Após a análise das respostas apresentadas pela SPTrans ao Relatório Conclusivo sobre os itens remanescentes, concluímos que:

- Restam **superados** os itens: 4.3, 4.24, 4.29 e 4.30.
- São **passíveis de superação** mediante incorporação ao edital e ajustes no instrumento os itens: 4.8, 4.15, 4.17 e 4.22.
- Ficam **mantidos** os itens: 4.1, 4.4, 4.6, 4.10, 4.19, 4.27, 4.31 e 4.32.

Conclui-se que o procedimento **não reúne condições de prosseguimento**.

Além dos ofícios para a SPTrans destaca-se a sugestão de que a Secretaria Municipal de Transportes seja oficiada para manifestação sobre os itens 4.4 e 4.32 com ciência do Relatório Conclusivo.

¹ Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Em 10.04.24.

ANTONIO ALMEIDA DE SOUSA
Auditor de Controle Externo

FÁBIO OLIVEIRA SANTOS
Auditor de Controle Externo

GABRIEL REZENDE LOURENÇO DE AZEVEDO
Auditor de Controle Externo

HELIO RICARDO GUIMARÃES MURCI DE AZEVEDO
Coordenador de Controle Externo VIII