ACO-UTR-96/2023

Processo - TC/014146/2021
Interessadas - Secretaria do Governo Municipal/Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias/Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
Acompanhamento da Concorrência EC/002/2021/SGM-SEDP
Objeto - Verificar se as etapas da Concorrência, cujo objeto é Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo, estão sendo realizadas de acordo com os dispositivos legais pertinentes e com o instrumento convocatório

41ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. ETAPAS DA LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SP PARCERIAS. SGM. SMT. PPP. Concessão administrativa. Terminais de ônibus. 1. A decisão de considerar uma licitação fracassada, mesmo estando ausente a motivação da decisão administrativa, pode ser considerada regular, uma vez aplicadas as regras previstas no Edital. A legislação trata esta decisão como faculdade conferida por lei e não única solução possível. Deve a Administração Pública, no uso dessa competência discricionária, sopesar, no caso concreto, o que melhor atende ao interesse público. Art. 48, § 3º, Lei 8.666/1993. REGULAR. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

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 regular a Concorrência EC002/SGM-SEDP/2021, dando por superadas eventuais impropriedades em seu procedimento.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste Acórdão à Secretaria de Governo Municipal, à Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias e ao Presidente da Comissão Especial de Licitações.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 22 de março de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/cv

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 19/04/2023 14:39:53 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 25/04/2023 16:11:50 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TC 014.146/2021

Egrégio Plenário

Em julgamento o Acompanhamento da Concorrência nº EC002/SGM-SEDP/2021, cujo objeto é a contratação de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de concessão administrativa, para administração, manutenção, conservação, requalificação e exploração comercial dos terminais de ônibus vinculados ao sistema de transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de São Paulo, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2004 e da Lei Municipal nº 16.211/2015, pelo prazo de 30 anos.

O Relatório de Acompanhamento de Licitação elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em seu item 4, apresentou a seguinte conclusão:

> *"À vista do Acompanhamento dos procedimentos e dos documentos examinados com relação à Concorrência EC002/2021/SGM-SEDP de Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo, concluímos que as etapas do processo licitatório, realizadas pela Comissão Especial de Licitação, foram conduzidas de acordo com os dispositivos legais e o edital do certame, com exceção das seguintes irregularidades/impropriedades:*
>
> *4.1. Não evidenciamos a "Declaração de Ausência de Impedimento para a Participação na Licitação" (Anexo I do Edital – Modelos e Declarações – "H") do Consórcio SP Terminais Noroeste. Também, não consta informação de que*

a Comissão de Licitação tenha verificado eventual descumprimento das vedações de participação mediante consulta aos cadastros informados no item 7.4 do Edital (subitem 3.7.2);

4.2. Na documentação relativa aos subsídios técnicos apresentados pela São Paulo Parcerias S.A., referente às análises das propostas comerciais, documentos de habilitação e recursos apresentados pelas licitantes não consta a identificação e a respectiva assinatura do responsável, em infringência ao art. 21, § 1º, da LM 14.141/2006 (subitens 3.5, 3.6, 3.7.2 e 3.8.1);

4.3. A decisão que considerou a licitação do Bloco Leste fracassada carece de motivação pela autoridade superior, uma vez que a inabilitação de todos os proponentes ou a desclassificação de todas as propostas podem ensejar a apresentação de nova documentação, em infringência ao art. 48, §3º, da LF 8.666/93 c/c art. 4º, inciso V, da LF 11.079/04 c/c art. 2º, caput e inciso III, da LM 14.141/2006 (subitens 3.7.1 e 3.8.1).”

Devidamente oficiada, a Secretaria de Governo Municipal apresentou manifestação (peça 104) esclarecendo os apontamentos feitos pela Equipe Técnica, nos seguintes termos:

a) Quanto à *“Declaração de Ausência de Impedimento para a Participação na Licitação”* (item 4.1), informou que foi realizada consulta aos cadastros informados no item 7.4 do Edital pela Comissão Especial de Licitação durante a sessão de habilitação ocorrida em 10 de dezembro, publicada no DOC de 11/12/2021, evento em que foi analisada a documentação apresentada pelos Licitantes.

A *“Declaração de Ausência de Impedimento para a Participação na Licitação”* encontrava-se no Processo SEI 6011.2021/0000494-1, e também cópia.

A Equipe de auditoria confirmou no Processo SEI 6011.2021/0000494-1 que as Declarações de Ausência de Impedimento das empresas integrantes do Consórcio SP Terminais Noroeste foram entregues junto com os documentos de credenciamento e considerou superado o apontamento.

b) Sobre a documentação relativa aos subsídios técnicos (item 4.2), informou que os encaminhamentos feitos pela São Paulo Parcerias S.A. possuíam a assinatura do responsável, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 21 da LM 14.141/2006.

Em consulta ao Processo SEI 6071.2019/0000348-5, a Auditoria verificou que realmente os encaminhamentos dos referidos documentos foram assinados digitalmente pelos responsáveis. Entretanto, o apontamento se refere à ausência de identificação do responsável e respectiva assinatura digital nos documentos elaborados pela SPP nas análises dos recursos interpostos pelas licitantes e dos documentos de habilitação. Entretanto, o apontamento se refere à ausência de identificação do responsável e respectiva assinatura digital nos documentos elaborados pela SPP nas análises dos recursos interpostos pelas licitantes e dos documentos de habilitação, razão pela qual manteve o apontamento.

c) No que diz respeito à falta de motivação da decisão que considerou a licitação do Bloco Leste fracassada, esclareceu que foi fundamentada no item 14.6.2 do Edital, que estabelece que os "*Licitantes que não apresentarem a Garan9a de Proposta" nas condições estabelecidas no Edital serão inabilitados e estarão impedidos de prosseguir na Licitação*", conforme Ata da Comissão Especial de Licitação, publicada no DOC de 11/12/2021.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle entendeu que, no caso em tela, caberia a aplicação do art. 48, §3º, da Lei 8.666/93 e que, neste sentido, a decisão deveria ser ponderada pela Administração Pública (autoridade superior) entre a vantajosidade de se conferir prazo ao recorrente para regularização da garantia de proposta frente à realização de uma nova concorrência. Manteve o apontamento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, à vista da superação do item 4.1, se manifestou sobre os itens remanescentes. Sobre o item 4.2 acompanhou a manifestação da Especializada, tendo em vista a constatação fática.

Quanto à Decisão de declarar fracassada a disputa para o Bloco Leste (item 4.3) e a possibilidade de aplicação do art. 48, § 3º da Lei 8666/93, entendeu que, por *ser faculdade conferida por lei e não única solução possível, deve a Administração Pública, no uso dessa competência discricionária, sopesar, no caso concreto, o que melhor atenderia ao interesse público: conceder prazo ou instaurar nova licitação. Em qualquer das hipóteses deve demonstrar as razões que levaram à escolha por uma ou outra opção, ou seja, motivar. E é nisto que consiste o apontamento feito pela Auditoria no Acompanhamento da presente licitação: a ausência de motivação acerca da decisão ponderada pela Administração Pública entre a vantajosidade de se conferir prazo ao recorrente para regularização da garantia de proposta frente a realização de uma nova concorrência.*

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pelo acolhimento dos atos em análise, para que fosse julgada regular a Concorrência EC002/2021/SGM-SEDP. E, diante da inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao erário, bem como por inexistir dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis, requereu, subsidiariamente, reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sem aplicação de qualquer sanção aos agentes públicos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Secretaria Geral endossou as conclusões da Auditoria e opinou pela irregularidade da licitação, tendo em vista os apontamentos remanescentes.

É o relatório.

VOTO

1 - Preliminarmente, destaco que o edital da Concorrência nº EC002/SGM-SEDP/2021, cujo procedimento ora se aprecia, foi auditado por este Tribunal nos autos do TC 9.275/2021, oportunidade na qual houve ampla atuação do controle externo e interlocução com os agentes administrativos envolvidos na condução do certame, todos atuando na busca das melhores

alternativas para a formação de uma Parceria Público-Privada (PPP) para a administração, manutenção, conservação, requalificação e exploração comercial dos terminais de ônibus vinculados ao sistema de transporte coletivo urbano de passageiros da cidade de São Paulo.

2 - Na 3.216ª Sessão Ordinária, de 25/05/2022, o Pleno deste Tribunal, à unanimidade, acolheu o referido instrumento convocatório e determinou que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle acompanhasse o torneio licitatório e analisasse os demais atos dele decorrentes.

3 - Ao acompanhar o certame, os auditores deste Tribunal concluíram que suas etapas foram conduzidas de acordo com os dispositivos legais e editalícios, com exceção de três impropriedades, sendo que, no curso da instrução processual, uma delas foi superada, razão pela qual passo à análise das remanescentes, como segue.

4 - O compulsar dos autos revela que apenas três licitantes acudiram ao certame e houve apresentação de propostas por 2 interessadas para os Blocos Noroeste e Sul. Todavia, para o Bloco Leste, houve a entrega de apenas uma proposta, como demonstra o quadro abaixo:

Quadro 1 – Valores de propostas comerciais por Bloco

BLOCO NOROESTE		
Licitante	**Proposta (R$)**	**Desconto**
Consórcio Terminais SP	4.398.120,00	16,1%
Consórcio SP Terminais Noroeste	4.970.000,00	5,2%
BLOCO SUL		
Licitante	**Proposta (R$)**	**Desconto**
Consórcio Terminais SP	5.019.611,00	23,1%
Egypt Engenharia e Participações Ltda.	6.140.112,00	6,0%
BLOCO LESTE		
Licitante	**Proposta (R$)**	**Desconto**
Consórcio Terminais SP	5.388.780,00	-2,2%

Fonte: Ata da Sessão Pública – peça 28

5 - A Comissão licitante apreciou as propostas comerciais e a documentação dos interessados, aplicou a regra do item 16.4 do edital (cada licitante só poderia adjudicar um bloco) e, ao final, adjudicou os Blocos Noroeste (para a o Consórcio SP Terminais) e o Sul (para a empresa Egypt Engenharia e Participações Ltda), declarando prejudicado o Bloco Leste.

6 - De início, a Equipe de Auditores anotou que, na documentação relativa aos subsídios técnicos apresentados pela São Paulo Parcerias S.A. (SPP), nas análises das propostas comerciais não constava a identificação e a assinatura do responsável.

7 - Como informado pela Origem e destacado no parecer da douta Procuradoria da Fazenda Municipal, a documentação relativa aos subsídios técnicos apresentados pela São Paulo Parcerias encontrava-se juntada no Processo SEI 6071.2019/0000348-5, em que é possível verificar que os encaminhamentos possuem a identificação e a assinatura eletrônica dos agentes responsáveis, destacando-se os servidores Maíra Madrid Barbosa da Silva (Diretora), Victor Carvalho Pessoa de Barros e Silva (Superintendente), e Rogério Ceron de Oliveira (Diretor-Presidente).

8 - Deste modo, no exercício da ponderação de valores e princípios jurídicos aplicáveis ao caso, entre eles o do formalismo moderado, relevo eventual falha de caráter estritamente formal, uma vez que não afetou o resultado do torneio licitatório e, consequentemente, não acarretou qualquer prejuízo ao erário, aos licitantes ou ao interesse público.

9 - Quanto à ausência de motivação da decisão administrativa que considerou a licitação do Bloco Leste fracassada, acolho os argumentos da Origem no sentido de que não houve irregularidade no ato decisório, uma vez que a Comissão Licitante aplicou as regras previstas no item 14.6.2 do Edital, que estabelecia que os licitantes que não apresentassem a garantia de proposta nas condições ali estabelecidas seriam inabilitados e estariam impedidos de prosseguir no certame.

10 - Sem descredenciar a conclusão da Equipe de Auditoria deste Tribunal, o fato é que o art. 48, §3º, da Lei 8.666/93, não traz um imperativo para a Administração. Pelo contrário, apenas faculta a possibilidade de abertura de prazo para sanear documentos (de habilitação no caso em questão).

11 - Amparado neste entendimento, firmo minha convicção no sentido de que a decisão da Comissão Licitante de declarar fracassado o certame para o Bloco Leste, diante do fato de a única interessada não preencher as exigências do edital, ao qual estava estreitamente vinculada, não violou o ordenamento jurídico e, por si só, não impede o acolhimento dos atos em julgamento, razão pela qual, supero referido apontamento, por entender que a previsão do § 3º, do art. 48, da Lei 8.666/93 constitui uma discricionariedade a ser exercida pela Administração e não a imposição de uma obrigação a ser atendida sempre que o licitante não cumprir fielmente as regras do edital.

12 - Essas são as razões pelas quais JULGO REGULAR a Concorrência nº EC002/SGM-SEDP/2021, superando eventuais impropriedades em seu procedimento.

13 - Dê-se ciência do Acórdão a ser produzido à Secretaria de Governo Municipal e a Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias, e ao Presidente da Comissão Especial de Licitações.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2023.03.03 08:21:40 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg/