

TC/000446/2024

Objeto: Representação em face do Edital de Pregão Eletrônico 35/SPTrans/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.

Interessado(s): São Paulo Transporte S/A (*), Guillermo Santana Andrade Glassman, Optibus Brasil Sistemas e Soluções em Transporte Ltda, Volaris Brasil Tecnologia Ltda, Tacom Projetos de Bilhetagem Inteligente Ltda

Relator: Ricardo Torres

Competência: PLENO

SENHORA ASSESSORA JURÍDICA CHEFE

Trata-se de Representação, com pedido de suspensão liminar, proposta pelo Senhor *Guillermo Santana Andrade Glassman* e pelas empresas *Optibus Brasil Sistemas e Soluções em Transporte Ltda.*, *Volaris Brasil Tecnologia Ltda.*, *Tacom Projetos de Bilhetagem Inteligente Ltda.*, em face do Edital nº 035/2023, lançado pela São Paulo Transporte S/A – SPTrans, na forma eletrônica, pelo modo de disputa fechado, do tipo menor preço e sob o regime de empreitada por preços unitários, vinculado ao PALC nº 2023/0588, 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 respectivos serviços de implantação, customização, operação, treinamento, manutenção, processamento, armazenamento e comunicação de dados em nuvem sob demanda” (**Peças 1-8**).

A licitação será regida pela Lei federal nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), Lei Complementar nº 123/2006, pelo Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPTrans - RILC, demais diplomas aplicáveis à espécie e disposições editalícias, e será restrita às empresas que apresentarem a Certificação de Conformidade do SMGO ofertado, conforme especificações técnicas

descritas no Anexo VII, incluindo seu Caderno III, das Concorrências SMT.GAB nºs 001/2015, 002/2015 e 003/2015. A Licitação foi precedida de Consulta Pública realizada entre os dias 01 a 27/11/2023 (**Peça 7**).

Os Representantes requerem a suspensão liminar da Licitação nº 035/SPTRANS/2023, para, no mérito, serem determinadas medidas corretivas em relação as seguintes irregularidades: 1) frustração à licitude de procedimentos licitatórios; 2) desatualização do termo de referência em desatendimento ao interesse público; 3) ilegalidade da inclusão de data center no escopo do objeto licitado. Obrigatoriedade de parcelamento do objeto, nos termos do artigo 32, inciso III, da Lei nº 13.303/2016; 4) ilegalidade do não fornecimento dos equipamentos de hardware durante o teste para a obtenção do termo de homologação do SMGO; 5) ausência de critérios de habilitação técnica dos serviços objeto do edital; 6) abertura indevida para a implementação de solução não certificada; 7) novas exigências técnicas não previstas na fase de certificação; 8) itens de serviço sem a adequada descrição e especificação (**Peças 1-2 e 7 e 8**).

A Unidade Técnica de Protocolo e Autuação informa, após pesquisa realizada nos sistemas Visões, Átomo e e-TCM, que o processo administrativo externo (PA) que trata da presente licitação foi autuado sob o número 5010.2023/0013247-3. Além disso, relata a existência do processo TC/000199/2024 – Acompanhamento¹, sob a relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Ricardo Torres² (**Peça 9**).

Por ordem do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, a São Paulo Transporte S. A. – SPTrans, representada por seu Diretor Presidente, Sr. Levi dos Santos Oliveira, foi regularmente oficiada para o oferecimento de manifestação prévia sobre o conteúdo da Representação, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da juntada do ofício aos autos, nos termos regimentais (**Peças**

¹ Trata-se do acompanhamento de Licitação nº 035/2023, na forma eletrônica, pelo modo de disputa fechado, do tipo menor preço e sob o regime de empreitada por preços unitários, 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 respectivos serviços de implantação, customização, operação, treinamento, manutenção, processamento, armazenamento e comunicação de dados em nuvem sob demanda”.

² Os TC's 000199/2024 e 000446/2024 passaram a tramitar em conjunto, por ordem do Nobre Conselheiro Relator Ricardo Torres (Peças 56-60).

11-14). Após dilação de prazo deferida pelo Ilustre Conselheiro Relator a pedido da Origem (20-25), os esclarecimentos foram apresentados (**Peças 27-28**).

Na sequência, os autos foram encaminhados para manifestação da D. Auditoria (**Peça 30**), a qual, após detida análise técnica, apresentou o seu “Relatório Conclusivo de Representação”, com fundamento no artigo 3º, § 2º, combinado com o artigo 2º, § 2º, ambos da Resolução TCMSP nº 18/19, no qual concluiu pela procedência parcial da Representação (**Peças 37-38**) nos seguintes termos:

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.

Em razão das conclusões apresentadas pela D. Auditoria (**Peça 38**), e por determinação do Nobre Senhor Conselheiro Relator (**Peça 39**), a São Paulo Transporte S. A. – SPTrans, na pessoa de seu Diretor Presidente, foi novamente oficiada para apresentar a sua Defesa, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, conforme previsto no artigo 3º, § 2º, combinado com o artigo 2º, § 5º, ambos da Resolução nº 18/19 (**Peças 40-42**). A Origem apresentou tempestivamente a sua Manifestação (**Peças 47-48**).

O Representante *Guilherme Santanda Andrade Glassman* protocolou manifestação a respeito dos esclarecimentos prestados pela Origem à Peça 28 (**Peça 52**) e indicou a existência de mais uma suposta irregularidade editalícia: 1) infringência ao artigo 17, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, que trata da exigência de amostras.

Os autos foram novamente encaminhados para manifestação da D. Auditoria (**Peça 50**), a qual, após análise técnica da Defesa apresentada pela Origem (**Peças 47-48**) e novas informações apresentadas pelo Representante (**Peça 52**), posicionou-se da seguinte forma (**Peça 55**):

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.

Neste momento, por determinação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica – AJ para conhecimento e manifestação (**Peças 77**).

É o breve Relatório. **Passo a opinar.**

I. Análise jurídica

a) Admissibilidade

Registro, preliminarmente, que, sob o aspecto formal, a presente Representação não preenche a totalidade dos requisitos normativos para seu regular conhecimento (**Peças 1-8**) previstos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno desta E. Corte de Contas (RITCMSP)³.

³ **Art. 54.** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para formular representação ou denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal. **Art. 55.** A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos: I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo; II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal; III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade; IV - conter o nome legível e a

O §1º do artigo 55 do Regimento Interno desta E. Corte de Contas exige a prova da cidadania, mediante a juntada de cópia do “título de eleitor” ou “documento que a ele corresponda”, em se tratando de representação formulada por cidadão.

Não localizei os referidos documentos, pertencentes ao Sr. *Guilherme Santana Andrade Glsassman*, nos autos do presente processo, apesar de o Representante indicar que constam de anexo da Inicial da Representação (**Peça 1**).

Assim sendo, e considerando o disposto no artigo 56, § 2º, do Regimento Interno deste E. Tribunal⁴, submeto o exame à Autoridade Superior, para fins de saneamento.

b) Mérito

Consigno, de início, que os Representantes afirmam a presença de supostas irregularidades no Edital de Licitação nº 035/2023, lançado pela São Paulo Transporte S/A – SPTrans, elencando-as nos Itens VII a XIV da Inicial (**Peça 1**). Posteriormente, ainda acrescentam mais um apontamento (**Peça 52**). As irregularidades lançadas na Inicial (Itens VII a XIV) correspondem aos Itens 2.1. a 2.8. do Relatório Conclusivo da Representação (**Peça 38**); o apontamento acrescido (**Peça 52**) foi examinado pela Especializada em Manifestação Técnica acostada à **Peça 55**, no Item 2.1. .

Convém reiterar que a D. Auditoria, após análise técnica detida e aprofundada das supostas irregularidades lançada pelos Representantes e das justificativas apresentadas pela Origem, concluiu pela *improcedência* dos seguintes Itens: **2.1.** frustração à licitude de procedimentos licitatórios;

assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço. § 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda. § 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.

⁴ Art. 56 - A petição inicial será dirigida ao Presidente, que determinará a sua autuação, sendo encaminhada, em seguida, à apreciação do Conselheiro Relator. [...] § 2º - O Conselheiro Relator poderá determinar o suprimimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais, concedendo ao requerente ou à parte a oportunidade para, se possível, corrigir o vício, antes de decidir pelo arquivamento dos autos.

2.4. ilegalidade do não fornecimento dos equipamentos de hardware durante o teste para a obtenção do termo de homologação do SMGO; **2.5.** ausência de critérios de habilitação técnica dos serviços objeto do edital; **2.6.** abertura indevida para a implementação de solução não certificada; e, **2.8.** itens de serviço sem a adequada descrição e especificação – (**Peça 38**).

Os Itens remanescentes – **2.2.** desatualização do termo de referência em desatendimento ao interesse público; **2.3.** ilegalidade da inclusão de data center no escopo do objeto licitado; e, **2.7.** novas exigências técnicas não previstas na fase de certificação – foram considerados *superados* pela Especializada (**Peça 55**) após informações técnicas complementares apresentadas pela SPTrans (**Peça 48**).

Além disso, a irregularidade acrescida pelos Representantes à Peça 52 foi considerada improcedente (**Item 2.1. da Peça 55**)

Assim, no âmbito jurídico, julgo pertinente adicionar observações conjuntas em relação aos **Itens 2.1. e 2.4.**, e bem como ao **Item 2.3.**, com o objetivo de reforçar as conclusões técnicas alcançadas pela D. Auditoria no Relatório Conclusivo e Manifestação Técnica (**Peças 37-38 e 55**).

Itens 2.1. e 2.4. – “Frustração à licitude de procedimentos licitatórios” e “Ilegalidade do não fornecimento dos equipamentos de hardware durante o teste para a obtenção do termo de homologação do SMGO”.

Os Representantes, em resumo, questionam o procedimento de certificação de conformidade de licenças de uso do Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional (SMGO) realizado pelo organismo certificador e sua posterior homologação pela SPTrans. Argumentam que as exigências impostas geraram prejuízo à pré-qualificação de seus bens/produtos, resultando em uma indevida restrição ao caráter competitivo da licitação deflagrada, em violação ao artigo 31 da Lei nº 13.303/2016.

A SPTrans, em resposta, argumenta, em relação ao apontamento constante do **Item 2.1.**, que a Representação proposta pelos Representantes não está diretamente relacionada ao edital da Licitação nº 35/2023, abordando processos administrativos antigos. Alega que as afirmações são subjetivas, teóricas e genéricas, sem evidências de irregularidades, e que os Representantes objetivam

atender a interesses próprios. Acrescenta que os Representantes questionam o processo de homologação de certificados de conformidade, cujas regras estão estabelecidas no Anexo VII dos contratos de concessão do serviço de transporte coletivo público de passageiros, no Regulamento Anexo ao Edital de Credenciamento nº 2/2014, e no Comunicado nº 2/CDP062/21, publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 29/01/2022, p. 97, e que tais regras não sofreram qualquer questionamento. Observa que os processos de homologação seguiram os critérios previstos nos Editais de Concessão de Transporte SMT.GAB nº 01/20115, 02/2015 e 03/2015. Em relação à irregularidade constante do **Item 2.4**, informa que as despesas ou compromissos com utilização de equipamentos embargados homologados correm por conta das interessadas, o que foi ratificado em sede de Mandado de Segurança impetrado por umas das Representantes.

Pois bem, extraio dos documentos constantes dos autos que a Licitação deflagrada pela SPTrans é restrita às empresas que apresentarem a Certificação de Conformidade do SMGO, emitido por organismo certificador e devidamente homologada pela SPTrans, conforme especificações técnicas descritas no Anexo VII, incluindo seu Caderno III, das Concorrências SMT.GAB nºs 001/2015, 002/2015 e 003/2015 (**Peça 7**).

Em se tratando de aquisição de bens, o artigo 47, inciso III, da Lei nº 13.303/2016, estabelece que a Administração poderá exigir a *“certificação da qualidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, por instituição previamente credenciada.”*. A disposição legal é reiterada pelo artigo 19 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPTrans. O documento, por estar afeto ao produto a ser ofertado, foi exigido para fins de classificação das propostas, conforme subitem 4.22.2.3. do subitem 4.22.2 do subitem 4.22 do Edital de Licitação (**Peça 7**).

Os Organismos Certificadores designados foram previamente credenciados junto a SPTrans, por meio de um procedimento de credenciamento (Credenciamento nº 002/2014). O ato de homologação dos certificados de conformidade, por sua vez, é um ato privativo da SPTrans e é um requisito previsto nos Editais de Concessão de Transporte SMT.GAB nº 01/2015, 02/2015 e 03/2015 (**Peças 7 e 8**).

A D. Auditoria, ao analisar o apontamento contido no **Item 2.1** (frustração à licitude dos procedimentos licitatórios), relata que as etapas do procedimento para a certificação do produto e sua homologação foram cumpridas, e que as decisões contidas nos processos de homologação instaurados pela SPTrans são respaldadas por pareceres, relatórios e suporte documental. Em estes processos não tenham sido auditados, opina pela improcedência da alegação dos Representantes, ressaltando, no entanto, a possibilidade de instauração de um processo de fiscalização para averiguar a regularidade dos processos de certificação e homologação.

Em relação ao **Item 2.4** (não fornecimento dos equipamentos de hardware durante o teste para a obtenção do termo de homologação do SMGO), a Especializada consigna que, *“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).”*

Considerando, portanto, que procedimentos de certificação e homologação conduzidos nos anos de 2022 e 2023 seguiram as regras pré-estabelecidas, e tiveram respaldo legal e normativo, e que não é possível adentrar ao mérito da regularidade das certificações e homologações no presente processo, permito-me destacar as conclusões alcançadas pela Auditoria em seu Relatório, por seus próprios fatos e fundamentos, que seguem pela improcedência da Representação em relação aos Itens em exame (**Itens 2.1 e 2.4.**).

Item 2.3 – Ilegalidade da inclusão de data center no escopo do objeto licitado.

O parcelamento do objeto é uma das diretrizes a ser observada também para os contratos celebrados sob a égide da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). À rigor, portanto, a divisão, seja de várias soluções em contratos distintos, ou de uma solução cujas partes possam ser contratadas separadamente, deverá ser a regra a ser observada pela Administração, de forma a ampliar a

competição, em atendimento ao disposto no artigo 32, inciso III, desta Lei federal, e artigo 3º, inciso III, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPTrans.

Ainda que assim seja, a regra poderá ser eventualmente afastada quando o objeto a ser licitado e contratado configurar um sistema único e integrado e restar demonstrada a possibilidade de risco ao seu conjunto. Para tanto, todavia, a inter-relação entre as prestações a serem contratadas, as quais possuem naturezas e dimensionamento diversos, mas que claramente se articulam em um conjunto, deve ser técnica e/ou economicamente justificada, a fim de seja demonstrada a viabilidade da solução adotada e, por conseguinte, a ausência de restrição ao caráter competitivo da licitação.

Sob a ótica jurídica, a SPTrans apresentou justificativas indicativas dos pressupostos fáticos e técnicos que demonstram a razoabilidade do não parcelamento do objeto no presente caso, em razão de os sistemas informatizados pretendidos guardarem uma interconexão entre si (infraestrutura de sustentação da solução) (**Peças 28 e 48**).

A Especializada, em sua última manifestação, considera o apontamento tecnicamente superado (**Peça 55**).

II. Conclusão

Em sede preliminar, submeto à apreciação superior a recomendação de que o Representante, Sr. *Guilhermo Santana Andrade Glsassman*, seja instado a regularizar a sua Representação, nos termos do disposto no artigo 55, § 1º, combinado com o artigo 56, § 2º, ambos do Regimento Interno desta E. Corte de Contas.

No mérito, em face das razões de ordem jurídica acima apresentadas, e na esteira da arguta análise técnica empreendida pela D. Auditoria (**Peças 38 e 55**), opino, neste momento processual, e s.m.j., pela improcedência da Representação formulada em face do Edital SPTrans nº 035/2023, que objetiva 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 respectivos serviços de implantação, customização, operação, treinamento, manutenção, processamento, armazenamento e comunicação de dados em nuvem sob demanda”.

Consigno, por fim, a informação apresentada pela São Paulo Transportes S.A. – SPTrans, nos autos do TC nº 199/2024, de que a presente licitação foi concluída e o respectivo Contrato, de nº 2023/0588-01-00, foi celebrado no dia 3 de maio de 2024 (**Peça 101**).

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 31 de julho de 2024.

Ana Cristina Fecuri
Assessor de Gabinete I
OAB/SP 125.181

ACF/