ACO-UTR-272/2023

Processo	-	TC/012943/2017 (Tramitam em conjunto os processos TC/012943/2017 e TC/012937/2017)
Contratante	-	São Paulo Transporte S.A. – SPTrans
Contratada	-	Consórcio Bilhete – SP
Concorrência	-	01/2012
Contrato	-	SPTrans 2012/0038-01-00 R$ 94.377.777,77
TA	-	SPTrans 2012/0038-01-01 (red. R$ 8.933.674,08 – redução de objeto, ajustamento do Acordo de Nível de Serviço e reprogramação do cronograma de entrega)
Objeto	-	Prestação de serviços técnicos integrados de processamento, armazenamento e comunicação de dados em ambiente de alta disponibilidade – Data Center, monitoramento da operação do sistema em regime ininterrupto, atualização tecnológica e manutenção dos softwares aplicativos, objetivando uma única solução integrada de tecnologia da informação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica – Bilhete Único, implantado no Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros do Município de São Paulo, no Metrô e na CPTM

44ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. CONCORRÊNCIA. CONTRATO. TERMO ADITIVO. SPTRANS S.A. Processamento, armazenamento e comunicação de dados em ambiente de alta disponibilidade. Data Center. REGULARES. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regulares a Concorrência 001/2012, o Contrato SPTrans 2012/0038-01-00 e o Termo de Aditamento SPTrans 2012/0038-01-01.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor “ad hoc” e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 21 de junho de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/hc

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 18/07/2023 15:25:48 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 24/07/2023 10:27:32 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

eTCM n. 012943/2017
eTCM n. 012937/2017

Interessado:	Sptrans - São Paulo Transporte S. A. Consórcio Bilhete Único Tivit - Terceirização de Processos, Serviços E Tecnologia S.A., CNPJ n. 07.073.027/0001-53 Pc Service Tecnologia Ltda., CNPJ n. 30.161.814/0001-79
Responsáveis:	Paulo Cézar Shingai Dir.-Presidente – SP Trans a partir de 21/3/2018 Carlos Jorge P. Ferreira Superintendente Financeiro à época – SPTrans Jilmar Augustinho Tatto Secretário à época – SMT Roberto Vitorino dos Santos Chefe de gabinete à época – SPTrans Salvador Khuriyeh (Diretor de Infraestrutura) José Carlos Nunes Martinelli Diretor-Presidente SPTrans – até 20/3/2018 Sergio Krichanã Rodrigues Diretor de Gestão da Receita e Remuneração Sandro Augusto Cuoghi Diretor de Gestão da Receita e Remuneração Fernando Antônio Farias Gestor do Contrato / Superintendente de Tecnologia da Informação Pedro José Pezzuto Gimene Fiscal do Contrato / Superintendente de Tecnologia da Informação
Objeto:	Análise de processo de licitação, de contrato e de termo aditivo referente a serviço de tecnologia do Bilhete Único

EMENTA

ANÁLISE DE LICITAÇÃO. ANÁLISE DE CONTRATO. ANÁLISE DE TERMO ADITIVO. ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. BILHETE ÚNICO. 1. Ausência de irregularidade no processo licitatório. 2. Ausência de irregularidade no contrato. 3. Termo aditivo com efeitos pretéritos. 4. Possibilidade quando houver base fática,

fundamentação e resguardo ao interesse público. 5. Diminuição do valor contratual *in casu*. 6. Cumprimento de determinação de decreto. 7. Não configuração de contrato verbal. 8. Execução contratual a contento. 9. Presença de falhas administrativas na condução da execução pelos órgãos técnicos do contrato. 10. Possibilidade de saneamento dos métodos de trabalho da entidade. 11. REGULARDIADE com determinações para a melhora na condução administrativa da execução contratual.

RELATÓRIO

Tratam os TCs 012943/2017 e 012937/2017 de processos administrativos de controle externo cujo objeto constitui respectivamente em análise de processo licitatório e acompanhamento de execução contratual realizados pela São Paulo Transportes S. A. (SPTrans).

A SPTrans licitou em 2012, por meio da Concorrência n. 1/2012 (autuada no SEI n. 00380100/2012), e contratou, por meio do Contrato n. 01/2012 (Contrato SPTrans nº 2012/0038-01-00) o serviço de processamento, armazenamento, comunicação de dados, monitoramento da operação do em regime ininterrupto do sistema de bilhetagem eletrônica (bilhete único). O objeto licitatório e contratual prevê a prestação de serviços técnicos integrados de processamento, armazenamento e comunicação de dados em ambiente de alta disponibilidade (data center), monitoramento da operação do sistema em regime ininterrupto, atualização tecnológica

e manutenção dos softwares aplicativos, objetivando uma única solução integrada de tecnologia da informação do sistema de bilhetagem eletrônica (bilhete único), atualmente implantado no sistema de transporte público coletivo de passageiros do município de São Paulo, no Metrô e na CPTM.

O orçamento estimado para referida licitação foi de R$ 220.803.546,17, sendo que, ao final do processo, o objeto foi adjudicado pelo valor de R$ 94.377.777,77 (peça 1 TCs 012943/2017). O contrato prevê uma vigência de 60 meses a partir de 27 de junho de 2014.

A contratada foi o Consórcio Bilhete – SP, formado pelas empresas TIVIT Terceirização de Processos, Serviços e Tecnologia S/A., (CNPJ n. 07.073.027/0001-53) e PC Service Tecnologia Ltda., (CNPJ n. 30.161.814/0001-79).

Segundo o relatório da Auditoria acostado nos autos do TC 012943/2017, a abertura da licitação foi devidamente justificada, o despacho de autorização foi exarado pela autoridade competente, foi aberto devido processo administrativo para a licitação, o enquadramento da modalidade e do tipo de licitação está de acordo com as modalidades que eram previstas pela Lei Federal n. 8.666/93, o edital estava datado e assinado, ele possuía elementos previstos em lei, as cláusulas do ato convocatório não eram restritivas, foi exigida habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira bem como regularidade fiscal, foram observadas as

normas relativas a consórcio, os prazos de publicidade foram observados, foram apresentadas qualificações e observadas normas da Lei Federal n. 8.666/93, houve audiência pública prévia, a licitação foi processada e julgada observando os critérios estabelecidos no ato convocatório, foram observados os prazos recursais, foram observados os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e a contratada não estava listada como empresa inidônea (peça 1 TCs 012943/2017).

Em razão disso, a Auditoria conclui que "não foram encontradas irregularidades na licitação" (peça 1 TCs 012943/2017). Ainda, a Auditoria ratifica que "com base na análise efetuada, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o procedimento licitatório da Concorrência nº 001/2012 não apresentou irregularidades" (peça 2 TCs 012943/2017).

Em relação à análise do contrato, a Auditoria observou que a contratação foi precedida de devida justificativa, o despacho de autorização foi exarado pela autoridade competente, o contrato apresenta com clareza e precisão as condições para a sua execução, a formalização da contratação atendeu ao disposto na legislação, a publicidade do contrato foi feita corretamente, a garantia prestada pelo contratado foi a prevista no instrumento convocatório, a previsão para a duração do contrato atendeu ao disposto na Lei Federal n. 8.666/93, foi atendido o disposto no artigo 16 da Lei Complementar n. 101/00 e na data da contratação a empresa

contratada não estava incluída no rol de empresas inidôneas (peça 3 do TCs 012943/2017).

O único problema constatado na contratação pela Auditoria foi na apresentação de um documento fiscal. Observa a Auditoria a "ausência de apresentação da certidão de regularidade com a Fazenda Estadual do domicílio ou sede do licitante pertinente ao seu ramo de atividade e quanto aos tributos relacionados com a prestação licitada em desacordo com o artigo 29, inciso III da LF 8.666/93 e ao artigo 37, inciso IV, do DM 44.279/03" (peça 3 e 4 do TCs 012943/2017).

O primeiro aditamento do contrato foi registrado como Contrato SPTrans nº 2012/0038-01-01. Seu objeto foi a "consolidação da renegociação com supressão quantitativa do escopo, a partir de 1 de março de 2016, correspondente a 9,47%; desconto de R$ 1.579.084,69; aplicação do reajuste a partir de 12 (doze) meses contados da data de assinatura do termo aditivo; ajustamento do Acordo de Nível de Serviço (ANS) e reprogramação do cronograma de entrega do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE)" (peça 5 do TCs 012943/2017).

O relatório da Auditoria constata que o termo aditivo foi datado e assinado pelas partes, que a publicação foi feita corretamente em até vinte dias após a lavratura do termo, que os acréscimos e supressões ficaram abaixo dos limites legais e que na data da

lavratura do aditamento a empresa contratada não constava em rol de empresas inidôneas (peça 5 do TCs 012943/2017).

Observou a Auditoria apenas que há um descompasso entre a vigência do termo de aditamento e a data de sua assinatura. O termo foi assinado em 29 de dezembro de 2016, mas parte de seu objeto foi posto com eficácia desde de 1º de março de 2016 (peça 6 do TCs 012943/2017).

Em relação ao TC 012943/2017, foram oferecidas defesas (peças 25, 26, 38, 63 e 64), sobre essas defesas houve manifestação da Auditoria (peças 43 e 67), houve pronunciamento da AJCE (peças 69 e 70), manifestação da Procuradoria (peça 81) e pareceres da SG (peças 83 e 84). O processo passou pelo Nobre Conselheiro Revisor, que o encaminhou para a Pauta (peça 99).

No acompanhamento de execução contratual (TC n. 012937/2017), a Auditoria consigna que o prazo de execução do contrato é de 60 (sessenta) meses, sendo que há 8 (oito) meses iniciais para início da disponibilização dos subsistemas legados nos dois ambientes de produção (*data centers*) do Consórcio.

Dos R$ 94.377.777,77 devidos pelo contrato, R$ 74.576.704,94 (79%) referem-se aos serviços técnicos integrados de processamento, armazenamento e comunicação de dados em ambiente de alta disponibilidade (*data center*), e monitoramento da operação dos sistemas de Tecnologia da Informação hospedados no mesmo em regime ininterrupto. Os restantes R$ 19.801.072,83

(21%) correspondem à parcela relativa à atualização tecnológica e manutenção dos softwares aplicativos, objetivando uma única solução integrada de Tecnologia da Informação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica - Bilhete Único (peça 1 do TC n. 012937/2017).

O Termo Aditivo n. 1, assinado em 29 de dezembro de 2016, reduziu o quantitativo do escopo do contrato a partir de 1º de março de 2016, equivalente a 9,47% do valor inicial atualizado e a 12,96% do saldo residual do contrato, nos termos do Decreto Municipal nº 56.688/15 c/c art. 65, inciso I, alínea "b", § 1º, c/c art. 57, § 1º, incisos I e III da Lei Federal n. 8.666/93. É importante lembrar que o Decreto Municipal n. 56.688/15 impunha a ampla renegociação para redução de, no mínimo, 20% sobre o valor total do saldo residual a executar, ou caso não haja sucesso na renegociação, determina a redução do contrato, o que foi realizado no caso sob análise tendo em vista que houve a renegociação de valores (desconto) e a redução quantitativa do escopo.

Os serviços contratados compreendem o fornecimento de infraestrutura tecnológica para o SBE, assim como o desenvolvimento de uma nova solução integrada para substituir a atual. O fornecimento de infraestrutura tecnológica abarca tanto o necessário para o sistema legado (a versão atual do SBE) – incluindo sua migração do antigo fornecedor da infraestrutura (UOL Diveo) para o Consórcio Bilhete-SP – quanto para a nova solução integrada.

O sistema resultante deverá ser integrado ao existente, assim como a outros sistemas da SPTrans e externos, como o Sistema de Gerenciamento de Garagem (SGG), Sistema de Remuneração dos Operadores (SRO), Infotrans, *Geographic Information Syste*m (GIS) para geoprocessamento dos endereços das instituições de ensino e estudante/professor para cálculo da distância e modais utilizados, dentre outros. Não há, contudo, previsão de integração com o Sistema Integrado de Monitoramento (SIM).

A Auditoria realizou exames documentais e vistoria *in loco* algumas irregularidades.

Por parte do contratante, a Auditoria apurou (i) falha de controle por parte dos gestores e da área financeira quanto aos pagamentos efetuados, (ii) falha de controle com relação à comprovação da regularidade fiscal, (iii) ausência na pasta processual dos modelos determinados por norma interna da SP Trans, (iv) falha na emissão de ordens de serviço, (v) falha na emissão de termo de aceitação de medição, (v) falha no cumprimento do prazo de emissão de termo de aceitação de medição, (vi) falha no controle e clareza no cálculo (peça 1 do TC n. 012937/2017).

De responsabilidade da contratada, a Auditoria constatou (i) falhas no registro da nota fiscal emitida pela PC Service, (ii) subcontratação da PWC, (iii) descumprimento de prazo para emissão do relatório de medição de serviço, (iv) emissão de nota fiscal antes do recebimento do termo de aceitação de serviço, (v) falha na

apresentação do acordo de nível de serviço (peça 1 do TC n. 012937/2017).

Em relação a essa fiscalização, a Auditoria sugere as seguintes propostas de determinação:

(1) A São Paulo Transporte S/A deve definir um plano de transição para interromper o uso dos cartões Bilhete Único dos modelos antigos, assim como da versão legada do Sistema de Bilhetagem Eletrônica e

(2) A São Paulo Transporte S/A deve tomar medidas para manter a atualização da base instalada de computadores pessoais para uso da nova versão do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

Em referência ao TC n. 012937/2017, foram apresentadas defesas nas peças 23, 35, 37, 38 e 44. As defesas foram analisadas por manifestação da Auditoria na peça 47. Nas peças 52, 53 e 59, a AJCE emitiu seu parecer. A Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se na peça 64. A Secretaria Geral emitiu seu parecer nas peças 66 e 67. Por fim, o Nobre Conselheiro Revisor encaminhou o processo para a Pauta na peça 74.

É o Relatório

VOTO

Em julgamento os TCs n. 012943/2017 e n. 012937/2017, que têm por objeto a análise do processo licitatório, do contrato, dos seus aditivos e o acompanhamento da execução contratual de contrato

firmado pela SP Trans com o Consórcio Bilhete – SP tendo por objeto o serviço de processamento, armazenamento, comunicação de dados, monitoramento da operação do em regime ininterrupto do sistema de bilhetagem eletrônica (bilhete único).

Observa o parecer da AJCE nos autos do TC 012943/2017 que "temos a considerar que o procedimento licitatório foi realizado de acordo com a legislação pertinente à matéria, bem como os requisitos formais na celebração do contrato foram atendidos, especialmente no que se refere aos aspectos objetivados nos relatórios de auditoria" (peça 69 do TCs 012943/2017).

Deveras, tanto o processo licitatório, quanto a contratação foram avaliadas como regulares pela Auditoria.

Acerca da ausência de apresentação da certidão de regularidade com a Fazenda Estadual, apontada na análise do contrato pela Auditoria, tal suposta irregularidade foi superada pela própria Auditoria na fase de instrução desse processo de controle externo (peças 43 e 67 do TCs 012943/2017). Observou a Auditoria, na oportunidade, que "verifica-se que o documento de fl. 1543 comprova a regularidade fiscal estadual da empresa PC Service em seu domicílio (Rio de Janeiro) na época da celebração do contrato (29/6/2014) e o documento de fl. 1552 demonstra que a empresa Tivit não possuía inscrição estadual no cadastro de contribuintes de São Paulo até 17.07.14. Diante do exposto, superamos o apontamento" (peça 43 do TCs 012943/2017).

Restou, portanto, apenas o apontamento temporal acerca do termo de aditamento.

Observa a Origem o seguinte:

"Em dezembro de 2015, foi editado o Decreto Municipal 56.688/15, dispondo sobre a implementação de política de redução de despesas de custeio, objetivando aumentar a capacidade de investimentos do Município, no âmbito da Administração Municipal Direta e Indireta. Nesse passo, e por meio da Carta DI/STI n° 009/16, de 15/02/2016, a SPTrans deu início às tratativas de renegociação com o Consórcio contratado. Há que se destacar, contudo, que a complexidade do objeto pactuado, aliada à inegável burocracia interna a que se submete a Administração, resultou em uma demora atípica na formalização do aditamento ora em exame, contando, inclusive, com a necessidade de cancelamento da Resolução da Diretoria (RD) n° 16/057, de 14/06/20 16, que primeiro autorizou a convalidação da renegociação contratual em estrita obediência ao Decreto Municipal n° 56.688/15, para o fim de inserir no objeto aditado outras demandas emergências também surgidas à época, dentre elas a solicitação de prorrogação do prazo de vigência do ajuste feita pelo Consórcio contratado, nos termos devidamente explicitados pela área gestora em seu Relatório à Diretoria Dl n° 056/16, de 12/12/2016. Não obstante, faz-se imperioso consignar que as alterações sofridas pelo contrato que produziram impacto financeiro não trouxeram prejuízo ao

Erário, visto que refletem situações fáticas pactuadas entre as partes visando não só o cumprimento de legislação municipal superveniente, como também de adequação da execução prática do objeto contratual reduzido e revisado, de forma a melhor atender o interesse público envolvido. Nesse sentido, ressalte-se que o escopo do aditamento em exame visou, resumidamente, a supressão quantitativa de objeto, gerando, por conseguinte e de forma mais imediata, economia aos cofres municipais. Ademais, imprescindível ponderar que a supressão quantitativa advinda, em especial, da renegociação contratual realizada em observância aos ditames do Decreto Municipal n° 56.688/15, apenas foi formalizada por meio do competente Termo de Aditamento n° 01, retratando, porém, uma situação que na prática já vinha acontecendo desde março de 2016, conforme pactuado entre as partes, não havendo, assim, que se falar em retroatividade financeira do referido aditamento, até porque constou da própria renegociação (Cartas s/n° datas de 04/04/20 16 e 08/08/2016, do Consórcio contratado) o termo inicial de aplicabilidade das novas regras ali estabelecidas, cabendo ao Termo de Aditamento somente registrar o quanto acordado pelas partes e referendado pela Diretoria Executiva da SPTrans. Posto isto, quer nos parecer equivocado o entendimento dos n. auditores ao afirmarem ter havido infringência ao artigo 60 da Lei Federal n° 8.666/93 e artigo 45 do Decreto Municipal n° 44.279/03, uma vez que,

respectivamente, não se trata de contrato verbal, porque expressamente celebrado e vigente, tampouco de atribuição de efeitos financeiros retroativos, mas sim de convalidação de atos já praticados de acordo com a renegociação ajustada entre as partes, em obediência à sobrevinda legislação municipal." (peça 34 do TCs 012943/2017).

A Procuradoria da Fazenda Municipal se pronuncia no sentido de que a seu ver "não há nestes autos elementos suficientes a impedir o acolhimento do ajuste examinado, mormente se de todo o processado nada de substancialmente grave foi noticiado que de algum modo, pudesse viciar como um todo o procedimento havido, a ponto de torná-lo nulo, ineficaz ou mesmo irregular" (peça 81 do TCs 012943/2017).

Acerca do prazo de efeito do primeiro termo aditivo do contrato, o Contrato SPTrans nº 2012/0038-01-01, a Auditoria constata que o termo foi assinado em 29 de dezembro de 2016, mas que os efeitos neles normatizados se referem a período que se iniciaria em 1º de março de 2016. A partir dessa constatação, busca a Auditoria concluir que "pode-se afirmar que permitir a vigência retroativa, na prática, é o mesmo que permitir contrato verbal" (peça 6 do TCs 012943/2017).

A conclusão da Auditoria não merece prosperar. O termo aditivo visava "a supressão quantitativa do escopo, a partir de 01.03.16, correspondente a 9,47%; desconto de R$ 1.579.084,69", como a

própria Auditoria constatou (peça 6 do TCs 012943/2017). É de se notar que a anterioridade desse prazo favorece o interesse da Administração Pública, que reduz a oneração que esse contrato teria para o Poder Público com um escopo maior durante esse período. Se impedisse essa retroação da data, o Poder Público teria que pagar por um objeto que provavelmente não lhe era de interesse naquele período. Ademais, não se pode se afirmar que havia nesse período um contrato verbal. O termo aditivo é uma alteração em um contrato vigente e escrito, sendo que durante todo esse período era essa relação contratual que estava configurada.

Acerca do acompanhamento da execução contratual (TC n. 012937/2017), a Assessoria Jurídica observa que "no acompanhamento de execução contratual em exame, que, não obstante estar os serviços sendo prestados a contento, algumas anomalias foram registradas pela Equipe Técnica desta Casa, pertinentes a fiscalização da execução contratual, documentos/controles e esclarecimentos não apresentados naquele momento, em inobservância as cláusulas contratuais, conforme listados acima" (peça 52 do TC n. 012937/2017).

Como se nota dos autos, os serviços foram prestados a contento, havendo apenas que a Administração Pública realizar correções na forma que é gerido internamente esse contrato, aperfeiçoando sistemas de controle da área financeira, da área contratual, da parte administrava e fiscal de seus órgãos técnicos

inferiores, conforme as falhas desses órgãos apuradas pela Auditoria e listadas no relatório deste voto.

Em razão de todo o exposto **JULGO REGULARES com imposição de determinações** o processo licitatório, o contrato, o termo aditivo e a execução contratual objetos dos TCs n. 012943/2017 e 012937/2017.

Em relação à execução contratual, **determino**, na linha do apurado pela Auditoria, à SP Transportes que se atente aos apontamentos feitos pela Auditoria no TC n. 012937/2017, aprimorando o controle sobre os pagamentos efetuados nos contratos, melhorando o controle sobre a regularidade fiscal das contratadas, implementando a pasta III nos moldes da Norma Interna AD.SU.01, regularizando a emissão de ordens de serviço, conferindo termos de aceitação de medição e seus prazos, conferindo controle à execução de glosas e aprimorando a fiscalização da contratada quanto ao cumprimento de suas obrigações.

Ainda, **determino** à SP Transportes que, caso ainda seja necessário, defina um plano de transição para interromper o uso dos cartões Bilhete Único dos modelos antigos, assim como da versão legada do Sistema de Bilhetagem Eletrônica e que mantenha a atualização da base instalada de computadores pessoais para uso da nova versão do Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

João Antonio
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 29/06/2023 17:24:12 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo