

T

ecnologia, contratações públicas
e controle**Maurício Faria**

Conselheiro vice-presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Presidiu a Empresa Municipal de Urbanização-EMURB — São Paulo, de janeiro/2001 a novembro/2002. Diretor de desenvolvimento urbano e gerente de programa especial na prefeitura de Santo André - SP, de janeiro/1997 a dezembro/2000. Vereador pelo município de São Paulo nas legislaturas: de janeiro/1989 a dezembro/1992 e de janeiro/1993 a dezembro/1996

Em 2017, iniciam-se as novas gestões municipais e surge a oportunidade de se colocar em pauta a melhoria de serviços tradicionais nas cidades, como recapeamento de vias, reparos do viário (tapa-buracos), manutenção da rede de drenagem, poda de árvores, e, também, transporte público por ônibus. O compromisso com a eficiência é legalmente obrigatório para o gestor público, em qualquer circunstância. Porém, a situação geral da economia, com o atual quadro de dificuldades orçamentárias, pressiona no sentido de se obter melhor aproveitamento dos recursos escassos. Nessa situação, as administrações locais tendem a ser levadas a buscar soluções de gestão inovadoras, visando a otimização de seus gastos.

Diante de tal contexto, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) pode apresentar algumas soluções interessantes ao gestor local, construídas, nos últimos tempos, a partir do exercício do controle preventivo de licitações.

Para tanto, o TCMSP aperfeiçoou sua atuação na fiscalização concomitante dos procedimentos licitatórios. Preliminarmente, uma Matriz de Controle, baseada no valor das contratações pretendidas e no respectivo histórico de risco, estabelece quais licitações serão obriga-

toriamente fiscalizadas, já a partir da publicação de seus Editais. Então, a Auditoria, a partir de uma análise sucinta, emite Relatório de Fiscalização antes da data da sessão de entrega de propostas pelos licitantes, indicando a suspensão ou não do certame. No mesmo prazo, manifesta-se a Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Assim feito, no exercício concreto do controle preventivo, o Conselheiro Relator da matéria tem a prerrogativa de determinar, por medida cautelar, de efeito imediato, a suspensão da licitação, preferencialmente na presença dos Relatórios da Auditoria e da Assessoria Jurídica, bem como ouvindo a Administração Municipal, a menos de urgência extrema que impossibilite essas manifestações prévias, sendo que o Relator pode também basear-se em outros elementos de convicção próprios, mas, de qualquer forma, deve necessariamente fundamentar sua decisão liminar, especificando os pontos do Edital de Licitação que entenda irregulares. A medida cautelar proferida pelo Relator é publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, dando-lhe a devida publicidade.

Em seguida, o Relator deve submeter a cautelar que proferiu à apreciação do Colegiado de Conselheiros, na primeira Sessão Plenária subsequente, para referendo. Nessa interação colegiada, o Órgão Pleno pode, ainda, quando referendar a suspensão da licitação, determinar outras alterações no Edital, distintas daquelas indicadas pelo Relator. No desdobramento subsequente, caberá ao Relator propor para a aprovação do Colegiado a autorização de retomada da licitação, uma vez superadas, em nova formulação da peça editalícia, as irregularidades que ensejaram a suspensão. Nessa busca pela adequação do instrumento convocatório são realizadas muitas vezes Mesas de Trabalho, reunindo, de um lado, o Relator, seus assessores de gabinete e as Áreas Técnicas do TCMSP, e, de outro lado, a autoridade municipal responsável

e seus auxiliares, tendo como balizamento os fatores de suspensão da licitação definidos pelo Pleno de Conselheiros.

Ao longo dos últimos tempos, essa fase da Sessão Plenária, de referendo das suspensões e autorização das retomadas de licitações, foi ganhando cada vez mais atenção, tempo e importância, pela percepção da possibilidade de exercício real do tão almejado controle externo preventivo ou concomitante, mas, também, em determinados certames licitatórios, por certas oportunidades específicas de construção de novas soluções quanto ao uso de tecnologia nas contratações de serviços, a serem introduzidas já nos Editais de Licitações e seus Anexos.

Duas licitações funcionaram como uma espécie de laboratórios experimentais: 1) Licitação para contratação de recapeamento de vias; 2) Licitação para manutenção de viário (tapa-buracos).

Quando levada à Sessão Plenária para referendo, a decisão de suspensão dessas licitações provocou um grande debate técnico-jurídico. Nele, ficou bem evidenciado o potencial de elaboração coletiva que pode ter um Colegiado formado por Conselheiros com diferentes origens, formações, experiências e conhecimentos, como possibilita o modelo constitucional para os Tribunais de Contas. No caso, a presença de um Conselheiro com formação de Engenheiro trouxe contribuições novas e enriquecedoras, processadas técnica e juridicamente junto com os demais. Ao final, o Pleno do TCMSP determinou a inclusão, no Edital e na respectiva Minuta de Contrato, de quatro procedimentos voltados a assegurar consistência técnica, e, conseqüentemente, qualidade na prestação daqueles serviços, visando uma adequada relação custo/benefício.

O primeiro procedimento é a utilização, sistemática, regulamentar e conforme o respectivo protocolo, do Livro de Ordem, já previsto e nor-

matizado pelos órgãos de classe dos Engenheiros para todo serviço de engenharia. Em cada intervenção de recapeamento ou de recuperação de via (tapa-buraco), um Engenheiro deverá registrar no respectivo Livro de Ordem as características daquela específica intervenção, sua adequação às normas técnicas e sua consistência nos procedimentos de execução, assumindo assim um papel e uma responsabilidade naquele trabalho. Isso pressupõe a previsão, no Contrato, da atuação regular do Engenheiro.

O segundo procedimento consiste na captação e registro de imagens – fotográficas ou filmadas – como documentação obrigatória para cada intervenção. Essas imagens deverão mostrar a situação da via antes-durante-depois, na implementação do procedimento. Ou seja, fixarão a realidade visual daquele trecho de viário anteriormente à ação de recuperação, a sua realidade visual após o preparo do solo antes deste receber o respectivo tratamento, e a realidade visual do local imediatamente após completada aquela ação reparadora.

O terceiro procedimento prevê o registro georreferenciado da mesma intervenção, obtendo e fixando digitalmente o sinal de dispositivo do tipo GPS acoplado obrigatoriamente ao veículo que dá suporte técnico à operação. O armazenamento, o processamento e a leitura das informações georreferenciadas, incluindo o seu lançamento sequencial em mapas digitais, mostrarão a série histórica daquelas intervenções de recuperação de vias, contendo uma importante informação gerencial acerca da durabilidade e eventual repetição inexplicada das mesmas, a indicar possível desconformidade técnica na execução.

O quarto procedimento introduzido, este a cargo do TCM, consiste na realização de ensaios tecnológicos para análise de amostras daquele solo que foi objeto de recapeamento ou de tapa-buraco. O Tribunal de Contas do Município

de São Paulo, pela primeira vez em sua história, contratou serviços externos de apoio técnico de um laboratório especializado, sendo que a coleta das amostras é feita com acompanhamento de Auditores e os laudos produzidos externamente passam por verificação também pela Auditoria, preservando competências indelegáveis do controle externo.

Naqueles dois tipos de licitações/contratações – recapeamento e reparo de vias (tapa-buracos) – os quatro procedimentos formam um conjunto articulado de medidas de monitoramento da execução dos serviços, com a anotação por Engenheiro, o uso criativo de imagens enquanto documentos, a apropriação inteligente de informações georreferenciadas e o emprego inovador de ensaios laboratoriais, significando a utilização da tecnologia na modernização de contratações públicas, tendo em vista o controle do resultado do gasto, para além da mera legalidade formal dos atos administrativos. Nessa dinâmica, o cruzamento das informações produzidas pelos quatro procedimentos traz a oportunidade de uma leitura gerencial ampla das mesmas, significando o uso de técnicas de inteligência para o controle da prestação do serviço.

A partir dessas duas experiências precursoras de controle preventivo de licitações, o Colegiado de Conselheiros ficou atento para outros certames licitatórios que trouxessem oportunidades de uso daquelas duas tecnologias – imagens e GPS. Nesse sentido, ao fiscalizar preventivamente novo certame licitatório para contratação de serviços de remoção de veículos nas vias urbanas, introduziu-se no Edital e na Minuta de Contrato dispositivos pelos quais cada operação do carro-guincho contratado deveria ser registrada fotograficamente, com a identificação, na imagem, do veículo removido – placa, modelo etc. – e do local na via pública, procedimento de documentação fotográfica a ser repetido quando do depósito daquele auto no pátio de reco-

lhimento. Ao mesmo tempo, todos os dados de desempenho operacional do carro-guincho estarão sendo registrados por meio das informações emitidas pelo GPS nele obrigatoriamente instalado e operante, de forma a se ter toda a sequência de procedimentos lançada em sistema, desde o acionamento inicial do prestador do serviço, passando pelo rastreamento do ato de guinchamento, e acompanhando o trajeto até o pátio de depósito, com os percursos, as eventuais paradas e as velocidades praticadas, tudo isso lançado em mapa digital, formando uma série histórica de dados dessas operações, de forma a produzir informações gerenciais acerca da qualidade e produtividade na realização do serviço, e, também, dados sobre os custos nele envolvido (trajetos, quilometragem, velocidades, consumo de combustível, mão de obra utilizada, depreciação dos insumos etc.)

Da mesma forma, e com esse mesmo novo olhar, quando da análise de Edital de Licitação para serviços de disponibilização de carros funerários, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo colaborou, técnica e juridicamente, com a iniciativa do Serviço Funerário Municipal de contratar o desenvolvimento de sistema para monitoramento, em tempo real, da movimentação de cada um desses veículos funerários, mostrados dinamicamente em mapa digital, de forma a acompanhar o tempo de chegada até o solicitante, a partir do pedido feito, e, depois, o percurso até o destino final, armazenando também informações gerenciais acerca do desempenho operacional na prestação do serviço e do correspondente custo. Novamente, a contribuição de Conselheiro com formação em Engenharia, Relator do processo desta licitação, mostrou-se relevante na construção das soluções técnicas inovadoras, aprovadas e enriquecidas pelo debate na Sessão Plenária do TCMSP.

Essas foram licitações nas quais o Tribunal de Contas do Município de São Paulo exerceu

controle preventivo e determinou a introdução de conteúdos tecnológicos nos Editais e Anexos, o que levou à concretização dos certames e das contratações públicas. Tais experiências significaram uma interação institucional construtiva entre a Corte de Contas e o Executivo, cada qual com suas competências legais próprias, mas convergindo em relação ao interesse público.

Porém, essas inovações de uso da tecnologia em contratações públicas poderão se colocar com um potencial ainda maior quando da futura retomada, pelo Executivo, da licitação para a nova concessão do serviço de transporte por ônibus no município. O prosseguimento desse certame licitatório, antes suspenso cautelarmente pelo TCMSP, foi admitido pelo Colegiado de Conselheiros, mas sob a condição de uma readequação de pontos estruturais do Edital. E o Prefeito, em final de mandato, decidiu que deveria aguardar o resultado das eleições, para, no caso de alternância de poder, passar a condução do processo para o seu sucessor, o que efetivamente veio a ocorrer. Assim, o Órgão Pleno não chegou a concluir o seu posicionamento sobre os termos finais do Edital, o que só ocorrerá quando da reformulação do mesmo e quando este for submetido à aprovação definitiva do Órgão Pleno. Assim, para a licitação da concessão dos serviços de ônibus não existe ainda uma decisão conclusiva do TCMSP sobre o uso da tecnologia. Mas as questões que se apresentam são instigantes e desafiadoras.

De qualquer forma, em relação à tentativa de licitação da concessão do sistema-ônibus, no Edital convocatório e seus Anexos já constava a previsão da presença, em cada ônibus, de GPS, de câmera de monitoramento da situação interna do veículo e de aparelhagem eletrônica de contagem da entrada e saída de passageiros. Esses três dispositivos tecnológicos oferecem oportunidades totalmente novas para a gestão – tanto a operacional em tempo real como a es-

tratégica, e, também, para a obtenção de dados diretos de custos dessa rede de transporte.

A informação emitida pelo GPS, uma vez processada de forma avançada em sistema, incluindo seu lançamento em mapa digital, possibilitaria acompanhar, veículo por veículo, toda a sua movimentação, os horários de partida e de chegada no cumprimento das viagens, com a distância percorrida, o trajeto e sua topografia, as velocidades, a duração das paradas, enfim, todos os dados operacionais, tanto em tempo real como em série histórica.

O Edital previa, como obrigação da Concessionária, a implantação, por ela, de um Centro de Controle Operacional (CCO), em bases tecnológicas, com a função de monitorar e gerenciar, em tempo real, a operação das linhas, com a identificação, concomitante, das ocorrências e das respectivas respostas imediatas capazes de gerenciar, a cada instante, a movimentação e o desempenho dos ônibus. Trata-se, sem dúvida, de uma esfera de gestão necessária no dia a dia.

Todavia, em uma outra dimensão, a gestão operacional geral e estratégica do sistema-ônibus constitui competência indelegável do Poder Público concedente na prestação do serviço. E essa gestão estratégica requer um processamento gerencial próprio daquelas informações emitidas pelos dispositivos tecnológicos embarcados nos veículos. Trata-se de dispor, autonomamente, de sistemas informatizados que leiam as informações do GPS, da câmera de monitoramento interno e do contador da entrada-saída de passageiros, para, cruzando automaticamente estes dados, fiscalizar os horários de partida-chegada da viagem, o tempo de espera e de embarque/desembarque nos pontos, o número de passageiros sentados e em pé, por metro quadrado, em cada trecho, enfim, os referenciais de verificação dos indicadores de qualidade na prestação do serviço, os quais, por sua vez, precisam estar bem especificados nas Obrigações

Contratuais, incluindo a adequação e o rigor das glosas e multas para os descumprimentos.

Ao mesmo tempo, uma outra leitura gerencial, também por sistema informatizado, dos sinais emitidos pelo GPS/câmera interna/contador de passageiros possibilita a obtenção de informações de custos com um elevado grau de aproximação em relação aos custos reais. De fato, é possível saber, para cada veículo, o tipo de ônibus (micro, padrão, biarticulado, triarticulado) e o tipo de motor, com as respectivas idades de uso, as distâncias por ele percorridas e suas condições operacionais – velocidades, topografias, cargas médias de passageiros, e, também, o consumo de mão de obra embarcada e o tempo de reparo/manutenção em oficina. Estas informações permitem um cálculo, com alto grau de aproximação do custo real, acerca do consumo de combustível, de pneus e de mão de obra, da depreciação da carroceria e do motor, das despesas com serviços de reparos mecânicos etc.

Mas, acima de tudo, o uso avançado da tecnologia traz a oportunidade excepcional do fortalecimento da Regulação Pública exercida sobre as empresas concessionárias, na fiscalização da prestação do serviço. Da mesma forma que a Justiça Eleitoral desenvolveu um sistema de urnas eletrônicas e de contagem de votos seguro contra interferências externas, é possível produzir, também, dispositivos eletrônicos embarcados e sistemas de processamento de dados para a gestão pública da concessão que apresentem confiabilidade e segurança. Porém eles devem ser desenvolvidos, pagos e controlados pelo Poder Concedente, de forma segregada em relação aos Concessionários, cabendo, eventualmente, incluir esse custo da implantação da estrutura tecnológica de monitoramento e gestão no valor da outorga a ser paga pelas empresas. Esta é uma questão-chave que requer aperfeiçoamento em uma futura reelaboração da licitação para a Concessão dos Serviços de Ônibus.

Além disso, dentro da regra geral da transparência das informações do Poder Público e do estímulo ao controle social, todas as informações operacionais e de custos do transporte por ônibus, obtidas a partir de tecnologia embarcada e processadas por sistemas informatizados, devem ser disponibilizadas amplamente, em tempo real e por meio eletrônico, de tal forma que a imprensa, os técnicos, os usuários e a sociedade civil possam também fiscalizar essa prestação de um serviço público essencial e que consome, com subsídios, um grande gasto orçamentário do Município de São Paulo. Tais procedimentos de transparência e controle social precisam estar previstos no Contrato de Concessão e em suas regras de execução contratual.

Ao mesmo tempo, em se tratando da relação entre tecnologia e contratação pública, todo o ambiente tecnológico que interage com o transporte coletivo tradicional deve ser devidamente considerado. Isto porque surgem fenômenos novos e extremamente dinâmicos, ligados ao próprio uso da tecnologia, que alteram rapidamente o quadro da mobilidade nas grandes cidades, tornando imperioso repensar a modelagem das concessões dos serviços de ônibus.

De fato, nos últimos tempos, em especial, as novas práticas de compartilhamento no uso do modal automóvel, articuladas por meio de aplicativos de telefonia celular – Uber e congêneres, caronas compartilhadas, aluguel de veículos particulares em seus horários de ociosidade, locação de autos por tempo de uso em uma rede de estações nas quais podem ser acionados e devolvidos automaticamente pelos usuários etc. – tornam imponderável o seu impacto sobre a demanda futura pelo transporte por ônibus. Certamente, tende a ocorrer uma migração de

passageiros para esses novos serviços de viagens urbanas. Nessa realidade mutante, uma concessão do transporte por ônibus precisa necessariamente considerar essa provável diminuição da demanda, para efeito do prazo da concessão e dos parâmetros para remuneração dos concessionários. Ou seja, o acompanhamento sistemático das quantidades de passageiros transportados e os respectivos ajustes na oferta de ônibus e na equação econômico-financeira da concessão, passam a fazer parte da Regulação Pública. De qualquer maneira, a extraordinária velocidade das inovações nas formas de viajar nas cidades recomenda que os prazos das concessões do sistema-ônibus se tornem menores, pela simples impossibilidade de prever o futuro desse transporte a longo prazo.

Tudo isso estará posto para o Órgão Pleno do TCMSP ao exercer o controle preventivo de licitação em uma retomada do certame licitatório da Concessão dos serviços de ônibus.

De um modo geral, esses serviços municipais tradicionais estão presentes em todas as cidades de certo porte, cujas administrações locais iniciam seus novos mandatos em 2017. Isto pode gerar uma grande oportunidade para o uso inovador de tecnologia nessas contratações públicas. Abre também terreno para uma espécie de competição positiva entre os municípios na produção de boas práticas. E oferece às entidades nacionais dos Tribunais de Contas – o Instituto Rui Barbosa e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) – mais um campo de atuação na troca de experiências envolvendo o papel do controle externo no aperfeiçoamento da fiscalização preventiva de licitações e no aprimoramento desses contratos e de sua execução.