

Processos nº: TC-000767.989.22-1 (Proc. Licitatório e Contrato nº 1001611001);
TC-019615.989.22-5 (Termo Aditivo nº 01, de 16.09.2022);
TC-020200.989.23-4 (Termo Aditivo nº 02, de 10.10.2023); e
TC-001376.989.22-4 (Acompanhamento da Execução Contratual).

Contratante: Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ.

Contratada: Motorola Solutions Ltda.

Objeto: Elaboração de projeto executivo e fornecimento e implantação do sistema de comunicações móveis digital – SCM digital para as linhas 1, 2, 3.

Exercício: 2022

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Trata-se de análise do procedimento licitatório, instaurado com base na Lei Federal nº 13.303/2016, e do decorrente Contrato nº 1001611001, de 03.09.2021, celebrado entre a Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ e a empresa Motorola Solutions Ltda., sob o regime de empreitada por preço unitário, do tipo menor preço, cujo objeto consiste na elaboração de projeto executivo e fornecimento e implantação do sistema de comunicações móveis digital – SCM digital para as linhas 1, 2, 3, no valor inicial de R\$ 148.019.839,17 (TC-000767.989.22-1).

Tramitam em conjunto os Termos Aditivos nº 01 de 16.09.2022 (TC-019615.989.22-5) e nº 02, de 10.10.2023 (TC-020200.989.23-4), bem como o acompanhamento da execução do Contrato nº 1001611001 (TC-001376.989.22-4).

A d. Fiscalização concluiu pela **irregularidade** do procedimento licitatório e do decorrente Contrato, em razão dos seguintes desacertos: **a.** descumprimento de cláusula 7.2.3.6.4.1 do edital, ao admitir apenas atestado de capacidade técnica que cumpria integralmente todas as exigências, até mesmo para os serviços que não dotam de características indivisíveis; e **b.** a pesquisa de preços não apresenta fundamentação adequada para balizar o processo de contratação.

Em relação aos Termos Aditivos nº 01 de 16.09.2022 e nº 02, de 10.10.2023, a Fiscalização opina pela **regularidade formal** dos termos, contudo, pelo princípio da acessoriedade, sua regularidade ou não fica condicionada ao julgamento da matéria principal, tratada no TC000767.989.22-1, com manifestação de **irregularidade** pela Fiscalização.

No que concerne ao acompanhamento da execução contratual, **não foram constatadas irregularidades**, por parte da Fiscalização, na execução do objeto contratado, estando, na medida de sua amostragem, quantitativa e qualitativamente de acordo com as cláusulas contratuais.

Oportunizados do contraditório e ampla defesa, a Companhia do Metropolitano de São Paulo (Evento 93¹) apresentou as justificativas que julgou pertinentes, bem como juntou aos autos o incluso seguro garantia (Evento 111).

A PFE opinou pela **regularidade** da matéria, na medida em que momento algum houve qualquer prejuízo ao erário ou restrição à competitividade quando da realização da Licitação nº. 10016110 e Contrato 1001611001 (Evento 103).

A ATJ concluiu que as inadequações **não são capazes** de comprometer a matéria. Registro, contudo, que, em se tratando de serviço ainda em andamento, talvez seja pertinente o **sobrestamento do feito**, uma vez que, não raras vezes, falhas no planejamento emergem ao longo da execução (Evento 131).

Nesse contexto, vêm os autos ao Ministério Público de Contas para officiar na qualidade de fiscal da lei.

É o relatório.

De plano, constata-se **falhas relevantes atinentes à elaboração do orçamento prévio**, que, por si só, já possuem o condão de macular a contratação e os termos aditivos em epígrafe. Isso porque, além do fato de apenas 2 (duas) empresas² terem ofertado propostas para

¹ As referências, quando não especificadas, remetem ao processo principal (TC-000767.989.22-1).

² Sobre essa questão, o MPC/SP tem seu entendimento expresso na Orientação Interpretativa nº 01.04 do MPC: “O orçamento estimativo requer a realização de pesquisa prévia de, **no mínimo, três fontes distintas e atualizadas**, de modo a facilitar a elaboração de propostas justas e exequíveis, admitindo-se a adoção do CADTERC como orçamento estimativo e preço máximo, desde que não esteja defasado” (ênfase acrescida).

a elaboração do orçamento prévio (a própria empresa contratada Motorola e a empresa TAIT), foi constatada **diferença significativa de 41%** entre as propostas entre elas apresentadas de R\$ 240.036.072,89 e R\$ 170.123.240,00, respectivamente (Evento 27.5). No mais, constatou-se, também, **divergência expressiva** entre os próprios valores ofertados pela empresa contratada Motorola no orçamento prévio (R\$ 240.036.072,89) e na licitação (R\$ 148.019.839,17), representando um **desconto de aproximadamente 38%**, consoante delineado pela Fiscalização:

Orçamento Prévio		Ata de Sessão Pública	
Motorola	TAIT	Motorola	Stocktotal
240.036.072,89	170.123.240,00	148.019.839,17	210.400.000,00

Sobre esse aspecto, destaca o *Parquet* de Contas que, na elaboração do orçamento estimativo, não basta a realização de pesquisas junto a empresas do ramo, já que, cientes de se tratar de uma contratação pública, podem buscar elevar o patamar dos preços de referência em detrimento do interesse público. Daí deriva a importância da consulta a outras fontes, como contratos anteriores de órgãos públicos, preços consignados nos sistemas de pagamento, entre outras capazes de retratar o valor de mercado da contratação.

Nesse sentido, caminhou o TC-010968.989.15-2³ ao assentar a necessidade de priorizar a qualidade e diversidade das fontes na realização de pesquisa de mercado:

“Destaco, também, que a Administração deve se valer, além dos três orçamentos de fornecedores, da referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas de pagamentos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação, podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

Assim, parece possível concluir que a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, pois quanto maior o número de informações e a respectiva excelência, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado.”

³ TCE/SP. TC-010968.989.15-2, Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, sessão de 26/03/2019.

Oportuno mencionar que a contratação se firmou sob o **regime de empreitada por preço unitário**, do tipo **menor preço**, e, conforme bem delineado pela fiscalização, para a elaboração do orçamento estimado, “pretendeu-se adotar o menor valor unitário dentre as cotações. Contudo, em alguns casos, utilizou-se o maior valor”, a exemplo dos itens 2.1, 2.3 e 2.16, elevando o preço total de referência, conforme se extrai do quadro a seguir:

	Motorola	TAIT	VALOR ADOTADO
2.1 - Projeto Executivo	3.468.850,69	5.900.000,00	5.900.000,00
2.3 - Rede de Dados do SCM Digital	819.743,76	3.872.000,00	3.872.000,00
2.16 - Sistema de Aterramento	61.971,21	1.662.000,00	1.662.000,00

Fonte: Evento 27.5 - pág.10

A propósito, oportuno mencionar que **só participaram do certame licitatório 2 empresas**: 1. a contratada Motorola Solutions Ltda. e 2. a empresa Stoktotal Telecomunicações Ltda., sendo que, consoante suscitado no recurso interposto pela empresa Celtec Tecnologia de Telecomunicações e Comércio Ltda., a **empresa Stocktotal é a maior revendedora da Motorola Solutions no Brasil**, conforme informação confirmada no próprio sítio eletrônico da empresa⁴:

STOCKTOTAL
SINAL DE INTELIGÊNCIA

HOME QUEM SOMOS PRODUTOS SERVIÇOS CLIENTES CONTATO

A EMPRESA

A **STOCKTOTAL** é especialista em soluções de radiocomunicação para empresas públicas e privadas de todo o Brasil. Atua no mercado desde 1995 oferecendo produtos e serviços para comunicação sem fio. Sua estrutura comporta Venda, Locação, Assistência Técnica, Instalação, Projetos em telecomunicação e Licenciamento de equipamentos junto aos órgãos competentes. Possui equipamentos modernos e de alta tecnologia para atender diversos segmentos de mercado. Atualmente é a maior revenda da Motorola Solutions no Brasil.

Sob a ótica Ministerial, tais **falhas relevantes atinentes à elaboração do orçamento prévio**, num contexto de **relacionamento estreito** entre as 2 únicas empresas participantes do certame, **corroboram as eventuais dúvidas sobre a vantajosidade da contratação**.

No mais, no que concerne à crítica relacionada ao **descumprimento de cláusula 7.2.3.6.4.1 do edital**, entende o *Parquet* de Contas que referida cláusula foi expressa em exigir que **as experiências requisitadas no item 7.2.3.6.4 devem ser comprovadas integralmente em cada atestado**, por se tratar de serviços com características indivisíveis. Em relação às demais

⁴ <https://www.stocktotal.com.br/quem-somos>. Acesso em: 01.03.2024. Oportuno mencionar que, por não se tratar de vínculo por composição societária, certamente não apareceria em consulta ao Sistema Ares.

experiências, a comprovação se satisfaz pela apresentação de mais de um atestado. No entanto, por não ter ocasionado nenhum prejuízo aos participantes, recomenda-se para que, nos próximos certames, a Origem atente-se ao cumprimento de referida cláusula editalícia.

Por fim, no que concerne à aplicação do princípio da acessoriedade aos Termos de Aditamento, ressalta-se que o tema já foi exaustivamente debatido neste E. Tribunal, conforme se observa nas decisões proferidas nos autos dos TCs-025760.989.19; 026353.989.19; 026355.989.19; 026357.989.19; 026359.989.19; e 026362.989.19⁵, por ocasião do julgamento do recurso ordinário:

“A jurisprudência desta Corte já está bem sedimentada no sentido de que os termos aditivos são negócios jurídicos dependentes do ajuste principal. Assim, se este é irregular, consequentemente, aqueles também o serão por estarem contaminados pelos mesmos vícios, ou seja, não há como dar tratamento diverso a ato acessório se o principal está maculado. Desta forma, não merecem acolhimento as alegações de que o aditamento foi celebrado antes do julgamento desfavorável da matéria principal ou que os ajustes visaram o interesse público, haja vista que a ilegalidade já existia ab initio e apenas foi proclamada por esta Corte.”

Dessa forma, diante do exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, opina pela **irregularidade** do procedimento licitatório e do decorrente Contrato nº 1001611001, de 03.09.2021, bem como dos Termos Aditivos nº 01 de 16.09.2022 e nº 02, de 10.10.2023, em razão do princípio da acessoriedade, não havendo **ressalvas** quanto ao acompanhamento da execução contratual.

Ainda, dada as irregularidades apuradas, requer-se a V. Exa. a **aplicação de multa aos responsáveis**, nos termos do art. 104 da LCE n. 709/93.

São Paulo, 1º de março de 2024.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JÚNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

38/

⁵ TCE/SP. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, sessão de 13/05/2020.