

TC/003823/2025

Objeto: Edital - Contratação de empresa especializada em serviços de infraestrutura com manutenção corretiva, preventiva, instalações, desinstalações, remanejamentos e execução de projetos em rede de telefonia, lógica e elétrica, compreendendo ainda o fornecimento e instalação de equipamentos GPON (Gigabit Passive Optical Network), para a Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo, pelo período de 12 (doze) meses

Interessado(s): Empresa Tecnologia Inform. Comun. do Mun.S.Paulo -ProdAm-Sp S/A (*), Wesley Mesquita da Silva

Relator: Roberto Braguim

Competência: PLENO

SENHOR ASSESSOR JURÍDICO SUBCHEFE

1. Trata-se de **ACOMPANHAMENTO DE EDITAL** concernente ao **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 02.002/2025¹**, conduzido pela **EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PRODAM)**, cujo objeto é *a Ata de Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em serviços de Infraestrutura com manutenção corretiva, manutenção preventiva, instalações, desinstalações, remanejamentos e execução de projetos em rede de telefonia, lógica e elétrica, compreendendo ainda, o fornecimento e instalação de equipamentos GPON (Gigabit Passive Optical Network), para a Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo, pelo período de 12 (doze) meses.*

2. No **RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL**, a **AUDITORIA** alcançou a seguinte conclusão (Peça 16):

“[...] Em sede de Relatório Preliminar, tendo em vista as análises dos aspectos formais e legais do Edital de Pregão Eletrônico nº 02.002/2025, a licitação não reúne condições de prosseguimento, em vista das seguintes irregularidades/infringências constatadas:

¹ Processo SEI nº 7910.2023/0003014-8.

5.1. O prazo entre a divulgação do procedimento licitatório e a abertura do certame desatende a disposição do art. 39, inciso II, alínea a, da Lei Federal nº 13.303/16, que exige o intervalo mínimo de 15 dias úteis entre a publicação do edital e a data da realização da sessão pública quando a licitação para contratação de serviços utiliza o critério do menor preço (item **3.1.10**);

5.2. O Termo de Referência não atende ao disposto no art. 5º, XXV, do RILC, visto que as quantidades dos itens do objeto não foram justificadas e o TR não dispõe de elementos técnicos necessários para a definição dos quantitativos dos itens do objeto demandados, afrontando o disposto no art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal nº 10.520/02 e art. 15 do RILC (item **3.1.3**);

5.3. A vedação à participação de empresas constituídas em forma de consórcios não foi devidamente justificada, mostrando-se restritiva, em afronta ao disposto no art. 6º, I, do RILC (item **3.2.2.2**);

5.4. Os parâmetros dos itens 8.5.2 e 8.5.3 da qualificação econômico-financeira desatendem o disposto no art. 42 do RILC e não dispõem de critérios objetivos. Não se evidenciou terem sido baseados em parâmetros do mercado, desatendendo a disposição da Súmula nº 289 do TCU e o disposto no art. 31 da Lei Federal nº 13.303/16 (item **3.2.3.2**);

5.5. A exigência de 35% no quantitativo mínimo para qualificação técnica, sem justificativa técnica, pode comprometer a competitividade e a eficiência do processo licitatório, em desacordo com o princípio da obtenção de competitividade exarado no art. 31 da Lei nº 13.303/2016 (item **3.3.4**);

5.6. A pesquisa de demanda e o edital não prevê a compra de cabos e fibras dos tipos CMR, OFNR ou OFNP, recomendados na Orientação Técnica OT 005, respaldada pelo DM nº 57653/2017, art. 13 inciso IV, alínea b, que descreve como um dos objetivos das orientações técnicas “facilitar a convergência e o estabelecimento de padrões técnicos na Administração Pública Municipal” (item **3.3.5**);

5.7. Os termos do edital e da minuta contratual que tratam da vigência contratual são diversos e devem ser adequados aos procedimentos dos serviços previstos no TR, considerando a abertura dos chamados, até a conclusão dos serviços, com a emissão do Termo de Aceite da Solução / Projeto e o início do prazo de garantia dos serviços e materiais aplicados (item **3.2.4**);

5.8. A matriz de riscos apresentada no Anexo VI do edital não atende o disposto no art. 42, X, da Lei Federal nº 13.303/16 e art. 5º, XVII, do RILC (item **3.1.4**);

5.9. O prazo entre a divulgação do procedimento licitatório e a abertura do certame desatende a disposição do art. 39, inciso II, alínea a, da Lei Federal nº 13.303/16 e não

consta evidência da publicação em jornal de grande circulação disposta no art. 46 do RILC (item **3.1.10**);

5.10. É essencial que a Prodam e a Smit cumpram os prazos legais para evitar atrasos na implementação do PDSTIC, a fim de não comprometer a transparência, a conformidade com os normativos vigentes e, conseqüentemente, o planejamento e a eficiência na gestão dos recursos do município, em conformidade com art. 14º do DM nº 57653/17 (item **3.1.2.5.1**);

5.11. O edital não contempla outros tratamentos favorecidos, como a exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte, conforme prevista no Decreto nº 56.475/15 (item **3.2.2.3**);

5.12. O edital precisa ser ajustado, a fim de remover qualquer referência à “determinação” do Tribunal de Contas do Município (TCM) e indicar normas brasileiras, fazendo uso de normas não nacionais apenas quando as nacionais não cobrirem os elementos especificados ou tecnicamente necessários (item **3.3.2.2**);

5.13. Recomenda-se a revisão do edital para especificar quais testes e certificações deverão ser feitos para cada tipo de serviço e quais tipos de manutenção corretiva em fibra óptica demandariam a emissão de laudo técnico com os respectivos testes comprobatórios (item **3.3.2.3**);

5.14. Recomenda-se que a Prodam reavalie integralmente a contratação, considerando as reais necessidades dos demais órgãos, e reformule as premissas tecnológicas e os requisitos técnicos, incorporando soluções mais modernas e interoperáveis (item 3.3.3.1).

Por fim, ressalta-se que a abertura do certame está prevista para o dia 04.04.25, às 10h. [...]”

3. Determinou o **CONSELHEIRO RELATOR** a **SUSPENSÃO AD CAUTELAM** do Certame, com fundamento na manifestação da **AUDITORIA**, e à vista da iminência da abertura do Certame, de modo a evitar riscos e prejuízos ao Erário e a eventuais interessados em contratar com a Administração, bem como as comunicações pertinentes, para conhecimento e encaminhamento de esclarecimentos dentro do prazo assinalado (Peça 18).

4. Durante a realização da 3.362ª S.O., em 09/04/2025, o **EGRÉGIO PLENÁRIO**, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo **CONSELHEIRO RELATOR** (Peça 24).

5. Através de sua Gerência Jurídica, a **PRODAM** encaminhou sua **MANIFESTAÇÃO PRÉVIA** (Peça 35), após a qual produziu a **AUDITORIA** seu **RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL**, cuja conclusão foi (Peça 39):

“[...] Em sede de Relatório Conclusivo, tendo em vista as análises dos aspectos formais e legais do Edital de Pregão Eletrônico nº 02.002/2025, considerando os apontamentos destacados no Relatório Preliminar (peça 16) e a Manifestação Prévia apresentada pela Prodam (peça 35), conclui-se que **a licitação não reúne condições de prosseguimento**, em vista das irregularidades/infringências remanescentes após a apresentação da manifestação prévia da Prodam:

5.1. O prazo entre a divulgação do procedimento licitatório e a abertura do certame desatende a disposição do art. 39, inciso II, alínea a, da Lei Federal nº 13.303/16, que exige o intervalo mínimo de 15 dias úteis entre a publicação do edital e a data da realização da sessão pública quando a licitação para contratação de serviços (item 3.1.10);

Apontamento foi considerado **superado** (item **3.1.10.1**)

5.2. O Termo de Referência não atende ao disposto no art. 5º, XXV, do RILC, visto que as quantidades dos itens do objeto não foram justificadas e o TR não dispõe de elementos técnicos necessários para a definição dos quantitativos dos itens do objeto demandados, afrontando o disposto no art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal nº 10.520/02 e art. 15 do RILC (item 3.1.3);

Apontamento foi **mantido** (item **3.1.3.1**)

5.3. A vedação à participação de empresas constituídas em forma de consórcios não foi devidamente justificada, mostrando-se restritiva, em afronta ao disposto no art. 6º, I, do RILC (item 3.2.2.2);

Apontamento foi **mantido** (item **3.2.2.2.1**)

5.4. Os parâmetros dos itens 8.5.2 e 8.5.3 da qualificação econômico-financeira desatendem o disposto no art. 42 do RILC e não dispõem de critérios objetivos. Não se evidenciou terem sido baseados em parâmetros do mercado, desatendendo a disposição da Súmula nº 289 do TCU e o disposto no art. 31 da Lei Federal nº 13.303/16 (item 3.2.3.2);

Apontamento foi considerado **superado** (item **3.2.3.2.1**)

5.5. A exigência de 35% no quantitativo mínimo para qualificação técnica, sem justificativa técnica, pode comprometer a competitividade e a eficiência do

processo licitatório, em desacordo com o princípio da obtenção de competitividade exarado no art. 31 da Lei nº 13.303/2016 (item **3.3.4**);

Apontamento foi considerado **passível de superação**, condicionado à efetiva adequação da redação dos termos do edital conforme expresso na manifestação (item **3.3.4.1**)

5.6. A pesquisa de demanda e o edital não prevê a compra de cabos e fibras dos tipos CMR, OFNR ou OFNP, recomendados na Orientação Técnica OT 005, respaldada pelo Decreto nº 57.653/17, art. 13, inciso IV, alínea b, que descreve como um dos objetivos das orientações técnicas “facilitar a convergência e o estabelecimento de padrões técnicos na Administração Pública Municipal” (item **3.3.5**);

Apontamento foi considerado **passível de superação**, com a ressalva de que sejam ajustadas as especificações relativas aos cordões ópticos, de forma a garantir clareza quanto a norma que será aplicada para os cabos ópticos LSZH (item **3.3.5.1**)

5.7. Os termos do edital e da minuta contratual que tratam da vigência contratual são diversos e devem ser adequados aos procedimentos dos serviços previstos no TR, considerando a abertura dos chamados, até a conclusão dos serviços, com a emissão do Termo de Aceite da Solução / Projeto e o início do prazo de garantia dos serviços e materiais aplicados (item **3.2.4**);

Apontamento foi considerado **passível de superação**, condicionado à efetiva adequação da redação e correção das inconsistências dos termos do edital (item **3.2.4.1**)

5.8. A matriz de riscos apresentada no Anexo VI do edital não atende o disposto no art. 42, X, da Lei Federal nº 13.303/16 e art. 5º, XVII, do RILC (item **3.1.4**);

Apontamento foi considerado **superado**, ressaltando-se que não haveria a necessidade de alteração na matriz de riscos apresentada no Anexo VI do edital publicado (item **3.1.4.1**)

5.9. O prazo entre a divulgação do procedimento licitatório e a abertura do certame desatende a disposição do art. 39, inciso II, alínea a, da Lei Federal nº 13.303/16 e não consta evidência da publicação em jornal de grande circulação disposta no art. 46 do RILC (item **3.1.10**);

Apontamento foi considerado **superado** (item **3.1.10.2**)

5.10. É essencial que a Prodam e a Smit cumpram os prazos legais para evitar atrasos na implementação do PDSTIC, a fim de não comprometer a transparência, a conformidade com os normativos vigentes e, conseqüentemente, o planejamento e a eficiência na gestão dos recursos do município, em conformidade com art. 14º do Decreto nº 57.653/17 (item **3.1.2.5.1**);

Apontamento foi considerado **passível de superação**, condicionado à efetiva publicação do referido plano, conforme previsto no art. 14 do Decreto nº 57.653/17 (item **3.1.2.5.1.1**)

5.11. O edital não contempla outros tratamentos favorecidos, como a exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte, conforme prevista no Decreto nº 56.475/15 (item **3.2.2.3**);

Apontamento foi considerado **superado** (item **3.2.2.3.1**)

5.12. O edital precisa ser ajustado, a fim de remover qualquer referência à “determinação” do Tribunal de Contas do Município (TCM) e indicar normas brasileiras, fazendo uso de normas não nacionais apenas quando as nacionais não cobrirem os elementos especificados ou tecnicamente necessários (item **3.3.2.2**);

Apontamento foi considerado **passível de superação**, condicionado à correção na redação eliminando as referências indevidas ao Tribunal de Contas do Município e a utilização de normas técnicas estrangeiras substituídas por normas nacionais sempre que tecnicamente possível (item **3.3.2.2.1**)

5.13. Recomenda-se a revisão do edital para especificar quais testes e certificações deverão ser feitos para cada tipo de serviço e quais tipos de manutenção corretiva em fibra óptica demandariam a emissão de laudo técnico com os respectivos testes comprobatórios (item **3.3.2.3**);

Apontamento foi considerado **passível de superação**, condicionado à efetiva adequação da redação dos termos do edital conforme expresso na manifestação (item **3.3.2.3.1**)

5.14. Recomenda-se que a Prodam reavalie integralmente a contratação, considerando as reais necessidades dos demais órgãos, e reformule as premissas tecnológicas e os requisitos técnicos, incorporando soluções mais modernas e interoperáveis (item **3.3.3.1**).

Apontamento foi **mantido** (item **3.3.3.1.1**)

Por fim, ressalta-se que o certame foi suspenso *ad cautelam*, conforme determinado pelo Conselheiro Relator (peça 18), referendado pelo Plenário na 3.362ª Sessão Ordinária (peça 24). [...]

6. De ordem do **CONSELHEIRO RELATOR**, vieram os autos para manifestação desta **ASSESSORIA JURÍDICA** (Peça 41).

É o relatório.

Opina-se.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

7. Destaca-se que este parecer se limita aos *aspectos jurídicos* do alcançado no Relatório Conclusivo de Peça 39, considerando a manifestação prévia da **PRODAM** de Peça 35, nos termos das balizas definidas no art. 2º, §3º, do RITCMSP².

II – MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DA PRODAM-SP (Peça 35)

8. Inicialmente, a **PRODAM** informou que a sessão do **Pregão Eletrônico nº 02.002/2025** foi suspensa *sine die* em 4 de abril de 2025, com publicação nos canais oficiais.

9. Quanto ao prazo entre a publicação do edital e a abertura do certame, a **PRODAM-SP** esclareceu que seguiu a Lei nº 14.133/21, que exige 10 dias úteis para pregão eletrônico, e não a Lei nº 13.303/16, como apontado pela **AUDITORIA** (item **3.1.10**).

10. Sobre a ausência de justificativas técnicas no Termo de Referência, a empresa explicou que os quantitativos foram definidos com base em levantamentos de demanda e estudos internos, com planilhas detalhadas anexadas ao processo. Reconheceu, no entanto, que tais informações não estavam suficientemente descritas no corpo do TR (item **3.1.3**).

² “**Art. 2º** Nos processos referidos no artigo 1º, “caput”, incisos VIII e IX, desta Resolução, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle emitirá no e-TCM, inicialmente, Relatório Preliminar de Fiscalização, cuja ciência será dada ao órgão ou ente da Administração Municipal após conhecimento e deliberação do Conselheiro Relator.

[...]

§3º Por decisão do Conselheiro Relator, o Relatório Conclusivo de Fiscalização será remetido à Assessoria Jurídica de Controle Externo sempre que a matéria envolver questão jurídica relevante.”

11. Sustentou a vedação à participação de consórcios com base na complexidade do objeto, na necessidade de responsabilidade unívoca e nos riscos operacionais, além da existência de empresas individualmente capacitadas para executar o contrato (item **3.2.2.2**).

12. Em relação aos critérios de qualificação econômico-financeira, afirmou que os parâmetros foram definidos com base em levantamento setorial e estão documentados em nota técnica, atendendo ao regulamento interno (item **3.2.3.2**).

13. A exigência de 35% de qualificação técnica foi revista e ajustada para percentuais específicos por tipo de serviço, com detalhamento dos cálculos e aceitação de atestados somados (item **3.3.4**).

14. Justificou a ausência de exigência de cabos CMR, OFNR ou OFNP com base na opção por cabos LSZH, considerados mais seguros e adequados aos ambientes da PMSP, com comparativo técnico incluso (item **3.3.5**).

15. A divergência entre os prazos de vigência contratual no edital e na minuta foi reconhecida como erro material e será corrigida (item **3.2.4**).

16. A matriz de riscos foi reformulada para atender aos critérios legais, com inclusão de riscos, classificação e planos de mitigação (item **3.1.4**).

17. Quanto à publicação do edital, a empresa explicou que a exigência de publicação em jornal de grande circulação foi suprimida no novo regulamento de 2024, conforme Decreto nº 62.177/23, e que a publicação ocorreu no Diário Oficial da Cidade (item **3.1.10**).

18. A **PRODAM-SP** comprometeu-se a colaborar com a **SMIT** para a publicação do **PDSTIC** o mais breve possível (item **3.1.2.5.1**).

19. A ausência de previsão de subcontratação de ME/EPP foi justificada pela complexidade técnica, necessidade de escalabilidade e capacidade financeira exigida, que poderiam não ser atendidas por essas empresas (item **3.2.2.3**).

20. As referências ao TCM foram removidas do edital, e as normas estrangeiras foram substituídas por normas nacionais sempre que possível, mantendo-se apenas quando não havia equivalente nacional (item **3.3.2.2**).

21. Argumentou que a revisão do edital especificou os testes e certificações exigidos para cada serviço e os casos em que será necessário laudo técnico, com detalhamento incorporado ao Termo de Referência (item **3.3.2.3**).

22. Por fim, quanto à *recomendação* de reavaliar a tecnologia adotada, a **PRODAM-SP** defendeu a manutenção da tecnologia GPON, considerada ainda adequada, econômica e compatível com a infraestrutura existente, com possibilidade de evolução gradual para XG/XGS-PON (item **3.3.3.1**).

23. Na conclusão, a empresa reiterou que todos os atos foram praticados conforme o ordenamento jurídico vigente e solicitou que os esclarecimentos e ajustes realizados sejam considerados suficientes para sanar os apontamentos da auditoria, reafirmando seu compromisso com a legalidade e o interesse público.

III – ANÁLISE DA ASSESSORIA JURÍDICA

24. Após análise da manifestação prévia da **PRODAM-SP** (Peça 35), a **AUDITORIA** concluiu (Peça 39) que, dos **14** apontamentos feitos no Relatório Preliminar (Peça 16), **03** foram **mantidos** (5.2, 5.3 e 5.14), **06** foram considerados **passíveis de superação mediante ajustes** (5.5, 5.6, 5.7, 5.10, 5.12 e 5.13), e **05** foram **superados** (5.1, 5.4, 5.8, 5.9 e 5.11).

25. Em atenção à economia e à celeridade processual, **destacam-se** as conclusões da **AUDITORIA** (Peça 39) quanto aos itens **superados** (5.1, 5.4, 5.8, 5.9 e 5.11) e **passíveis de superação mediante ajustes** (5.5, 5.6, 5.7, 5.10, 5.12 e 5.13), sobre as quais não se vislumbram acréscimos de ordem jurídica.

26. Isto posto, passa-se ao exame dos apontamentos reputados **mantidos** pela **AUDITORIA** no Relatório Conclusivo de Peça 39 (5.2³, 5.3⁴ e 5.14⁵), sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa.

27. De início, verifica-se que foi **mantido** o apontamento de que o Termo de Referência não apresentou justificativas técnicas suficientes para os quantitativos previstos, especialmente no que se refere aos equipamentos GPON, como o OLT Tipo I, cuja capacidade estaria superdimensionada para a demanda real das unidades (item 5.2).

28. Muito embora a **PRODAM-SP** tenha alegado que os quantitativos foram baseados em levantamentos de demanda e estudos internos, a **AUDITORIA** entendeu que faltou estudo técnico formal

³ “5.2. O Termo de Referência não atende ao disposto no art. 5º, XXV, do RILC, visto que as quantidades dos itens do objeto não foram justificadas e o TR não dispõe de elementos técnicos necessários para a definição dos quantitativos dos itens do objeto demandados, afrontando o disposto no art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal nº 10.520/02 e art. 15 do RILC (item 3.1.3);

⁴ “5.3. A vedação à participação de empresas constituídas em forma de consórcios não foi devidamente justificada, mostrando-se restritiva, em afronta ao disposto no art. 6º, I, do RILC (item 3.2.2.2);

⁵ “5.14. Recomenda-se que a Prodam reavalie integralmente a contratação, considerando as reais necessidades dos demais órgãos, e reformule as premissas tecnológicas e os requisitos técnicos, incorporando soluções mais modernas e interoperáveis (item 3.3.3.1).

e detalhado, o que ora se destaca para apreciação superior, diante do conteúdo eminentemente fático e técnico.

29. Também foi **mantido** pela **AUDITORIA** o apontamento sobre a vedação à participação de consórcios, considerada restritiva e não suficientemente justificada (item **5.3**).

30. Vale observar que a **PRODAM-SP** (Peça 35, fls. 05/06) apresentou seis argumentos para justificar a vedação constante do subitem **2.2, “b”**, do Edital, como a complexidade da gestão contratual e a necessidade de responsabilidade unívoca, mas a **AUDITORIA** entendeu que os riscos apresentados são genéricos e não foram acompanhados de estudos técnicos ou mercadológicos (item **5.3**).

31. Da perspectiva jurídica, a previsão da aludida exigência em editais de licitação deve vir, necessariamente, acompanhada da devida justificativa técnica. Com efeito, o ponto principal é que a fase preparatória do processo licitatório deve conter a **motivação adequada** acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio.

32. No caso ora examinado, muito embora a **PRODAM-SP** tenha apresentado a justificativa para a vedação à participação de consórcios, a **AUDITORIA** apontou sua *fragilidade* (Peça 39, fls. 34-35), o que ora se destaca para apreciação superior, ainda que não para o efeito de manutenção do item **5.3**, para possível adoção de medidas reputadas cabíveis.

33. Por fim, o último item do Relatório Conclusivo **mantido** foi a recomendação para que a **PRODAM-SP** reavalie integralmente a contratação, considerando a adoção de tecnologias mais modernas e interoperáveis (**5.14**).

34. Vale ressaltar que se trata de uma *recomendação*. Dessa perspectiva, **destaca-se** que, embora a **PRODAM-SP** tenha defendido a manutenção da tecnologia GPON por razões de custo-benefício, infraestrutura já estabelecida e possibilidade de evolução gradual (Peça 35, fls. 15-16), **AUD** (Peça 39)

considerou que faltou estudo técnico comparativo com outras tecnologias, como XGS-PON, e que a escolha atual pode limitar a interoperabilidade e favorecer o *lock-in* tecnológico (Peça 39, fls. 53-54).

IV – CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, destacam-se as conclusões da **AUDITORIA** (Peça 39) quanto aos itens superados (5.1, 5.4, 5.8, 5.9 e 5.11) e passíveis de superação mediante ajustes (5.5, 5.6, 5.7, 5.10, 5.12 e 5.13), sobre as quais não se vislumbram acréscimos de ordem jurídica.

36. Diante do conteúdo eminentemente fático e técnico da análise subjacente aos itens 5.2, 5.3 e 5.14, sem prejuízo das considerações acima expendidas, destaca-se a conclusão da **AUDITORIA** no sentido da **manutenção** desses achados, em que pesem os esclarecimentos trazidos pela **PRODAM-SP** (Peça 39).

37. É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 30 de maio de 2025.

DANIEL RÉGIS E SILVA
Assessor de Controle Externo
OAB/SP nº 384.543

DRS/