ACO-UTR-250/2026

Processo - TC/000199/2024
Interessada - São Paulo Transporte S.A. – SPTrans
Acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico 35/2023
Objeto - Verificar a regularidade do edital, 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, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

74ª Sessão Ordinária Não Presencial em Ambiente Virtual

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. SPTRANS. LICENÇAS DE USO DE SISTEMA DE MONITORAMENTO E GESTÃO OPERACIONAL. TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO DE PASSAGEIROS. LINDB. 1. No decorrer do andamento processual, o Pregão foi homologado e seu objeto adjudicado, motivo pelo qual é necessário cotizar esse fato com as consequências práticas da decisão. Art. 20, art. 21 e art. 22, LINDB. ACOLHIDO. RECOMENDAÇÕES. 1. Observe os apontamentos constantes do Relatório Preliminar a fim de aprimorar a realização de suas licitações futuras. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher o Edital do Pregão Eletrônico 35/2023.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à SPTrans que observe os apontamentos 4.1, 4.4, 4.6, 4.10, 4.15, 4.19, 4.27, 4.31 e 4.32, a fim de aprimorar a realização de suas licitações futuras.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Diretor-Presidente da SPTrans, e as demais partes interessadas no feito, para ciência, assim como ao Ministério Público do Estado de São Paulo, diante da solicitação de peça 107.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o trânsito em julgado com as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 19 de fevereiro de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/hc

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 16/04/2026 10:56:31 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 16/04/2026 16:49:31 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC 199/2024**
Origem: São Paulo Transporte S/A – SPTrans
Objeto: Acompanhamento de Edital do Pregão Eletrônico nº 35/2023 - SPTrans pelo modo de disputa fechado, do tipo menor preço, vinculado ao Palc 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 os respectivos serviços de implantação, customização, operação, treinamento, manutenção, processamento e armazenamento.

ACOMPANHAMENTO DE EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO 35/2023. SÃO PAULO TRANSPORTE – SPTRANS.
1. Maioria dos apontamentos superados durante a instrução processual. 2. Apontamentos remanescentes foram mantidos em razão de insuficiência de justificativas. 3. Contrato oriundo do certame já foi assinado ao longo da instrução processual. 4. Cenário possível à aplicação dos arts. 20 a 22 da LINDB.
ACOLHIMENTO. RECOMENDAÇÕES À ORIGEM.

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento o **TC 199/2024**, que consiste no Acompanhamento de Edital do Pregão Eletrônico nº 35/2023 - SPTrans pelo modo de disputa fechado, do tipo menor preço, vinculado ao Palc 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 os respectivos serviços de implantação, customização, operação, treinamento, manutenção, processamento e armazenamento.

Em análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 35/2023 – SPTrans pela Auditoria, em sede de Relatório Preliminar (peça 19), concluiu-se que o certame **não reunia condições de prosseguimento** em decorrência da constatação das seguintes infringências:

> 4.1. 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 3.2.1).
> 4.2. A ausência do Anexo VI – Critério de Preço e Medição previsto no edital da licitação representa uma irregularidade, em infringência ao Art. 35, Parágrafo único, III, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SPTrans (item 3.2.2).
> 4.3. 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 3.3.1).
> 4.4. A transferência da competência das atividades inerentes ao SMGO para o Poder Concedente em conjunto com a SPTrans 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 eTCMs 16.171/2019, 21.096/2019 e 21.305/2019 (item 3.3.3).
> 4.5. A forma de contratação proposta para o SMGO por meio de licenças de uso a serem disponibilizadas por período limitado para a SPTrans não oferece os requisitos necessários para que o SMGO se apresente como bem reversível, em infringência ao art. 10, caput, da LM 13.241/01 c/c inciso X do Art. 18 e § 1º do art. 35 da Lei Federal 8.987/95 (item 3.3.3).
> 4.6. 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 3.3.4.1).
> 4.7. As disposições para subcontratação contidas no item 6.2.5.1 e seus subitens conflitam com as especificações de limitações para a subcontratação no oferecimento dos serviços propostos previstos no item

18.2 do Termo de Referência, uma vez que este último veda explicitamente a subcontratação para o fornecimento de licenças e manutenção evolutiva e adaptativa (item 3.3.4.1).

4.8. A SPTrans deve esclarecer como se dará a comunicação entre os equipamentos do SMGO e os validadores, vez que este somente funciona em modo offline. Além disso, definir quais os tipos de dados que serão contemplados na integração e um cronograma deste processo, observando os dados que serão enviados, contendo a relação entre dados do SMGO e dados dos validadores correspondentes ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE em afronta ao disposto no artigo 33 da Lei 13.303/2016 (item 3.4.1).

4.9. Não é razoável que a contratada deva suportar todos os custos relativos à novas licenças Oracle sem um planejamento objetivo de quantitativos e tipos de software relativos ao banco de dados, incluindo licenças tendo seus custos baseados na quantidade de processadores. Esta cláusula pode afetar o equilíbrio financeiro entre as partes dependendo da demanda futura, considerando o alto custo de licenças Oracle, principalmente com base na solução licitada em afronta ao disposto no artigo 33 da Lei 13.303/2016 (item 3.4.2).

4.10. 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 3.3.4.2).

4.11. Quanto ao item 7.7.2.4 do TR a SPTrans deve definir que os logs devem ser armazenados por um determinado período, pois existem situações em que ataques só são descobertos dias, meses depois de a vítima ter conhecimento do ocorrido (item 3.4.3).

4.12. Com relação ao item 7.7.2.6, sua definição está muito abrangente, principalmente quando se fala em “dados” e “limitado ao prazo de vigência do contrato” visto que este item se encontra no item de Aspectos de Segurança do SMGO. A SPTrans deve considerar especificar quais são os dados referidos neste item e definir qual o período de retenção de backup. A depender dos dados a serem armazenados e o quantitativo de cópias de segurança os custos podem ficar elevados podendo afetar o equilíbrio financeiro entre as partes afrontando ao disposto no artigo 33 da Lei 13.303/2016 (item 3.4.3).

4.13. É necessário incluir informações atuais sobre o gerenciamento do serviço TEG no Edital para possibilitar a especificação e precificação adequada do item (item 3.3.4.3).

4.14. Em benefício de maior transparência no certame a SPTrans deve incluir no Edital informações sobre os quantitativos esperados para a solução DRT, para possibilitar o adequado dimensionamento dos custos e embasar adequadamente os preços ofertados pelas licitantes (item 3.3.4.4).

4.15. 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 3.3.5.1).
4.16. A remuneração do item “Serviços de sustentação do SMGO” deve ser reformulada, pois a informação de que após o 19º mês haverá recebimento de 100% do valor previsto pode gerar a interpretação de que após transcorrido tal período o pagamento será integral (item 3.3.5.1).
4.17. 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 a incoerência entre os itens 8.1.4 e 8.1.5, em infringência ao inciso III do Art. 69 da Lei Federal nº 13.303/16 (item 3.3.5.2).
4.18. A remuneração do item “Serviços de manutenção evolutiva e adaptativa do SMGO” deve ser reformulada, pois a informação de que após o 19º mês haverá recebimento de 100% do valor previsto pode gerar a interpretação de que após transcorrido tal período o pagamento será integral (item 3.3.5.2).
4.19. 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 3.3.5.3).
4.20. Não consta justificativa para a atribuição de elevado volume de recursos para a contratada somente pela aprovação do Plano de Trabalho, em prazo de apenas 5 dias após assinatura do contrato, sem que haja entregas efetivas de serviços contratados (item 3.3.5.4).
4.21. Não há justificativa no TR que sustente a necessidade de apresentação do referido Plano de Trabalho no curto prazo de 5 dias (item 3.3.5.4).
4.22. 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 3.3.6).
4.23. As especificações de Alta Disponibilidade e Tolerância a falhas são insuficientes para a garantia desses requisitos essenciais do SMGO, exigindo seu maior detalhamento para garantia de seu atendimento (item 3.3.7).
4.24. 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 3.3.8)
> 4.25. Em benefício de maior transparência no certame a SPTrans deve apresentar a situação atual de implementação das novas tecnologias previstas nos equipamentos embarcados para proporcionar a adequada formação de preços aos participantes do certame (item 3.3.8)
> 4.26. Tendo em vista ofertar maiores garantias para a adequada execução contratual a SPTrans deve avaliar a inclusão de penalidades para a contratada no caso de descumprimento do prazo de 18 meses para entrega dos módulos referentes ao Novo COP (item 3.3.9)
> 4.27. 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 3.3.10).
> 4.28. A barreira às multas por descumprimento do ANS, que as limita à aplicação do percentual de 0,05% ao mês, beneficia eventuais descumprimentos contratuais da contratada e prejudica a Administração, além de não fazer sentido na execução do contrato (item 3.3.10).
> 4.29. 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, que prevê apenas 3,3% do valor da contratação pretendida. Agrava-se a irregularidade pelo fato de o PDSTIC ter sido aprovado apenas em 26.12.23, após a publicação do edital (item 3.8).

Oficiada a apresentar sua manifestação prévia, a Origem apresentou suas considerações nas peças 32/33.

A Secretaria de Controle Externo analisou as informações apresentadas pela Origem e elaborou seu Relatório Conclusivo (peça 47), cujas conclusões estão abaixo transcritas:

> Em sede de relatório conclusivo, tendo em vista as análises dos aspectos formais e legais do Edital SPTrans nº 035/2023, cujo objeto é a aquisição de licenças de uso de Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional (SMGO) para monitoramento, planejamento e gerenciamento do Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros da Cidade de São Paulo com os respectivos serviços de implantação, customização, operação, treinamento, manutenção, processamento, armazenamento e comunicação de dados em nuvem sob demanda, conclui-se que o procedimento não

reúne condições de prosseguimento, em vista das irregularidades/infringências constatadas:

4.1. 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 3.2.1).

4.2. Este apontamento foi superado (item 3.2.2).

4.3. 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 3.3.1).

4.4. 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 eTCMs 16.171/2019, 21.096/2019 e 21.305/2019 (item 3.3.3).

4.5. Este apontamento foi superado (item 3.3.3).

4.6. 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 3.3.4.1).

4.7. Este apontamento foi superado (item 3.3.4.1).

4.8. 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 3.4.1).

4.9. Este apontamento foi superado (item 3.4.2).

4.10. 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 3.3.4.2).

4.11. Este apontamento foi superado (item 3.4.3).

4.12. Este apontamento foi superado (item 3.4.3).

4.13. Este apontamento foi superado (item 3.3.4.3).

4.14. Este apontamento foi superado (item 3.3.4.4).

4.15. 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 3.3.5.1).
4.16. Este apontamento foi superado (item 3.3.5.1).
4.17. 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 3.3.5.2).
4.18. Este apontamento foi superado (item 3.3.5.2).
4.19. 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 3.3.5.3).
4.20. Este apontamento foi superado (item 3.3.5.4).
4.21. Este apontamento foi superado (item 3.3.5.4).
4.22. 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 3.3.6). 4.23. Este apontamento foi superado (item 3.3.7).
4.24. 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 3.3.8).
4.25. Este apontamento foi superado (item 3.3.8).
4.26. Este apontamento foi superado (item 3.3.9).
4.27. 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 3.3.10).
4.28. Este apontamento foi superado (item 3.3.10).
4.29. 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, que prevê apenas 3,3% do

valor da contratação pretendida. 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 3.8).

4.30. 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 3.10).

4.31. 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 3.10).

4.32. 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 3.10).

Considerando os apontamentos constantes do Relatório Conclusivo, este Conselheiro Relator proferiu decisão (peça 49) no seguinte sentido:

I – DETERMINO, com fundamento no artigo 101, incisos II e V, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a expedição de Ofício dirigido à Origem, a fim de que seja cientificada da seguinte Decisão:

a) Considerando a data do pregão, com sessão prevista para o dia 14/03/2024, às 10:00h, e considerando o Relatório Conclusivo da Auditoria, Órgão Técnico deste Tribunal de Contas, no acompanhamento do Edital SPTrans nº 035/2023 (peça 47), no âmbito do TC nº 199/2024, indicar terem sido superados os itens 4.2,4.5, 4.7, 4.9, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.16, 4.18, 4.20, 4.21, 4.23, 4.25, 4.26, 4.26, e subsistindo os demais, concluindo no sentido de que o certame não reúne condições de prosseguimento, em vista das irregularidades constatadas, **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**.

b) Com base no artigo 116 do RITCM c/c artigo 2º, §5º da Resolução 18/19, intime-se a Origem acerca das conclusões alcançadas pela Subsecretaria de Controle Externo, acompanhando o ofício cópia do Relatório Conclusivo da Auditoria (Peça 47).

Após a decisão supratranscrita, a Origem manifestou-se de modo a apresentar suas considerações em peças 65/66.

Na sequência, a Especializada (peça 73) analisou a manifestação da Pasta e concluiu:

> 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.

Conforme sugestão da SCE, proferiu-se despacho (peça 77) no sentido de oficiar a SMT para ciência e manifestação acerca do disposto nas peças 48 e 73 e a São Paulo Transportes S/A, para ciência e manifestação acerca do disposto na peça 73, ambas no prazo de 15 (quinze) dias.

A SPTrans manifestou-se às peças 100/101 e a SMT à peça 102.

A Assessoria Jurídica (peças 105/106) ressaltou que foram superados os itens 4.2.; 4.3.; 4.5.; 4.7.; 4.9.; 4.11.; 4.12.; 4.13.; 4.14.; 4.16.; 4.18; 4.20.; 4.21.; 4.23.; 4.24.; 4.25.; 4.26.; 4.28., 4.29 e 4.30 e passíveis de superação os itens 4.8; 4.15; 4.17 e 4.22. Acerca desses últimos, passíveis de superação, a AJ recomendou o envio dos autos à Especializada, a fim de que fosse possível conferir se as providências de ordem técnica sugeridas foram adotadas e as irregularidades pontuadas superadas.

Nesse ínterim, o Ministério Público do Estado de São Paulo (peça 107) solicitou cópia dos autos, o que foi concedido à peça 109, acrescentando-se a informação de que os TCs 199/2024 e 446/2024 estavam

em fase de instrução e que, quando da decisão, essa também seria remetida ao *Parquet*.

A Auditoria, novamente instada a se manifestar, apresentou seguinte entendimento à peça 115:

> Após a análise das respostas apresentadas pela SPTrans ao Relatório Conclusivo sobre os itens remanescentes, e circunscrevendo-se ao escopo determinado por Vossa Excelência (supracitado despacho, correspondente à peça 113), concluímos que:
> • Ficam mantidos os itens: 4.4, 4.6, 4.27, 4.31 e 4.32.
> Sem prejuízo, considerando todo o histórico processual ocorrido até a presente manifestação, as sucessivas manifestações desta Coordenadoria (Relatório Conclusivo, primeira manifestação, subsequente àquele, e, esta segunda manifestação), bem como aquelas da Origem, conclui-se, considerado o conjunto do mesmo Relatório Conclusivo:
> Restam superados os itens 4.3, 4.24, 4.29 e 4.30, conforme concluído na manifestação anterior;
> Ficam mantidos os itens 4.1, 4.4, 4.6, 4.10, 4.19, 4.27, 4.31 e 4.32.
> Também permanecem, porquanto não mais passíveis de relevo, considerada a finalização do procedimento licitatório e seu não atendimento, em época própria, os itens 4.8, 4.15, 4.17 e 4.22.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 118) requereu, em caráter preliminar, a intimação da empresa contratada.

A Origem apresentou novos esclarecimentos às peças 128/129.

A SCE, em nova análise (peça 133), entendeu:

> Restam superados os itens 4.3, 4.8, 4.17, 4.22, 4.24, 4.29 e 4.30;
> Ficam mantidos os itens 4.1, 4.4, 4.6, 4.10, 4.19, 4.27, 4.31 e 4.32.
> Também permanece, porquanto não mais passível de relevo, considerada a finalização do procedimento licitatório e seu não atendimento, em época própria, o item 4.15.

Intimada a pedido da PFM, a empresa contratada deixou transcorrer o prazo para manifestação, conforme certificado em peça 145.

A PFM (peça 154), na sequência, solicitou o retorno dos autos à Assessoria Jurídica para avaliação dos aspectos remanescentes.

A Assessoria Jurídica, em nova manifestação (peças 156/157), consolidou a situação da instrução processual e emitiu seu parecer:

> Dado o amadurecimento da instrução processual, destaca-se, desde logo, a superação dos apontamentos 4.3, 4.24, 4.29 e 4.30, pelas razões já aduzidas na manifestação da AUDITORIA da Peça 73; e, por último, também os achados de auditoria 4.8, 4.17 e 4.22, pelos motivos já expostos na sua manifestação da Peça 133.
> De igual modo, desde o Relatório Conclusivo da AUDITORIA de Peça 47, concluiu-se pela superação dos itens 4.2, 4.5, 4.7, 4.9, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.16, 4.18, 4.20, 4.21, 4.23, 4.25, 4.26 e 4.28 do Relatório Preliminar da Peça 19, após a manifestação prévia da ORIGEM (Peças 32 e 33).
> Isso considerado, à vista da última manifestação da AUDITORIA constante desses autos (Peça 133), depois de novo estímulo ao contraditório junto à SPTRANS (Peças 128 a 129), foram reputados mantidos os apontamentos 4.1, 4.4, 4.6, 4.10, 4.15, 4.19, 4.27, 4.31 e 4.32 do Relatório Conclusivo da Peça 47.
> (...)
> Convém, de resto, da perspectiva jurídica, o reforço da informação de que a Licitação nº 035/2023 foi concluída e o respectivo Contrato, de nº 2023/0588-01-00, foi celebrado no dia 3 de maio de 2024 (Peça 101, p. 1), atraindo a incidência do artigo 21 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - Lindb, ao que se soma a ponderação do princípio da segurança jurídica e do interesse público envolvido por ocasião de eventual pronunciamento controlador definitivo de mérito acerca do Edital ora examinado, para efeito de avaliação superior em torno da medida de interesse público mais adequada ao caso, diante das alternativas possíveis (art. 20 da Lindb).

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 163) defendeu que, em razão de o contrato já ter sido assinado, os efeitos jurídicos da contratação devem ser aceitos pela segurança jurídica, proteção à confiança e consequências da decisão, em consonância aos ditames da LINDB. Requereu, assim, o acolhimento do Edital de Licitação nº 035/2023.

A Secretaria Geral (peça 165), por sua vez, procedeu à análise dos apontamentos remanescentes da instrução processual, quais sejam: 4.1, 4.4, 4.6, 4.10, 4.15, 4.19, 4.27, 4.31 e 4.32. Observou a SG que

tais itens foram mantidos pela Auditoria em razão de esta ter considerado insuficientes as justificativas apresentadas pela Origem. A partir disso, a SG entendeu, em suma, que a (in)suficiência das justificativas apresentadas pelo gestor público deve ser analisada sob a ótica da razoabilidade e proporcionalidade, contexto no qual cita a importância da segurança jurídica ao gestor público fomentada pela Lei federal nº 13.655/2018 (alterações inseridas na LINDB). Na sequência, a SG ainda realizou algumas ponderações com relação ao exercício do controle externo e a aplicação da LINDB, abaixo reproduzidas:

> A questão da aceitabilidade ou não das justificativas apresentadas pelos dirigentes dos órgãos controlados passam por filtros. Um é o filtro da legalidade (auditoria de conformidade), em que se analisa se o ato controlado está em conformidade com a legislação, tal como a lei geral de licitações e a legislação específica editada pelo Município de São Paulo sobre licitações e contratações administrativas. Outro filtro a ser ressaltado é o legitimidade, cuja competência dos Tribunais de Contas para analisá-las advém do art. 70 caput da Constituição Federal, ao dispor que a fiscalização abrangerá a legitimidade dos atos controlados e que, pela sua natureza jurídica, vai além da mera conformidade à legalidade positivada, visto que permite incluir na análise do ato controlado certos valores que transcendem a mera legalidade, tais como os valores previstos nas normas jurídicas da LINDB.
>
> É dizer, o ato da administração sujeito a controle pode ser legal e ilegítimo, como pode ser ilegal e legítimo, ou as duas coisas (tanto no seu aspecto positivo [legal e legítimo] quanto negativo [ilegal e ilegítimo]).
>
> Portanto, uma justificativa pode estar em desconformidade parcial com a legislação positivada e ao mesmo tempo legitimar os atos do gestor público quando levados em consideração determinados valores como, por exemplo, o atingimento das políticas públicas, as dificuldades do gestor, a ausência de erro grosseiro, dentre outros.
>
> Assim sendo, quando uma justificativa é considerada insuficiente pelo órgão técnico da Corte de Contas, sob o aspecto da conformidade, pode, ainda assim, ser considerada legítima pelo Órgão Colegiado, sem que haja paradoxo algum nisso, pois além da legislação positivada, devem ser considerados valores como o atingimento das políticas públicas e a segurança jurídica (prevista na LINDB).
>
> Por isso, os Tribunais de Contas quando expedem recomendações ou determinações, quer para aprimorar a conformidade à legislação ou aprimorar a legitimidade dos atos controlados, não se está atrapalhando a implementação das políticas públicas, mas orientando para que a Administração Pública observe tais recomendações/determinações em seus

futuros procedimentos licitatórios, procurando sempre alcançar o melhor resultado para se atingir o interesse público.
Feitas essas considerações, entendo que, se de um lado, a Origem, sem constatação alguma de má-fé ou erro grosseiro durante a instrução processual, apresentou suas justificativas e, de outro lado, o corpo técnico desta Casa as considerou insuficientes, cabe ao Órgão Julgador deste Tribunal apreciar e definir essa questão, (i) aceitando as referidas justificativas, (ii) rejeitando-as ou (iii) convertendo os apontamentos em recomendações para orientar o gestor público.

Realizada a supratranscrita fundamentação, a SG destacou que o Pregão Eletrônico nº 25/2023 já havia sido homologado e o objeto adjudicado ao Consórcio vencedor, motivo pelo qual entende pertinente a aplicação dos arts. 20 a 22[1] da LINDB ao caso em tela, o que não torna imune o tema à fiscalização desta Corte. Considerando que o parágrafo único do art. 20 estabelece que a esfera controladora deve examinar "*possíveis alternativas*" diante do caso concreto, a Secretaria Geral entende que "*uma das formas de se observar o princípio da legalidade funcional é a de permitir alternativas que possibilitem a manutenção da validade do ato examinado*" é, no caso em tela, "*converter os apontamentos em recomendações à Origem, a fim de que a Administração leve em consideração as sugestões do corpo técnico deste Tribunal em suas futuras licitações, visando aprimorar os atos*

[1] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.
Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.
Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.
Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

sujeitos a controle". Conclui a SG, ao final, pelo acolhimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 25/2023 – SPTrans, sem prejuízo de que os apontamentos remanescentes sejam convertidos em recomendações à Origem, a critério superior, visando aprimorar os futuros procedimentos licitatórios com objeto semelhante.

É o Relatório.

V O T O

É o caso de ACOLHER o Edital do Pregão Eletrônico nº 35/2023 – SPTrans.

1. Inicialmente, observo que os apontamentos 4.2; 4.3; 4.5; 4.7; 4.8; 4.9; 4.11; 4.12; 4.13; 4.14; 4.16; 4.17; 4.18; 4.20; 4.21; 4.22; 4.23; 4.24; 4.25; 4.26; 4.28; 4.29 e 4.30 foram considerados superados pela Secretaria de Controle Externo ao longo da instrução processual, no que acompanho.

2. Restaram mantidos pela Especializada os apontamentos 4.1, 4.4, 4.6, 4.10, 4.15, 4.19, 4.27, 4.31 e 4.32.

3. Acerca dos apontamentos remanescentes, a Assessoria Jurídica (peças 156/157) e a Secretaria Geral (peça 165) destacaram que, no decorrer do regular andamento processual, o Pregão Eletrônico nº 25/2023 foi homologado e seu objeto adjudicado à empresa vencedora, motivo pelo qual é necessário ponderar esse fato com os ditames dos arts. 20 a 22 da LINDB.

4. A Secretaria Geral, especificamente, indicou que os apontamentos mantidos dizem respeito à (in)suficiência de justificativas por parte do gestor, sendo este mais um fator que enseja a necessidade de observância do art. 20 da LINDB. Nesse sentido, a SG (peça 165):

> Feitas essas considerações, entendo que, se de um lado, a Origem, sem constatação alguma de má-fé ou erro grosseiro durante a instrução processual, apresentou suas justificativas e, de outro lado, o corpo técnico desta Casa as considerou insuficientes, cabe ao Órgão Julgador deste Tribunal apreciar e definir essa questão, (i) aceitando as referidas justificativas, (ii) rejeitando-as ou (iii) convertendo os apontamentos em recomendações para orientar o gestor público.

5. E, ainda nos dizeres da SG, uma acertada alternativa, que observa o princípio da legalidade; permite a manutenção da validade do ato examinado, considerando já ter havido a assinatura do ajuste; e não descuida da necessidade de observância das infringências remanescentes, é a possibilidade de converter os apontamentos mantidos em recomendações para orientar o gestor público.

6. Esse cenário é possível em decorrência do disposto no parágrafo único do art. 20, LINDB, que estabelece que o decisor da esfera controladora – assim como das searas administrativa e judicial – deve observar as consequências práticas da decisão, incluindo a necessidade de avaliação das "possíveis alternativas" na motivação de sua decisão.

7. Elenco, também, o disposto pelo art. 4º, §3º, do Decreto Federal nº 9.830/2019, responsável por regulamentar a LINDB, de modo a corroborar o entendimento exposto pela SG – o qual acompanho – acerca da possibilidade de conversão dos apontamentos remanescentes em recomendações à Origem. *In verbis* (grifos nossos):

> Art. 4º A decisão que decretar invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos observará o disposto no art. 2º e indicará, de modo expresso, as suas consequências jurídicas e administrativas.
> (...)
> § 3º **Quando cabível**, a decisão a que se refere o *caput* indicará, na modulação de seus efeitos, **as condições para que a regularização ocorra de forma proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais**.

8. Aliado à argumentação elaborada pela D. Secretaria Geral, entendo cabível, diante do cenário que se apresenta – assinatura do

contrato já ter ocorrido e os apontamentos remanescentes terem sido mantidos por conta de (in)suficiência de justificativas – a conversão de tais itens em recomendações para a Origem.

Diante do exposto, **ACOLHO** o Edital do Pregão Eletrônico nº 35/2023 – SPTrans, **RECOMENDANDO** à Origem que observe os apontamentos 4.1, 4.4, 4.6, 4.10, 4.15, 4.19, 4.27, 4.31 e 4.32 a fim de aprimorar a realização de suas licitações futuras.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Diretor Presidente da SPTrans, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

DETERMINO o envio de cópia do presente voto e do acórdão resultante ao Ministério Público do Estado de São Paulo, diante da solicitação de peça 107.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como Voto.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 16/04/2026 10:56:34 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo