

GABINETE CONSELHEIRO RICARDO TORRES

Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: Manifestação sobre Representação em face do Edital SPTrans 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.

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 Auditoria para manifestação sobre os documentos acostados. Em razão dessa análise, emitiu-se Relatório Conclusivo (peça 38) concluindo pela procedência das alegações do Representante 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.

Em 06.03.24, o Representante Sr. Guillermo Santana Andrade Glassman protocolou nova petição junto a este Tribunal (peça 52), que V. Exa. encaminhou a esta Auditoria para ser juntado ao TC 000446/2024 com posterior análise e manifestação.

Em 15.03.24, V. Exa. determinou (peça 39) que se oficiasse a Origem para que tomasse conhecimento do Relatório Conclusivo da Representação, o que foi feito conforme peça 40. Em resposta ao ofício, a SPTrans manifestou-se (peças 47 e 48) em 05.04.24, o que foi encaminhado em 11.04.24 para esta Auditoria para nova análise.

Prosseguimos, assim, com a análise do material encaminhado pela Origem em conjunto com as novas informações acostadas pelo Representante.

2. ANÁLISE

2.1. Novas informações acostadas pelo Representante

Manifestação do Representante

Em síntese, à peça 52, o Representante alega que a SPTrans, em seus argumentos à Representação original (peça 28), confirma a ocorrência daquilo que chamou de “qualificação surpresa” e afirma que procedeu a uma “verificação por amostragem”, que depende de previsão expressa e detalhada em Edital – o que não ocorreu no caso, em infringência ao art. 17, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Nota que, ademais, o Tribunal de Contas da União indica em seu “Manual” que a exigência de amostras é medida absolutamente excepcional, dado que restringe a competitividade, e, por isso, deve ser não apenas prevista no Edital, mas devidamente e previamente fundamentada. Também a jurisprudência do Tribunal de Contas da União aponta que a exigência de amostra só é possível de forma excepcional, previamente detalhada de forma objetiva no Edital e em respeito aos critérios definidos em Lei.

Indica que a jurisprudência do TCU aponta, inclusive, em prestígio à economicidade, que todas as providências possíveis devem ser adotadas pela Administração na tentativa de evitar a desclassificação da melhor proposta, e que no caso em tela não se permitiu, ademais, que os concorrentes acompanhassem a “amostragem” realizada nos demais, de modo a que se evitasse favoritismos e subjetividades.

Análise da Auditoria

A Lei 14.133/2021 determina, em seu art. 1º, que “esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, e acrescenta no §1º do mesmo artigo que “não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei”.

Como a SPTrans se trata de empresa de economia mista, não é, portanto, abarcada por essa lei. Verificando-se a Lei nº 13.303/2016, que seria a equivalente para esse tipo de pessoa jurídica, não se observa nenhuma ressalva quanto ao uso de amostragem como aplicado pela SPTrans no caso em tela.

Além disso, como ressaltado no item 2.1 do Relatório Conclusivo da Representação (peça 38, fls. 2/7), no Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital SPTrans nº 035/2023 (peça 47, fls. 89/91 do TC 199/2024) não foram identificadas irregularidades nos critérios de Qualificação técnica no Edital e, em particular, nos procedimentos definidos para o processo de pré-qualificação, concluindo-se que o Edital está em conformidade com o Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da SPTrans.

Sendo assim, considera-se que não assiste razão ao Representante em suas alegações, concluindo-se por sua **improcedência**.

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

Manifestação da Origem

A SPTrans argumenta que (peça 48, fls. 1/2):

Em que pese o entendimento da Auditoria de procedência deste item, é importante ressaltar que sua argumentação é completamente descompassada dos argumentos da Representação, razão pela qual, não há como conferir procedência à Representação.

Isto porque a n. Auditoria traz elementos de seu inconformismo contido no Relatório Conclusivo de Análise do Edital, que devem ser avaliados naquele âmbito, não deslocados para a presente representação, sem que os representantes tenham argumentado tais fatos.

A representação alega desatualização do Termo de Referência porque ele teria se utilizado de *Data Center* físico e não se atentado a evolução tecnológica do setor que impõe uma solução “em nuvem”.

Ocorre que essa argumentação é afastada pelos Srs. Auditores ao afirmarem que

“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”.

Ora, se há o reconhecimento de que o contido na representação não se coaduna com a realidade, não há o que se falar em procedência.

Os Srs. Auditores fazem um esforço lógico para salvar a representação, baseando sua decisão em argumentos não trazidos pelas representantes, e que não são passíveis de trazer qualquer ilegalidade ao Edital.

Afirmam que a SPTrans deixou de consolidar as especificações no instrumento convocatório, e que isso causaria insegurança jurídica ao contrato e dificuldade de fiscalização.

Como tal assunto sequer fez parte da representação, não houve manifestação anterior da SPTrans neste processo, mas é certo que não há procedência na alegação da Auditoria, como já tratado nas manifestações sobre os Relatórios Preliminar e Conclusivo de Auditoria do Edital.

Naquela oportunidade, a SPTrans esclareceu que todas as especificações do SMGO **já estão consolidadas no Edital**. O mero fato de haver referências ao contrato de concessão não faz nascer novas obrigações para a contratada nem altera o objeto contratado, principalmente porque as referências dizem respeito a equipamentos embarcados, e não ao SMGO de maneira específica. Nesse sentido, **a SPTrans nem teria como “consolidar as especificações técnicas” diferentemente do que já consta do edital**.

Em segundo lugar, reforça-se 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.

Ou seja, qualquer interessado em fornecer o SMGO deve conhecer o contrato de concessão, incluindo seus aditamentos. Se um interessado não é capaz de consultar e entender o contrato e seus aditivos (todos disponíveis na internet), ele não é capaz de fornecer o SMGO. **Não haveria nenhum benefício em “traduzir”, “copiar” ou “mastigar” o contrato de concessão no edital do SMGO**.

Há uma diferença importante entre a Administração Pública fornecer informações transparentes e fazer o trabalho de empresas privadas. Infelizmente, o apontamento da auditoria aponta para a segunda alternativa.

Em terceiro lugar, a auditoria não aponta quais seriam as especificações que teriam deixado de ser consolidadas. Subentende-se que se está a referir aos equipamentos embarcados, que não serão fornecidos pela futura contratada, inexistindo razão para transcrever as especificações no edital do SMGO.

Assim sendo, considerando ainda que a questão é completamente estranha à presente representação, o apontamento da n. auditoria é improcedente, uma vez que não há nenhum prejuízo à compreensão do objeto decorrente das referências aos contratos de concessão

Da mesma forma, improcedente a representação no que se refere à desatualização do Edital, conforme entendimento da própria Auditoria que reconhece que a argumentação feita pelas Representantes foram superadas. (grifos no original)

Análise da Auditoria

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**.

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

Manifestação da Origem

A SPTrans argumenta que (peça 48, fls. 2/3):

Mais uma vez a Auditoria entende pela procedência da representação por assunto totalmente alheio aos argumentos das Representantes.

Como se observa do próprio nome dado ao tópico, a questão versa sobre licitar o *Data Center* em conjunto com o SMGO.

Entretanto, ao avaliar a questão, a n. Auditoria fala sobre a necessidade de parcelamento do objeto em razão da inclusão do DRT (*Demand-Responsive Transport*) no objeto do Edital.

A Auditoria sequer teve o cuidado de afastar por completo a argumentação da representação, limitando-se a dizer que: *“Quanto ao questionamento sobre a contratação de solução em nuvem, reiteramos que essa tecnologia já se encontra delimitada no edital”*.

Como já tratado pela SPTrans, a sustentação do SMGO é essencial para sua operacionalização, razão pela qual não justifica a licitação em apartado, como requer as Representantes.

Como a n. Auditoria não se manifestou sobre eventual irregularidade contida na licitação na forma da Representação, é de se concluir que ela não existe. Não havendo irregularidade sobre esse ponto da Representação, é evidente que ela deve ser considerada improcedente.

Quanto à argumentação trazida pela n. Auditoria, inovando os argumentos da representação, trataremos a seguir, posto que tem relação com o item 2.7, e não sobre o presente item, como equivocadamente concluiu o Relatório sob análise. (grifos no original)

Análise da Auditoria

Considerando os argumentos da SPTrans sobre o SMGO e a necessidade de sustentação para sua operacionalização, razão pela qual não justifica a licitação em apartado de *Data Center*, e também que não foram apontadas irregularidades na opção pela solução em nuvem no acompanhamento realizado no TC 000199/2024, a Auditoria entende que o apontamento pode ser considerado **superado**.

2.7. Novas exigências técnicas não previstas na fase de certificação

Manifestação da Origem

A SPTrans argumenta que (peça 48, fls. 3/5):

Nesse ponto, as Representantes entendem que o DRT, licenças Oracle e Cofre de Senhas não poderiam ser incluídos no Edital de Licitação, porque não foram exigidos no processo de certificação a que se submeteram as licitantes.

A SPTrans se manifestou demonstrando o esforço da Administração Pública de incorporar as atualizações tecnológicas e preservar a ampla concorrência sem a criação de restrições injustificadas.

Os Srs. Auditores reconheceram que *“não há óbice na inclusão de funcionalidade no edital que não fizessem parte do escopo da solução certificada. Isso vale para o software 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”*, ou seja, já afastando de plano a argumentação das Representantes.

Mais uma vez, os Srs. Auditores se manifestam em assunto alheio à Representação, concluindo pela irregularidade, pelos mesmos motivos colocados da análise do item 2.3, ou seja, a necessidade de parcelamento do objeto entre SMGO e DRT.

Esses não foram os fundamentos da Representação, e como tal, não podem ser considerados motivadores para procedência da representação.

Se a n. Auditoria entende haver falhas no Edital, ela deve abordar o assunto no âmbito do Relatório de Fiscalização do Edital. Na presente representação deve se limitar às questões postas pelas Representantes, as quais ela reconhece como improcedente.

Mais uma vez, traz assunto que, por não fazer parte da representação, não teve manifestação anterior da SPTrans sobre o tema, razão pela qual é necessária breve explicação.

O Anexo VII dos editais de concessão de 2019 prevê a contratação e desenvolvimento do SMGO, assim como as definições acerca dos equipamentos embarcados e relações entre o software e o hardware previstos.

O Caderno III do Anexo VII introduziu uma lista de 726 funcionalidades que fariam parte do SMGO e que seriam alvo de certificação e homologação para quaisquer empresas que tivessem interesse em fornecer seu SMGO para o poder público.

Dentre estas funcionalidades, no módulo de Base de Dados, tendo como obrigação “*receber todos os dados atualmente incorporados ao SIM e ao INFOTRANS, bem como deverá gerar dados para suportar a necessidade de informações*” (Anexo VII pg. 78), estes relacionados a operação do sistema, como dados das concessionárias do serviço, das linhas que compõe o Sistema de Transporte e de seus serviços complementares, como o Serviço Atende+ (Lei 13.241/2001, Art. 2º, Inciso II).

Neste mesmo conjunto de funcionalidades, constam as que são relacionadas aos sistemas atuais da SPTrans (conforme Apêndice A do Termo de Referência), como SIM e Infotrans, e que a SPTrans não pode deixar de possuir. De tal forma, as funcionalidades 76 a 92 listam as necessidades de implementação para o Serviço Atende+, como segue:

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;	

SEQ.	ITEM	FUNCIONALIDADE
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

Este conjunto de funcionalidades permitiria um avanço na gestão e na qualidade do Serviço Atende+, já que atualmente as mesmas não estão inseridas no Infotrans. Isso significa que o módulo DRT não excede substancialmente aquilo que foi inicialmente previsto para o SMGO no contrato de concessão, diferentemente do que alega o Relatório Conclusivo da Representação.

Como é sabido, inclusive apresentado aos nobres auditores em Mesa Técnica Pública em 29/09/2023, 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.

Em contrapartida, a SPTrans se tornou responsável pela gestão do Transporte Escolar Gratuito — TEG de acordo com a Portaria Conjunta n.º 05/2022 SETRAM/SME.

Um dos motivos pelos quais 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.

Desta forma, a SPTrans deu prosseguimento, como medida temporária, a contratação de um software de roteirização semelhante ao já constante no Infotrans, enquanto não havia a contratação em definitivo do SMGO e a implantação das funcionalidades do Serviço Atende+ e ampliação destas para os usuários do TEG.

Isto porque, não faria sentido provermos tais funcionalidades aos usuários do Serviço Atende+, e não fazermos o mesmo aos estudantes do TEG. Ademais, o Grupo de Trabalho e a Diretoria e Superintendência responsáveis pelos dois serviços buscaram no mercado conhecer se existiam soluções de prateleira que poderiam contemplar estas funcionalidades, para os dois serviços.

O que se verificou foi que a maioria (70%) dos projetos de DRT desenvolvidos no mundo tem como segmento o transporte público (no SMGO entendido como Ônibus Sob Demanda), como proposto pela SPTrans.

Além disso, reforça-se a recomendação do Banco Mundial dentro dos relatórios do Programa de Mobilidade Inteligente para São Paulo, especificamente 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.

Por fim, cabe salientar 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.

Após exaustiva análise, a SPTrans julgou que o mercado de DRT não é amplo, principalmente quando se considerava a quase inexistente presença de projetos e empresas na América Latina (3), sendo que somente uma delas tem um projeto que 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.

Retomando o processo de certificação e de homologação, a SPTrans teve conhecimento de que as empresas hoje homologadas tinham softwares serviços de Paratrânsito 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 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.

Ademais, 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, reforçamos 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, têm menos risco e mais conhecimento sobre a implantação desses softwares do que se fossem projetos e empresas desassociados.

Por todo o exposto, é evidente a necessidade da contratação e do não parcelamento do objeto do DRT no SMGO, razão pela qual, se esse fosse um argumento da representação, também deveria ser considerado improcedente. (grifos no original)

Análise da Auditoria

Considerando os argumentos da SPTrans sobre a inexistência de óbice à inclusão do DRT na licitação sem prévia homologação, independentemente de sua correlação ou não com os demais objetos da contratação (cuja pertinência é avaliada no acompanhamento realizado no

TC 000199/2024), e ponderando-se o princípio da adstrição ao caso em análise, a Auditoria entende que o apontamento pode ser considerado **superado**.

3. CONCLUSÃO

Após a análise das respostas apresentadas pela SPTrans ao Relatório Conclusivo sobre os itens remanescentes, concluímos que restam **superados** os itens 2.2, 2.3 e 2.7. Quanto ao item 2.1, ponto ora acrescido pelo Representante à peça 52, concluímos pela sua improcedência.

Consigna-se que o Edital SPTrans nº 035/2023 é objeto de acompanhamento no TC 000199/2024.

Em 26.04.24.

ADRIANO GONÇALVES ZAMBON
Auditor de Controle Externo

CARLOS ALBUQUERQUE LEMOS
Supervisor de Controle Externo VIII

De acordo, em 29.04.24.

HELIO RICARDO GUIMARÃES MURCI DE AZEVEDO
Coordenador de Controle Externo VIII