IV – ACÓRDÃO

ACO-UTR-45/2025

Processo	-	TC/014648/2022
Contratante	-	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo/Fundo Municipal de Iluminação Pública
Contratada	-	Concessionária Iluminação Paulistana SPE S.A.
TA	-	5º/2018 R$ 3.826.875.374,04 (agregar serviço associado de substituição manutenção e modernização da infraestrutura da rede municipal semafórica do Município de são Paulo) TA referente ao Contrato de Concessão 003/SMSO/2018 (R$ 6.936.840.000,00)
Objeto	-	Concessão administrativa para prestação de serviços de modernização, otimização, expansão, operação, manutenção e controle remoto e em tempo real da infraestrutura da rede de iluminação pública do Município de São Paulo

3.354ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. TERMO ADITIVO. CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. PPP. SP REGULA. FUNDIP. REDE DE ILUMINAÇÃO. REDE SEMAFÓRICA. 1. O STF reafirmou a discricionariedade administrativa do município na gestão de contratos de parceria público-privada, respeitando as diretrizes gerais federais aplicáveis. ADPFs 971, 987 e 992. 2. Devem ser observadas a prudência e o interesse público em quaisquer alterações contratuais, garantindo que eventuais modificações não resultem em prejuízos à Administração Pública nem comprometam a finalidade original do contrato. 3. Falhas formais superadas. REGULAR. DETERMINAÇÃO. 1. Informe o posicionamento quanto ao trânsito em julgado do Acórdão da 1ª Turma do STF, considerando os investimentos realizados na primeira fase da execução do Contrato 003/SMSO/2018, com a substituição do Parque de Iluminação Pública, os quais exauriram o conceito de Parceria Público Privada em razão da sua modelagem econômico-financeira e considerando também o transcurso de mais de 6 anos da vigência do contrato em referência, tendo ocorrido, inclusive, a ampliação do objeto inicial para incorporação de novos serviços. LM 17.731/2022. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/014648/2022 e TC/016845/2021, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, nos termos do seu relatório e voto, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e EDUARDO TUMA, ambos com declarações de voto apresentadas, em julgar regular o Termo Aditivo 5º/2018, após superação das falhas formais.

ACORDAM, à unanimidade, consoante proposta do Conselheiro EDUARDO TUMA, em determinar que seja intimada a SP Regula, com cópia ao Prefeito, Secretário de Governo; Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e Procuradoria Geral do Município, para que informe o seu posicionamento quanto ao trânsito em julgado do Acórdão da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, considerando os investimentos realizados na primeira fase da execução do Contrato 003/SMSO/2018, com a substituição do Parque de Iluminação Pública, os quais exauriram o conceito de Parceria Público Privada em razão da sua modelagem econômico-financeira e considerando também o transcurso de mais de 6 anos da vigência do contrato em referência, tendo ocorrido, inclusive, a ampliação do objeto inicial para incorporação de novos serviços, nos termos da Lei Municipal 17.731/22.

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

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

Declarou-se impedido o Conselheiro RICARDO TORRES, nos termos do art. 177 do Regimento Interno desta Corte.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 05 de fevereiro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto
EDUARDO TUMA – Conselheiro, com declaração de voto

/smv

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

TC/016845/2021
TC/014648/2022

Interessadas:	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula; Iluminação Pública Paulistana SPE S.A.; Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana; Companhia de Engenharia de Tráfego.
Responsável:	João Manoel da Costa Neto
Objeto:	Inspeção com o objetivo de avaliar a proposta de incorporar ao Contrato nº 003/SMSO/2018 (PPP da Iluminação Pública) os serviços de modernização e manutenção do sistema semafórico da cidade e análise do Termo de Aditamento n.º 05 ao Contrato de Concessão nº 03/SMSO/2018.

RELATÓRIO

A inspeção, nos autos do TC/016845/2021, foi realizada com o objetivo de avaliar a proposta da Prefeitura de São Paulo, apresentada por meio da SP Regula (Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo), de incorporar ao Contrato nº 003/SMSO/2018 os serviços de modernização e manutenção do sistema semafórico da cidade, conforme comunicado do Prefeito e da Diretoria Colegiada da SP Regula.

A concessionária Iluminação Paulistana SPE S/A manifestou interesse em integrar esse projeto ao contrato vigente, atendendo às exigências contratuais que determinam a comunicação aos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Município (TCM), para acompanhamento e validação. O comunicado oficial foi acompanhado dos estudos e análises previstos na cláusula 18.2.1 do contrato.

A Diretoria Colegiada da SP Regula, após análise do processo, aprovou por unanimidade a minuta de termo aditivo e o respectivo caderno de encargos, encaminhando o documento ao TCMSP para apreciação. A transferência da gestão, regulação e fiscalização do contrato foi formalizada pelo Decreto nº 61.172/2022.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), atendendo à recomendação do Conselheiro Relator, **emitiu um alerta determinando que a Prefeitura de São Paulo se abstivesse de assinar o Termo de Aditamento ao Contrato nº 3/SMSO/2018 antes de fornecer todas as informações necessárias para a devida análise e apreciação por parte da Corte de Contas** (peça 20).

Com o objetivo de assegurar maior clareza e qualidade nos esclarecimentos prestados pela Origem, foi realizada uma **Mesa Técnica** (peças 115, 134). O encontro contou com a participação de Conselheiros do TCMSP, representantes da Câmara Municipal, membros do Corpo Técnico do TCMSP, representantes da Prefeitura, da SP Parcerias, da Secretaria Municipal de Transportes, além de assessores de todos os gabinetes do TCMSP.

Dando continuidade ao trâmite processual, após a manifestação da Origem sobre os pontos levantados na Mesa Técnica, o processo foi encaminhado à Assessoria Jurídica de Controle Externo com o objetivo de analisar a viabilidade jurídica e técnica da incorporação dos serviços semafóricos ao contrato de iluminação pública.

Com base nas informações apresentadas, a Assessoria Jurídica se manifestou no sentido de que, enquanto não houver declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 17.731/22, seus efeitos devem ser observados por esta Corte de Contas no exercício regular de suas funções fiscalizatórias. **O artigo 19 da referida lei autoriza o Poder Executivo a realizar estudos técnicos que comprovem a viabilidade de agregar serviços associados ao contrato de PPP de iluminação pública**.

Contudo, a análise da pertinência desses estudos técnicos requer uma avaliação criteriosa por parte da Auditoria do Tribunal de Contas, a qual deve verificar a adequação das premissas utilizadas e os resultados apresentados. Ressalta-se que os estudos citados foram contratados pela própria concessionária da PPP, o que pode configurar um possível conflito de interesses.

Além disso, os pareceres jurídicos apresentados após a promulgação da Lei nº 17.730/21 limitaram-se a analisar a possibilidade jurídica em tese, enquanto os pareceres emitidos anteriormente, que não consideraram as inovações legislativas, não avaliaram as mudanças utilizadas como justificativa para a contratação proposta.

Submetido os autos a Secretaria de Controle Externo, a especializada emitiu parecer sobre a incorporação dos serviços semafóricos ao Contrato nº 003/SMSO/2018, nos seguintes termos:

1. **Inviabilidade Jurídica (7.1)**: A proposta não atende à exigência constitucional de licitação prévia para concessões públicas, configurando alteração indevida do objeto contratual. Além disso, pareceres técnicos e jurídicos contradizem as premissas apresentadas, não justificando a política pública proposta de gestão integrada de serviços (smart city).
2. **Falta de Comprovação de Vantajosidade (7.2):** Não há evidências suficientes de que a incorporação da rede semafórica trará benefícios econômicos ou financeiros significativos, nem justificativas para dispensar a licitação.
3. **Fragilidade na Sinergia entre Sistemas (7.3):** Argumentos de sinergia operacional entre iluminação pública e semáforos são frágeis, pois os sistemas são distintos e não garantem benefícios concretos para a Administração.
4. **Falta de Estudos Comparativos (7.4)**: Não há comprovação de que a integração proposta é a melhor opção técnica e econômica quando comparada a outras modelagens alternativas.
5. **Transfiguração do Objeto Contratual (7.5):** A proposta altera o escopo do contrato original sem comprovar sinergias significativas ou performance adequada da concessionária de iluminação pública.
6. **Premissas e Conclusões Incongruentes (7.6)**: Os pareceres que embasaram a proposta apresentam inconsistências sobre as supostas sinergias e economia de escala, além de não comprovarem sucesso em modelos similares em outras cidades.
7. **Desalinhamento com Gestão Integrada (7.7):** A proposta não atende aos objetivos de uma política de gestão integrada (smart city), tampouco apresenta especificações claras no Caderno de Encargos que garantam avanços nesse sentido.
8. **Inconsistências nos Estudos Técnicos (7.8):** Os planos de negócios utilizados carecem de clareza, e os orçamentos da CET de 2019 não são adequados como base para a simulação econômico-financeira.

9. **Especificações Técnicas Detalhadas (7.9)**: A necessidade de especificações técnicas detalhadas no Caderno de Encargos deve ser esclarecida, considerando o impacto na liberdade de operação da concessionária.
10. **Sobrepreço e Orçamentos Desatualizados (7.10)**: Os orçamentos revisados pela CET em 2021 apresentam sobrepreço e distorções, inviabilizando sua utilização como referência para o termo aditivo.
11. **Subcontratação e Sinergia (7.11):** A SP Regula deve esclarecer a possibilidade de subcontratação, considerando que a sinergia e expertise da concessionária são justificativas centrais da proposta, o que pode ser prejudicado por essa prática.

Formada a base constitutiva do processo decisório e diante da necessidade de uma manifestação cautelar por parte da Corte de Contas, ante a urgência pela qual passava a cidade de São Paulo com a necessidade de implementação de uma nova rede semafórica em sua circunscrição demográfica, o Colegiado se manifestou (peça 162), por maioria de votos, **foi referendada, de forma cautelar, a proposta de alteração do Contrato nº 3/SMSO/2018**, referente à PPP da Iluminação Pública, no que tange à possibilidade de incorporar os serviços de modernização e manutenção do parque semafórico, **desde que observados os requisitos legais relativos à extensão contratual**. Determinações foram expedidas à Administração e à Auditoria desta Corte para darem continuidade à análise do eventual Termo Aditivo.

Dando sequência ao processo administrativo, a Procuradoria da Fazenda Municipal se manifestou no sentido de que a inspeção seja conhecida e registrada, acolhendo, desta forma, a proposta de alteração contratual pretendida pela Origem.

A Secretaria Geral, em sua manifestação, destacou a existência de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores (Processo nº 2052416-42.2022.8.26.0000). Foi requerida a suspensão da eficácia de dispositivos da Lei nº 17.731/22, que regulamenta a prorrogação e relicitação de contratos de parceria entre o Município de São Paulo e a iniciativa privada. Em 08/09/2022, o Desembargador Vianna Cotrim, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, atendeu ao pedido dos autores, suspendendo cautelarmente o artigo 19 da referida lei até decisão final do Órgão Especial.

A decisão foi fundamentada na prudência e no interesse público, visando prevenir prejuízos às partes envolvidas, especialmente considerando o elevado valor econômico em questão. O julgamento da ação foi pautado para 19/10/2022.

Concluiu-se que a inspeção está apta para análise e deliberação do Conselheiro Relator.

Em consulta aos autos do processo 2052416-42.2022.8.26.0000, verificou-se o entendimento pela necessidade de sobrestamento do feito até o julgamento definitivo das ADPFs 971 e 992, envolvendo o mesmo diploma normativo.

É importante destacar que o Supremo Tribunal Federal foi provocado a analisar a constitucionalidade da Lei Municipal nº 17.731/2022 por meio de três Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs): a ADPF 971, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); a ADPF 987, pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB); e a ADPF 992, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

A ADPF 992, em particular, foi ajuizada pela ATRICON com a participação do Conselheiro João Antonio, que atuou em sua função de Vice-Presidente de Defesa de Direitos e Prerrogativas e Assuntos Corporativos da associação. Essa ação foi motivada pela identificação de possíveis violações às competências constitucionais do Tribunal de Contas do Município.

No julgamento das ações, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou improcedentes as ADPFs, reafirmando a constitucionalidade da Lei nº 17.731/2022.

A decisão foi consolidada em sessão plenária realizada em 25 de maio de 2023, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes. A ementa do acórdão destacou que a lei estabelece diretrizes gerais para a prorrogação e relicitação de contratos de parceria entre o município e a iniciativa privada, reconhecendo a discricionariedade administrativa municipal nesse âmbito.

De acordo com o voto condutor, o STF entendeu que a lei municipal "atua dentro do campo de discricionariedade administrativa, sem interferir em questões gerais relacionadas à licitação e contratação, abordando exclusivamente aspectos de gestão dos contratos de parceria. A norma permite ao administrador tomar decisões que melhor atendam ao interesse público, sempre em conformidade com as normas gerais federais aplicáveis ao tema.

O TC/014648/2022 tratou especificamente da análise do Termo de Aditamento n.º 05 ao Contrato de Concessão nº 03/SMSO/2018, firmado entre a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula e a Concessionária Iluminação Paulistana SPE S/A, tendo como intervenientes anuentes a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET e a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito – SMT

O objeto do Termo de Aditamento consiste em "Agregar serviço associado de substituição, manutenção e modernização da infraestrutura da Rede Municipal Semafórica do Município de São Paulo" à PPP da Rede de Iluminação Pública.

Cumpre registrar que o Contrato de Concessão 003/SMSO/2018 passou por longa discussão judicial cuja decisão final proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, agora confirmada pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, expressamente garantiu a manutenção integral do Contrato durante a reabertura do procedimento licitatório. Conforme destacou o voto condutor do Ministro Relator Paulo Sérgio Domingues, a retomada do processo licitatório, conforme determinado pelo acórdão recorrido, não implica automaticamente a extinção, modificação ou anulação do contrato administrativo vigente com o licitante até então declarado vencedor. Tal posição foi justificada pela relevância do serviço público concedido, que deve ser mantido ininterrupto, independentemente de eventuais questões jurídicas relacionadas à condução inadequada do processo licitatório original. Em nenhuma parte do acórdão ou do voto do relator há interpretação que autorize a interrupção abrupta do serviço de iluminação pública contratado.

O despacho autorizando o aditamento nº 05 foi emitido em 26.08.22 pela Diretoria Colegiada e pelo Diretor-Presidente da SP Regula (peça 42). Já o aditamento foi firmado em 31.08.22 e sua publicação é datada de 01.09.22 (peça 61).

O processo foi encaminhado à Secretaria de Controle Externo (SCE), que, em seu parecer, apontou as seguintes irregularidades:

1. **Ausência de Garantia Contratual Complementar**: Não foi localizado o instrumento de complementação da garantia contratual referente ao acréscimo promovido, em descumprimento à subcláusula 7.1 do Termo de Aditamento nº 05 (subitem 3.3).
2. **Ausência de Anexos Obrigatórios**: Alguns anexos exigidos como obrigatórios pelo item 11.2 do Termo de Aditamento não foram localizados, entre eles: o plano de negócios da concessionária, o caderno de encargos da concessionária, a remuneração e o mecanismo de pagamento, o sistema de mensuração de disponibilidade e desempenho e o programa de integridade (subitem 3.4).

Intimada a SP Regula, informou que a complementação à garantia contratual se encontra no processo SEI nº 6068.2021/0011724-0, docs. 070462237 e 070462490, anexados em sua manifestação (peça 78, fls. 120/124).
Quanto a este apontamento, entendeu a SCE que a manifestação da Origem confirmou a apresentação do endosso com complementação de garantia pela concessionária (peça 78, fls.

120/125), referente ao novo valor total do Contrato de Iluminação Pública, que foi acrescido de R$ 191.343.768,70 com a inclusão dos serviços relacionados aos semáforos, atendendo à subcláusula 7.1 do Termo de Aditamento nº 05.

Os esclarecimentos da SP Regula, juntamente com a comprovação da complementação do seguro-garantia e a indicação do processo SEI em que este documento foi anexado, sanaram a irregularidade apontada pela Auditoria, superando o questionamento inicial.

Quanto ao ponto 2, a SP Regula informou a existência e localização dos documentos questionados nos processos SEI 9310.2022/0000464-5 e 6012.2019/0003433-8, indicando os números de registro e anexando os documentos relevantes em sua resposta processual (peça 78). Os documentos apresentados incluem:

- **Plano de Negócios**: DOC 069279921 (fls. 6/7).
- **Caderno de Encargos**: DOCs 066674782 e 069697056 (Anexo VII, fls. 8/104).
- **Remuneração e Mecanismo de Pagamento e Sistema de Mensuração**: DOCs 066677230 e 069697136 (Anexo VIII-D, fls. 105/115).
- **Programa de Integridade**: DOCs 066677277 e 069697151 (Anexo VIII, fls. 116/119).

Os documentos mencionados foram apresentados para sanar as pendências apontadas e para atender às exigências do processo.

A Auditoria, em análise quanto aos documentos apresentados pela Origem, destacou que já constavam nos processos SEI 9310.2022/0000464-5 e 6012.2019/0003433-8 à época da análise do Termo de Aditamento nº 05 e foram considerados no Relatório de Análise de Aditamento. Contudo, esses documentos permanecem sem assinatura e separados do Termo Aditivo nº 05 assinado. Formalmente, deveriam estar assinados, anexados ao Termo Aditivo e incluídos no processo principal do contrato nº 003/SMSO/2018 (SEI nº 6012.2019/0003433-8).

Além disso, o documento identificado como Plano de Negócios (doc SEI 069279921) é, na verdade, uma Nota Técnica resumindo informações e não atende plenamente ao requisito contratual. Uma planilha financeira contendo dados do Plano de Negócios (doc SEI 069279074) foi encontrada no processo SEI 9310.2022/0000464-5, mas deveria estar anexada ao processo principal.

Diante disso, **o apontamento permanece, pois as planilhas financeiras do Plano de Negócios e os anexos obrigatórios previstos no subitem 11.2 do Termo de Aditamento nº 05 não estão devidamente assinados e anexados ao processo principal do contrato.**

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em sua manifestação (peça 84) acompanhou a Auditoria entendendo pela irregularidade do Termo de Aditamento nº 5, em razão do apontamento 4.2 do relatório de AUD.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 88) destacou que a localização da documentação foi devidamente indicada pela Origem, de modo que o apontamento não pode ser considerado irregular por tratar-se de uma mera formalidade. Ressaltou também que os atos praticados foram conduzidos com base no princípio da boa-fé administrativa, cujo reconhecimento é essencial para garantir a segurança jurídica. Ademais, enfatizou que a análise do julgador deve priorizar aspectos substanciais, como a indispensabilidade do ajuste, o cumprimento do escopo, a adequação do preço pago e a conformidade dos atos com o interesse público, relegando eventuais falhas formais a um plano secundário, quando não comprometam a essência do objeto. Por fim, pugna ao menos pelo reconhecimento dos efeitos financeiros.

Por fim, a Secretaria Geral opinou pela irregularidade do TA nº 5, diante da mesma assertiva apresentada pela Auditoria.

Com a finalidade de evitar questionamentos quanto à ausência de ampla defesa, forma intimadas a se manifestar: a Concessionária Iluminação Paulistana SPE S/A; a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET; e a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito – SMT.

A única a cumprir o prazo foi a Companhia de Engenharia de Tráfego, cujo única manifestação foi no sentido de remeter os autos para SP Regula.

Este é o relatório.

VOTO

A fiscalização realizada na modalidade de inspeção teve como objetivo verificar a conformidade da proposta da Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da SP Regula, de agregar serviços de modernização e manutenção do sistema semafórico ao Contrato nº 003/SMSO/2018, em consonância com os dispositivos legais e contratuais aplicáveis. Durante o trâmite, foram observadas medidas relevantes para a elucidação das questões em análise, incluindo a realização de Mesa Técnica com ampla participação de representantes institucionais e técnicos, além do aprofundamento da matéria pela Assessoria Jurídica e pela Auditoria do Tribunal.

Ressalte-se que o procedimento seguiu os requisitos previstos no contrato original, especialmente quanto à necessidade de comunicação e submissão das alterações à apreciação desta Corte de Contas. Além disso, a questão foi tratada com cautela, considerando a vigência da Lei Municipal nº 17.731/2022, cuja constitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal. No julgamento das ADPFs nº 971, 987 e 992, o STF reafirmou a discricionariedade administrativa do município na gestão de contratos de parceria público-privada, respeitando as diretrizes gerais federais aplicáveis. Essa decisão consolidou a base normativa que orienta a atuação desta Corte.

Ainda, a análise jurídica destacou a necessidade de observar a prudência e o interesse público em quaisquer alterações contratuais, garantindo que eventuais modificações não resultem em prejuízos à administração pública nem comprometam a finalidade original do contrato. A inspeção demonstrou que o processo foi instruído com pareceres, estudos técnicos e registros administrativos que viabilizam o conhecimento pleno dos fatos pela Corte.

Destaque-se que esta Corte de Contas decidiu (peça 162), por maioria de votos, de forma cautelar, a proposta de alteração do Contrato nº 3/SMSO/2018.

Quanto à análise do Termo de Aditamento nº 05 ao Contrato de Concessão nº 03/SMSO/2018 no TC/014648/2022, os autos foram submetidos às equipes de apoio desta Corte de Contas, cuja única irregularidade remanescida foi sobre a Ausência de Anexos Obrigatórios.

Segundo a Auditoria, alguns anexos exigidos como obrigatórios pelo item 11.2 do Termo de Aditamento não foram localizados, entre eles: o plano de negócios da concessionária, o caderno de encargos da concessionária, a remuneração e o mecanismo de pagamento, o sistema de mensuração de disponibilidade e desempenho e o programa de integridade.

A Origem destacou que os anexos estavam regularmente indicados no nos processos SEI 9310.2022/0000464-5 e 6012.2019/0003433-8.

A SP Regula indicou a localização dos documentos exigidos, incluindo o plano de negócios, o caderno de encargos, os mecanismos de remuneração e pagamento, o sistema de mensuração de desempenho e o programa de integridade.

Embora os documentos apresentados não estejam formalmente assinados nem anexados ao processo principal, não se verifica comprometimento do objeto contratual ou da

execução do ajuste, caracterizando-se, portanto, como falhas de natureza formal que não invalidam a substância do termo aditivo aqui examinado.

Ressalto, ainda, a manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal, a qual destacou que os atos praticados observaram o princípio da boa-fé administrativa e que eventuais falhas formais não comprometem a essência do objeto, sendo prioritária a análise da indispensabilidade do ajuste, o cumprimento do escopo, a correção do preço pago e o atendimento ao interesse público. Tal posicionamento reflete os princípios fundamentais do direito administrativo, em especial os da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência.

Ademais, o reconhecimento da validade do Termo de Aditamento resguarda a segurança jurídica do ajuste, garantindo a continuidade de serviços essenciais e evitando potenciais prejuízos à Administração Pública e à coletividade.

Como **"obiter dictum"**, torna-se relevante apontar que a incorporação dos serviços agregados de manutenção, modernização e ampliação do Parque Semafórico da Cidade alterou o objeto originalmente licitado no que se refere à Concorrência Pública Internacional nº 001/SES/2015, conhecida como PPP da Iluminação Pública.

O novo objeto resultante da incorporação é um elemento fundamental na análise por parte da Administração Pública, no que se refere à capacidade técnica e econômica dos licitantes, tendo em vista a controvérsia estabelecida no Judiciário pelos concorrentes originários.

Com base no exposto, e considerando o elevado valor econômico envolvido e a importância social da matéria, registro o conhecimento e a validade da presente inspeção como instrumento de controle e acompanhamento regular. Reitero os termos da decisão cautelar para declarar válida a proposta de alteração do Contrato nº 3/SMSO/2018, referente à PPP da Iluminação Pública, no que tange à possibilidade de incorporar os serviços de modernização e manutenção do parque semafórico.

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** da INSPEÇÃO realizada no TC/016845/2021 para fins de registro, pois abordou de forma detalhada os elementos técnicos, jurídicos e administrativos relacionados à proposta de alteração contratual.

Quanto ao Termo de Aditamento nº 5, examinado no TC/014648/2022, **JULGO-O REGULAR** após superação das falhas formais.

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

Este é o meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

1) TC/016845/2021

Interessadas: Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP; Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula; Companhia de Engenharia de Tráfego – CET.

Objeto: Inspeção – Pretensão da Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, por meio da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula, sendo interveniente anuente a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, em integrar ao Contrato nº 003/SMSO/2018, como projeto associado, os serviços de modernização e manutenção do sistema semafórico da Cidade de São Paulo.

2) TC/014648/2022

Interessadas: Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula), Concessionária Iluminação Paulistana SPE S/A, Companhia de Engenharia de Tráfego – CET e Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito – SMT.

Objeto: Análise do Termo Aditivo nº 05 ao Contrato de Concessão nº 03/SMSO/2018 – Agregar serviço associado de substituição, manutenção e modernização da infraestrutura da Rede Municipal Semafórica do Município de São Paulo" à PPP da Rede de Iluminação Pública.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Conheço da Inspeção, para fins de registro, no esteio dos órgãos técnicos do TCM. De outra parte, levando em conta as ponderações lançadas pela Sra. Secretaria Geral de então (Peça nº 91), notadamente quanto às circunstâncias fáticas e de gestão que levam à aplicação

dos arts. 20[1], 21[2] e 22[3], da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, as quais incorporo a este voto, **acompanho o Relator** para julgar regular o Termo Aditivo nº 5 ao Contrato de Concessão nº 03/SMSO/2018.

TCM, 05 de fevereiro de 2025.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

CM/RB/avc

---

[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.

[2] 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.

[3] 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.

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA

1) **TC/014648/2022** – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo/Fundo Municipal de Iluminação Pública e Concessionária Iluminação Paulistana SPE S.A. – **TA 5º/2018 R$ 3.826.875.374,04** (agregar serviço associado de substituição manutenção e modernização da infraestrutura da rede municipal semafórica do Município de são Paulo), referente ao Contrato de Concessão 03/SMSO/2018 (R$ 6.936.840.000,00) – Concessão administrativa para prestação de serviços de modernização, otimização, expansão, operação, manutenção e controle remoto e em tempo real da infraestrutura da rede de iluminação pública do Município de São Paulo

2) **TC/016845/2021** – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – **Inspeção** – Analisar a pretensão da Prefeitura do Município de São Paulo, de incorporar ao Contrato 03/SMSO/2018, como projeto associado, os serviços de modernização e manutenção do sistema semafórico da Cidade de São Paulo

DECLARAÇÃO DE VOTO

01. Conforme relatado cuidam os autos do TC/016845/2021 da fiscalização, na modalidade de Inspeção, tendo por objeto a pretensão da Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, por meio da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula, sendo interveniente anuente a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, em integrar ao Contrato nº 003/SMSO/2018[4], como projeto associado, os serviços de modernização e manutenção do sistema semafórico da Cidade de São Paulo.

02. Por sua vez, o TC/014648/2022 trata da análise do Termo Aditivo nº 05 ao Contrato nº 003/SMSO/2018[5], cujo objeto é a inclusão dos serviços de substituição, manutenção e modernização da infraestrutura da rede semafórica do Município aos serviços de iluminação pública.

03. Importante frisar que nenhum dos processos sob julgamento estão relacionados com a análise do Edital da concessão, do procedimento licitatório, da respectiva análise formal da contratação ou do acompanhamento da execução contratual, que são examinados em processos específicos, qual seja:

> **TC/002036/2015** – Análise do Edital da Concorrência Internacional nº 001/SES/2015 que tinha como objeto Concessão Administrativa para a modernização, otimização, expansão, operação, manutenção e controle

4 O Contrato nº 003/SMSO/2018, que cuida da concessão administrativa para a prestação dos serviços de modernização, otimização, expansão, operação, manutenção e controle remoto e em tempo real da infraestrutura da REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA do Município de São Paulo, encontra-se encartado na Peça 67.

remoto e em tempo real da infraestrutura da rede de Iluminação Pública do Município de São Paulo.

TC/000790/2016 – Acompanhamento do procedimento licitatório da Concorrência Internacional nº 001/SES/2015 que tinha como objeto Concessão Administrativa para a modernização, otimização, expansão, operação, manutenção e controle remoto e em tempo real da infraestrutura da rede de Iluminação Pública do Município de São Paulo.

TC/002297/2018 – Análise formal do Contrato nº 003/SMSO/2018 que tem como objeto a Concessão Administrativa para a modernização, otimização, expansão, operação, manutenção e controle remoto e em tempo real da infraestrutura da rede de Iluminação Pública do Município de São Paulo.

TC/005308/2018 – Acompanhamento da Execução Contratual do Contrato nº 003/SMSO/2018 de Concessão Administrativa para realização dos serviços de modernização, otimização, expansão, operação, manutenção e controle remoto e em tempo real da infraestrutura da Rede de Iluminação Pública do Município de São Paulo, decorrente da Licitação Concorrência Internacional nº 01/SES/2015.

TC/015587/2019 – Inspeção com o objeto de Verificar a regularidade dos procedimentos da Retomada Provisória da Execução Integral da Concessão Administrativa nº 003/SMSO/2018.

TC/001509/2021 – Auditoria para avaliar a regularidade e a legalidade do Reequilíbrio Contratual, realizado com a participação da FIA, na retomada do Contrato nº 003/SMSO/2018.

04. Realizada a delimitação do objeto tratado neste julgamento englobado passo para análise do TC/016845/2021.

I. **TC/016845/2021 – Inspeção**

05. Inicialmente, quanto ao TC/016845/2021, a inspeção tem a finalidade de analisar a viabilidade da pretensão da Prefeitura do Município de São Paulo de incorporar os serviços de modernização e manutenção do sistema semafórico da Cidade de São Paulo na PPP da iluminação.

06. Após a regular instrução do processo e manifestação dos Órgãos Técnicos, na 3.229ª Sessão Ordinária, realizada em 10/08/2022, por maioria de votos, foi referendada por esta Corte de Contas, cautelarmente, a proposta de alteração do Contrato 3/SMSO/2018, PPP da Iluminação Pública, concernente à possibilidade de incorporação dos serviços de modernização e manutenção do parque semafórico, uma vez que atendidos os requisitos legais que tratam da extensão contratual (peça 162 do TC/016845/2021).

07. Tal referendo foi realizado excepcionalmente, uma vez que a Inspeção em tela constituiu uma atuação atípica desta Corte, tangenciando natureza consultiva. No entanto, essa medida mostrou-se necessária diante da relevância do caso.

08. Crucial, nesse sentido, consignar que a decisão do Plenário naquela ocasião, conforme deixei claro em meu voto, não teve condão de homologar a alteração pretendida pela Administração Municipal, até por que tal ato estaria fora das competências deste Tribunal. Assim, na ocasião o Tribunal não recomendou, muito menos determinou que a Origem procedesse com a incorporação do sistema semafórico no contrato da PPP da Iluminação.

09. Ademais, é importante pontuar que o referendo deste Plenário não se restringiu à análise de cunho jurídico, abrangendo também uma avaliação minuciosa da vantajosidade econômica e da existência de conexão ou sinergia técnica entre o sistema de semáforos e os serviços contemplados pela PPP da iluminação, seguindo o extenso e fundamentado voto condutor do Conselheiro Relator João Antonio.

10. Complementarmente, vital constatar, quanto ao aspecto jurídico, que a Lei Municipal n° 17.731/22 que fundamentou a incorporação do sistema semafórico na PPP da iluminação, estava na época do referendo desta Corte com eficácia integral, inclusive o seu art. 19 que dispõe o seguinte:

> Art. 19. O Poder Executivo Municipal poderá, observada a sinergia dos serviços, economicidade, economia de escala, agregar aos contratos vigentes serviços associados, observadas as disposições dos respectivos instrumentos contratuais, devendo o ente da administração municipal responsável pelos encargos técnicos figurar como interveniente anuente do ajuste.

11. Posteriormente ao referendo desta Corte, a Municipalidade assinou, em 31/08/2022, o Termo Aditivo nº 05 ao Contrato de Concessão nº 03/SMSO/2018, conforme registrado no Processo SEI nº 6012.2019/0003433-8, documento 069873730.

12. Entretanto, após a assinatura do Termo Aditivo, em 08/09/2022, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, por meio de decisão liminar na ADIN nº 2052416-42.2022.8.26.0000, proposta pela Diretoria Municipal e Estadual do Partido dos Trabalhadores, suspendeu a eficácia do artigo 19 da Lei Municipal nº 17.731/2022.[6]

13. Simultaneamente à tramitação dessa ADI, foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal as ADPFs 971, 987 e 992. Todas as ADPFs continham pedido cautelar e tinham como objeto a arguição de inconstitucionalidade de diversos artigos da Lei Municipal nº 17.731/2022, conforme segue:

[6] ADIN nº 2052416-42.2022.8.26.0000, fls 923/929.

> A ADPF 971, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL argui contra a totalidade da Lei do Município de São Paulo nº 17.731/2022, alega-se violação aos preceitos fundamentais dispostos no art. 22, inciso XXVII, e no art. 30, incisos I e II, do texto constitucional.
> A ADPF 987, proposta pelo Partido Comunista do Brasil – PCdoB, argumenta a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 15 e 19 a Lei Municipal de São Paulo nº 17.731/2022, alega-se violação a preceito fundamental disposto no art. 1º caput, art. 5º, caput e art. 37, caput e inciso XXI, do texto constitucional.
> A ADPF 992, a Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON requer a inconstitucionalidade da Lei Municipal de São Paulo nº 17.731/2022 por violação ao artigo 37, caput e inciso XXI, da Constituição. Subsidiariamente, requer seja conferida interpretação conforme a Constituição para os artigos 1º; art. 2º; art. 3º, inciso II e III; art. 4º, § 2º; art. 5º, caput; art. 6º, inciso I, arts. 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14 e art. 19, caput, da referida Lei, para que os parâmetros estabelecidos na ADI 5991 sejam respeitados

14. Diante da existência das ADPFs, em 26/10/2022, o Órgão Especial do TJSP, no âmbito da ADI nº 2052416-42.2022.8.26.0000, proferiu decisão incidental determinando que, considerando as ações em trâmite no Supremo Tribunal Federal e visando evitar a prolação de decisões conflitantes, bem como preservar a competência daquela Corte, seria recomendável a suspensão da tramitação da demanda até o pronunciamento definitivo do STF.[7]Em razão dessa decisão foi determinado o sobrestamento da ADIN nº 2052416-42.2022.8.26.0000 até o julgamento definitivo das ADPFs 971 e 992 pelo STF.

15. No ato de sobrestamento o TJSP não revogou a mencionada liminar que suspendeu a eficácia do artigo 19 da Lei Municipal nº 17.731/2022, assim, sobrestando o processo com a liminar ainda em vigor.

16. Ulteriormente, na Sessão Virtual de 19 a 26 maio de 2023, o Plenário do STF julgou de forma englobada improcedentes os pedidos das ADPFs 971,987, 992, seguindo o voto do Ministro Relator Gilmar Mendes.

17. Em seu voto, o Exmo. Ministro Gilmar Mendes afastou, primeiramente, a alegação de inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 17.731/2022, sob o argumento de que o rito de urgência adotado no Projeto de Lei nº 857/2021, que resultou na referida lei, é uma prerrogativa regimental atribuída à Presidência da Casa Legislativa. Dessa forma, seria vedado ao Poder

[7] ADIN nº 2052416-42.2022.8.26.0000, fls 1863/1885.

Judiciário interferir nessa matéria, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, conforme disposto no artigo 2º da Constituição Federal.[8]

18. No que tange à constitucionalidade material da norma defendeu o Ministro Relator que a Lei Municipal nº 17.731/2022 "age dentro de seu campo de discricionariedade, não adentrando em temas de caráter geral relacionados à licitação e à contratação, disciplinando apenas sobre aspectos da gestão administrativa dos contratos de parceria, permitindo que o administrador tome a decisão que melhor atenda ao interesse público, orientando-se pelas normas gerias federais relacionadas ao tema."[9]

19. Nesse caminho, concluiu o Ministro Gilmar Mendes em seu voto que "da leitura completa da Lei Municipal nº 17.731/2022, observa-se que não foram estabelecidas normas gerais sobre licitação e contratação, o que se verifica é apenas a disposição de mecanismos de gestão contratual relacionados à discricionariedade do administrador, ou seja, não há criação de novas figuras ou institutos de licitação ou contratação, de modo que a legislação municipal em momento algum adentra em temas de caráter geral."[10]

20. Desse modo, na visão do Plenário do STF, a Lei Municipal questionada, enquanto norma que estabelece mecanismos de gestão contratual sujeitos à discricionariedade do administrador, atende aos requisitos constitucionais e legais estabelecidos na ADI nº 5.991 para prorrogações contratuais, quais sejam: (i) que o contrato a ser prorrogado tenha sido previamente licitado; (ii) que o edital de licitação e o contrato original autorizem a prorrogação; (iii) que a decisão de prorrogação seja discricionária da Administração Pública; e (iv) que tal decisão esteja sempre fundamentada no critério da vantajosidade.[11]

21. Inclusive, quanto a esse julgamento, conforme certidão do STF apresentada abaixo, a ADPF 971 já transitou em julgado no dia 10/08/2023:

Supremo Tribunal Federal

Certidão de Trânsito

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 971

REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL
ADV.(A/S)	: ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (21144/DF, 7234/O/MT)
ADV.(A/S)	: SAMUEL MATEUS MARCELINO (457050/SP)
ADV.(A/S)	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S) (ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR LEGISLATIVO CHEFE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Certifico que o(a) acórdão/decisão transitou em julgado em 10/8/2023.

Brasília, 10 de agosto de 2023.

RAFAEL PAGOTTO CARNAZ
Matrícula 3242

[8] ARGUIÇÃO DE I
de São Paulo . D
PARCERIA ENT
projeto de lei em
e relicitação dos c
Municipal. Possi
improcedentes. F
MENDES, Data d
s/n DIVULG 01-(

[9] Ibid. Fls. 07 do V

[10] Ibid. Fls. 17 do V

[11] Ibid. Fls. 17 do V

22 do Município
ONTRATOS DE
. Tramitação de
ura a prorrogação
a Administração
cidas e julgadas
elator: GILMAR
TRÔNICO DJe-

22. No que tange às ADPFs 987 e 992, de acordo com pesquisa no sitio eletrônico do STF[12] foram opostos embargos de declaração e por isso ainda não transitaram em julgado.

23. Observado esse contexto, embora a medida liminar concedida na ADIN nº 2052416-42.2022.8.26.0000, que suspendeu a eficácia do artigo 19 da Lei Municipal nº 17.731/2022, pudesse ser tida como vigente, deve-se ponderar que o Plenário do STF, em decisão já transitada em julgado no que tange à ADPF 971, indicou que o texto municipal questionado é constitucional em sua integralidade, não havendo mais que se cogitar da suspensão oriunda de liminar de Tribunal Estadual que, inclusive, ato contínuo, sobrestou o andamento da ação para aguardar a decisão da Suprema Corte

24. Nesse sentido, de acordo com o artigo 927, caput, inciso I, do Código de Processo Civil, os juízes e os tribunais devem obrigatoriamente observar as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade. Dessa forma, a decisão plenária do STF possui efeito vinculante em relação à ADIN ajuizada no TJSP, sendo, inclusive, como mencionado acima, o motivo pelo qual a referida ação está sobrestada.

25. Este efeito vinculante se aplica às Ações de Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental, pois, conforme ensina o professor Cassio Scarpinella Bueno:

> "A Lei n. 9.882/99, que regulamentou o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, seguindo a mesma diretriz dos já aludidos mecanismos de controle direito da constitucionalidade da lei, determina, no art. 10, § 3º, que, em caso de procedência do pedido, a decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público"[13].

---

[12] ADPF 987 https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6439335

[13] BUENO, Cassio S. Comentários ao Código de Processo Civil - 1ª Edição 2017. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book. p.19. ISBN 9788547220150. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547220150/. Acesso em: 03 fev. 2025. Fls. 19.

26. Nessa linha, salvo futura decisão do Plenário do STF, em sede de embargos nas ADPFs remanescentes, que eventualmente contrarie o acórdão já proferido, a Lei Municipal nº 17.731/2022 deve ser considerada constitucional, nos termos do entendimento vigente e vinculante do Excelso Pretório.

27. Feitas essas considerações sobre o aspecto jurídico desta inspeção e a constitucionalidade da Lei Municipal nº 17.731/2022, deve-se reconhecer também a atuação dos órgãos técnicos desta Corte, que, por meio de uma análise aprofundada deste tema inovador, conseguiram identificar diversos aspectos que indicam a necessidade de eventuais esclarecimentos, aprimoramentos ou até mesmo reformulações por parte da Origem durante a instrução do presente feito.

28. Nesse ponto, quanto à atuação deste Tribunal, reitero as determinações constantes no voto do Relator, Conselheiro João Antonio, proferido em sede de referendo:

> "**DETERMINO** à Origem que, a cada 5 anos, apresente a este Tribunal comunicado evidenciando o panorama da modernização, os valores aplicados pelo concessionário a título de reinvestimento e os desafios futuros a serem implementados por meio dos serviços que serão contratados pela Municipalidade. 2 - **Determino** também que a Administração apresente anualmente a esta Corte de Contas estudos e as medidas concretas que estão sendo implementadas acerca da gestão conjunta dos serviços semafóricos e de Iluminação para fins de incorporação de inovações tecnológicas na gestão integrada destes serviços com a utilização das premissas próprias do conceito de cidades inteligentes (Smart Cities). 3 - **Determino** à Auditoria desta Corte que incorpore à fiscalização do Contrato nº 003/SMSP/2018 o Aditivo que será celebrado, por meio da instauração de procedimento de fiscalização específico. 4 - Determino à Auditoria, ainda, que durante os primeiros 12 meses da execução do ajuste após a fase de operação assistida, realize inspeção para acompanhar a evolução do quadro de manutenção e modernização semafórica. É como voto, Senhor Presidente."

29. Consoante o exposto, acompanhando o voto do Conselheiro Relator, deve ser conhecida a presente inspeção e os resultados nela alcançados para fins de registro, sendo reiteradas as determinações acordadas por este plenário na decisão de referendo.

II. TC/014648/2022 – Acompanhamento Formal do Termo Aditivo n° 05

30. No que se refere ao acompanhamento formal do Termo Aditivo nº 05 do Contrato nº 003/SMSO/2018, cujo objeto é a inclusão dos serviços de substituição, manutenção e

modernização da infraestrutura da rede semafórica do Município aos serviços de iluminação pública, a Secretaria de Controle Externo (SCE), em seu primeiro relatório, concluiu pela irregularidade do aditamento, em razão das infringências abaixo transcritas (Peças 69/70):

> 4.1. Não foi localizado o instrumento de complementação da garantia contratual decorrente do acréscimo promovido, em infringência à subcláusula 7.1. do Termo de Aditamento nº 05. (subitem 3.3).
> 4.2. Não foram localizados alguns dos anexos considerados obrigatórios pelo 11.2 do Termo de Aditamento, tais como: a saber: plano de negócios da CONCESSIONÁRIA; caderno de encargos da CONCESSIONÁRIA; remuneração e mecanismo de pagamento; sistema de mensuração de disponibilidade e desempenho; programa de integridade. (subitem 3.4)

31. Em seguida, foi determinada a intimação da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula) para manifestação acerca do quanto concluído pela Auditoria (Peças 71 e 77). Intimada, a SP Regula apresentou esclarecimentos (Peça 78).

32. A SCE, instada a se manifestar a respeito da defesa apresentada pela SP Regula, considerou superado o apontamento 4.1 e manteve o apontamento 4.2 (Peça 82). Em seguida os autos foram encaminhados para a Assessoria Jurídica (AJ) que acompanhou a conclusão da Auditoria.

33. Por sua vez, a Procuradoria da Fazenda Municipal (PFM) alegou que a falha mais gravosa, relativa à ausência de garantia, foi definitivamente afastada com a apresentação de sua devida comprovação. Quanto ao item 4.2, o local de encontro da documentação foi devidamente indicado pela Origem. Dessa forma, as impropriedades remanescentes são de natureza formal, não havendo prova de dolo, má-fé ou eventual prejuízo ao Erário. (peça 88)

34. Por fim, a Secretaria Geral em sua manifestação considerou que a irregularidade do apontamento 4.2 trata de fragilidade eminentemente formal, sem repercussão direta na essência do que foi pactuado, podendo ser mitigada, sem prejuízo de recomendações à Origem para aperfeiçoamento da instrução, sobretudo para casos futuros. (peça 91)

35. Pois bem.

36. A princípio, quanto aos documentos Caderno de Encargos, Remuneração e Mecanismo de Pagamento e Sistema de Mensuração de Desempenho, e Programa de Integridade, a resposta da SP Regula (peça 78) indicou que eles se encontram nos processos SEI nº 9310.2022/0000464-5 e nº 6012.2019/0003433-8, nos seguintes documentos:

- Caderno de Encargos: docs. 066674782 e 069697056
- Remuneração e Mecanismo de Pagamento e Sistema de Mensuração de Desempenho: docs. 066677230 e 069697136
- Programa de Integridade: docs. 066677277 e 069697151

37. Todavia, apesar de constarem no processo principal do Contrato nº 003/SMSO/2018, identificado como SEI nº 6012.2019/0003433-8, a Auditoria argumenta que, sob o aspecto formal, esses documentos deveriam estar assinados e anexados ao Termo Aditivo nº 05.

38. Contudo, conforme esclarece o parecer da SG, o Termo Aditivo (peça 58), em sua cláusula 2ª, item 2.1, expressamente indica que os documentos são partes integrantes do aditamento, relacionando, para cada um deles, que a redação final corresponde às peças SEI 069697056, 069697098, 069697113, 069697127, 069697136 e 069697151, conforme se vê no recorte abaixo:

CLÁUSULA 2ª. DOS DOCUMENTOS INTEGRANTES DESTE TERMO ADITIVO

2.1. Integram o presente **TERMO ADITIVO**, passando assim a integrar o rol de documentos elencados na **CLÁUSULA 2ª** do **CONTRATO**, os seguintes:

ANEXO VII – CADERNO DE ENCARGOS DO SERVIÇO ASSOCIADO, (069697056)

esse contendo,

ANEXO A – CRUZAMENTOS QUE SERÃO OBJETO DE MODERNIZAÇÃO (069697098)

ANEXO B – PLANILHA DE MATERIAIS E SERVIÇOS – MODERNIZAÇÃO (069697113)

ANEXO C – PLANILHA DE MATERIAIS E SERVIÇOS- MANUTENÇÃO (069697127)

ANEXO D – REMUNERAÇÃO E MECANISMO DE PAGAMENTO DO SERVIÇO ASSOCIADO (069697136)

ANEXO VIII – PROGRAMA DE INTEGRIDADE (069697151)

39. Dessa forma, de acordo com o disposto na Cláusula 2.1 do Termo Aditivo, não há dúvida de que os documentos indicados estão anexados ao TA, uma vez que expressamente o integram por força de cláusula contratual.

40. Adicionalmente, estando o Termo Aditivo que faz referência aos documentos devidamente assinado, pode-se superar a necessidade de assinatura individual de cada documento, uma vez que, reitere-se, eles integram o Termo Aditivo assinado, por força da Cláusula 2.1.

41. Nessa linha, quanto às irregularidades decorrentes da suposta ausência de assinatura em documentos, este Plenário, em precedentes anteriores, já se manifestou no sentido de que a mera falta de assinatura não é suficiente para impedir o acolhimento de um instrumento, desde que não resulte em qualquer prejuízo:

> "Ainda sobre o Instrumento Convocatório, **a falta de assinatura e rubrica de suas páginas não é suficiente para impedir seu acolhimento**, pois se reveste de caráter meramente formal, não gerando qualquer prejuízo ao Procedimento Licitatório, tendo sido ademais validado pela Assessoria Jurídica da Pasta." (TC nº 72-001.374.13-9/ Conselheiro Relator: Roberto Braguim/ 2.910ª Sessão Ordinária/ Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque/ 8 de fevereiro de 2017.)

42. No que se refere ao Plano de Negócios, a SCE argumenta que o documento informado pela SP Regula como sendo o Plano de Negócios (doc. SEI 069279921) trata-se, na realidade, de uma Nota Técnica que apenas resume algumas informações do Plano de Negócios, não podendo, portanto, ser considerado suficiente para fins de atendimento ao requisito contratual.

43. Além disso, a Auditoria informa que, ao analisar o processo SEI nº 9310.2022/0000464-5, verificou-se a anexação de uma planilha financeira, em formato Excel, contendo as informações do Plano de Negócios (doc. SEI 069279074). No entanto, essa planilha também deveria ter sido anexada ao processo principal.

44. Importante consignar, neste ponto, que o SEI nº 9310.2022/0000464-5 se consubstancia em processo administrativo preparatório para o Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 003/SMSO/2018, além de estar relacionado ao SEI do processo principal nº 6012.2019/0003433-8.

45. Assim, novamente se trata de irregularidade formal que não gerou qualquer prejuízo para a Municipalidade ou a consolidação do Termo aditivo, até porque consta no processo SEI acessório nota técnica e planilha que compõem o plano de negócios.

46. Ainda, no que se refere a esta irregularidade, destaco o seguinte trecho da manifestação da SG (Peça 91), que evidencia a importância de observar os dispositivos da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro no presente caso:

> "Ainda em relação ao item 4.2, sobre a impossibilidade de o documento apresentado como Plano de Negócios ser assim considerado para os fins de cumprimento do requisito contratual, caso Vossa Excelência entenda pela confirmação da fragilidade arguida, remanesce, a seu critério, a viabilidade da avaliação quanto à incidência, no caso em tela, dos arts. 20 e 21, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que aponta que a esfera reguladora deverá analisar a possibilidade de regularização do ajuste ou, quando isso não for possível, apontar as consequências práticas de eventual decisão que declare a nulidade de um ajuste. No caso em tela, cabe sopesar que o Relatório de Auditoria aponta que a falta dos documentos deveria ser suprida (peça 69, item 3.4) e que o que se encontra em análise é o Termo Aditivo nº 05 ao Contrato de Concessão nº 03/SMSO/2018, firmado em 08/03/2018, cujo prazo de vigência teve seu prazo estendido para 21 anos e 05 meses."

47. A LINDB em seus arts. 20 e 21 dispõem os seguintes normativos imperativos:

> "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."

48. Fredie Didier Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira explicam que, ao interpretar uma norma em consonância com o art. 20 da LINDB, "o julgador deve (i) buscar os possíveis sentidos do texto e sopesá-los, considerando as consequências práticas decorrentes de cada um deles; e (ii) à luz das consequências possíveis, definir o sentido que será atribuído ao conceito indeterminado"[14]

49. Nesse sentido, ao julgar a regularidade de um ato administrativo, é imprescindível que o julgador leve em consideração as consequências práticas de sua decisão. No que se refere à aplicação dos arts. 20 e 21 da LINDB, destaca-se precedente do TJSP, no qual foi reformada uma sentença que anulou um edital de certame licitatório, uma vez que o referido *decisum* não considerou as consequências práticas da decisão:

> "Nestas condições, os valores da segurança jurídica e da confiança legítima favorecem a pretensão recursal da empresa apelante de ver reconhecida a estabilização dos vícios originários do edital de licitação e do contrato administrativo. **Ponderam-se, ainda, em favor da tese sustentada pela empresa apelante, as disposições do art. 20 e do art. 21 da LINDB, pois a rescisão do contrato daria causa a danos emergentes, fato não ponderado no julgamento da causa, vislumbrando-se na alternativa de continuidade da relação contratual pelo lapso de tempo inferior à terça parte final do prazo contratual como a alternativa que melhor convém ao interesse público e à regularidade da prestação do serviço.**

[14] DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 73, jul./set. 2019. Fls.

> A propósito é a doutrina de Ricardo Marcondes Martins, no sentido de que, nos contratos administrativos submetidos apenas às regras de direito público, quando do exame da invalidade original ou superveniente, o agente público deve levar em consideração razões jurídicas favoráveis a não alteração do ajuste, seja a não alteração propriamente dita, seja a não extinção unilateral e razões jurídicas favoráveis à alteração. A celebração do acordo gera, por si, uma razão contrária à alteração do vínculo. É a ponderação das circunstâncias fáticas e jurídicas que indicará se é o caso de alterar unilateralmente o contrato (sanar o vício), extingui-lo unilateralmente (retirar o ato do sistema) ou deixar tudo como está (Estudos de Direto Administrativo Neoconstitucional, Malheiros Editores, págs. 404-405). Assim, e não obstante o respeito ao entendimento adotado pelo douto magistrado na sentença apelada, tenho que a pretensão recursal merece acolhida, julgando-se improcedente a ação. Os ônus da sucumbência ficam invertidos." (TJ-SP – AC: 10110143820178260302 SP 1011014-38.2017.8.26.0302, Relator: Luis Fernando Camargo de Barros Vidal, Data de Julgamento: 10/06/2019, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 12/06/2019)

50. Voltando ao caso em análise, deve-se ponderar que a irregularidade apontada no item 4.2, com todo respeito, não resultará em consequências práticas que causem danos ao erário, prejuízos à Municipalidade ou ao contrato pactuado.

51. Por outro lado, caso o presente Termo Aditivo não seja acolhido, poderão surgir consequências gravíssimas para a Municipalidade e para a prestação dos serviços de iluminação pública e semafóricos, especialmente considerando que a irregularidade que fundamenta esse eventual não acolhimento é estritamente formal.

52. Assim, nos termos dos arts. 20 e 21 da LINDB, e considerando a argumentação exposta, deve-se superar o apontamento remanescente 4.2, sendo acolhido o Termo Aditivo nº 05 do Contrato nº 003/SMSO/2018.

53. Acrescentando, anoto que este Tribunal já se posicionou que a existência de irregularidade meramente formais, por si só não é o suficiente para macular um contrato da administração municipal:

> "ANÁLISE. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. SPCINE. Seleção e apoio a projetos de distribuição de pequeno e médio porte de obras audiovisuais de longa metragem. REGULAR. Votação unânime.
> (...)
> **Quanto às infringências remanescentes, podem ser relevadas, já que, isoladamente, não possuem o condão de tornar irregulares as contratações. Desta forma, entendo que podem ser superadas as falhas**

> **referentes ao número de ordem do edital, informações no processo administrativo, substituição de página, área de publicação da licitação, atraso na publicação no Diário Oficial e do despacho de autorização, já que meramente formais e incapazes de macular o certame e os ajustes.**
> (...)
> Ante o exposto, com amparo nos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e passam a integrar a presente decisão, JULGO REGULARES os Contratos 136/2016, 99/2016, 96/2016, 68/2016, 69/2016, 75/2017 e 96/2016, da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo e ACOLHO A EXECUÇÃO do contrato 96/2016 no período e valores auditados."(TC/004395/2016; TC/001208/2017; TC/001209/2017; TC/001237/2017; TC/001238/2017; TC/001315/2017; TC/002664/2017 e TC/003427/2017/ Conselheiro Relator Eduardo Tuma/ 27ª Sessão Ordinária Não Presencial – Segunda Câmara/ 29 de Setembro de 2021.)

54. Por fim, embora o objeto deste julgamento englobado seja apenas o Termo Aditivo nº 05, reputo oportuno, relevante e necessário que este Plenário, mais uma vez, pondere sobre as medidas que a Administração Municipal pretende adotar em relação à PPP da iluminação, especialmente considerando o trânsito em julgado da ação voltada à declaração de nulidade e desconstituição de atos administrativos nº 1052700-78.2017.8.26.0053.

55. Em breve resumo, a referida ação ajuizada pelo Consórcio Walks tem como objeto a anulação da Concorrência Internacional nº 01/SES/2015, da qual decorreu o Contrato nº 03/SMSO/2018. Em primeira instância, a ação foi julgada improcedente. Contudo, em sede de apelação, a 1ª Câmara de Direito Público do TJSP reformou a decisão, anulando todo o certame. Os efeitos foram modulados para preservar o contrato apenas em relação aos serviços de manutenção da iluminação pública, determinando-se a realização de nova licitação no prazo de dois meses.

56. Contra esse acórdão foi interposto no STJ o Recurso Especial nº 2.059.559/SP, que foi parcialmente provido, anulando em parte a decisão do TJSP exclusivamente no que se refere ao excesso decisório relativo à anulação integral do processo licitatório (Concorrência Internacional nº 01/SES/2015) e à imposição ao Município da obrigação de realizar nova licitação para a concessão do serviço público de iluminação.[15]

57. Diante dessa decisão do STJ, este Plenário referendou, em 15/05/2024, o alerta emitido pelo Conselheiro Relator João Antonio para a SP Regula, questionando quais medidas seriam adotadas em relação à Concorrência Internacional da PPP da Iluminação, especialmente considerando os investimentos já realizados pela Concessionária (Peça 01, TC/011151/2024),

[15] (STJ - REsp: 2059559 SP 2020/0191128-2, Relator: PAULO SÉRGIO DOMINGUES, Data de Julgamento: 16/05/2023, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/05/2023)

tendo em vistas as inegáveis consequências que tais providências podem representar ao Erário Municipal.

58. No âmbito judicial, os autos foram remetidos ao STF para apreciação do ARE nº 1.489.537/SP. No Supremo Tribunal Federal, em 18/07/2024, o Ministro Relator Flávio Dino deferiu liminar, determinando que o Município de São Paulo suspendesse qualquer procedimento administrativo relacionado à Concorrência Internacional nº 001/SES/2015, incluindo a realização de nova licitação com o mesmo objeto. Além disso, determinou que o Município se abstivesse de praticar qualquer ato que afetasse a execução do Contrato nº 003/SMSO/2018, até que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo se manifestasse sobre o alerta emitido, o que poderia ensejar nova decisão do STF.

59. Em 05/08/2024, a SP Regula encaminhou informações prestadas por sua Superintendência Jurídica, na qual foi reforçado que o Município estava esperando o julgamento do STF.

60. Na sequência, em 15/09/2024, na 3.337ª Sessão Ordinária, este Plenário referendou as medidas propostas pelo Conselheiro João Antônio, que contemplavam tanto a formulação de quesitos à SP Regula, como a determinação de instauração de inspeção 'in loco' pela Secretaria de Controle Externo, a ser conduzida com base em critérios de amostragem, com o objetivo de verificar o efetivo cumprimento das informações reportadas pela Administração (peça 100, do TC 790/2016).

61. Ocorre que em 24/09/2024, a 1ª Turma do STF julgou o mérito do ARE nº 1.489.537/SP, opinando pela improcedência do recurso, mantendo a decisão consolidada pelo STJ e revogando a liminar anteriormente concedida.

62. Em 22/10/2024, a SP Regula apresentou informações à solicitação desta Casa acima referida (peça 126 do TC 790/2016).

63. Posteriormente ao processado, a citada decisão do STF transitou em julgado em 18/12/2024.[16]

64. Com o trânsito em julgado dos acórdãos dos Tribunais Superiores, os autos foram baixados ao TJSP e, em 15/01/2025, a Presidência os encaminhou à 1ª Câmara de Direito Público para o cumprimento do acórdão do STJ.

65. Em vista desses novos acontecimentos na PPP da Iluminação, apesar de, reitere-se, não ser parte do objeto dos processos julgados nesta ocasião, entendo pertinente aproveitar esta oportunidade para encaminhar novo ofício à Origem, para que informe o seu posicionamento quanto ao trânsito em julgado do Acórdão da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal. Até porque, a depender da decisão da Municipalidade ao ensejo do trânsito em julgado das ações judiciais acima mencionadas, o objeto deste julgamento englobado tende a ser diretamente afetado.

[16] https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6902424

III. Dispositivo

66. Consoante o exposto, acompanho o voto do Conselheiro Relator para, no **TC/016845/2021**, **CONHECER** a presente inspeção e os resultados nela alcançados para fins de registro, reiterando as determinações acordadas por este Plenário na decisão de referendo.

67. Quanto ao **TC/014648/2022**, novamente seguindo o voto do Relator, **ACOLHO** o Termo Aditivo nº 05 do Contrato nº 003/SMSO/2018, observando o disposto nos arts. 20 e 21 da LINDB, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas.

68. Proponho que que seja intimada a SP Regula com cópia ao Exmo. Srs Prefeito, Secretário de Governo; Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e Procuradoria Geral do Município para que informe o seu posicionamento quanto ao trânsito em julgado do Acórdão da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, considerando os investimentos realizados na primeira fase da execução do Contrato 003/SMSO/2018, com a substituição do Parque de Iluminação Pública, os quais exauriram o conceito de Parceria Público Privada em razão da sua modelagem econômico-financeira e considerando também o transcurso de mais de 6 anos da vigência do contrato em referência, tendo ocorrido, inclusive, a ampliação do objeto inicial para incorporação de novos serviços, nos termos da Lei Municipal 17.731/22.

É como voto.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 5 de fevereiro de 2025.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO