ACO-UTR-744/2025

Processo	-	TC/018191/2019
Interessada	-	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana/Fundo Municipal de Limpeza Urbana
Objeto	-	Inspeção – Verificar as notícias veiculadas no jornal "Folha de São Paulo" e no sítio eletrônico do "El País – Brasil", cujos títulos são, respectivamente, "Empresa que faz cadastro do lixo em SP também vende projetos ambientais para empresários" e "Promotoria vai investigar prefeitura de São Paulo por novo cadastro de lixo" , publicadas nos dias 9 e 12 de setembro de 2019, respectivamente

68ª Sessão Ordinária Não Presencial

INSPEÇÃO. AMLURB. FUNDO MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA. NOVO CADASTRO DE LIXO. QUALIFICAÇÃO JURÍDICA. NOMENCLATURA. TERMO DE DOAÇÃO. 1. A qualificação jurídica de ajustes administrativos deve ser fundamentada no conteúdo e na finalidade do instrumento, e não exclusivamente na nomenclatura adotada. Ainda que formalmente denominado 'termo de doação', o ajuste que não apresenta características típicas de doação, como a transferência gratuita e definitiva de bens, deve ser interpretado como acordo de cooperação técnica, desde que alinhado aos princípios da eficiência, economicidade e interesse público. Art. 112, Código Civil. Acórdãos TCU 2.165/2015 e 957/2016. 2. O ajuste foi validado por atender ao interesse público, promovendo eficiência e inovação na gestão pública, mesmo que a nomenclatura utilizada tenha sido imprecisa. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da presente Inspeção para fins de registro.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se oficiem o Ministério Público do Estado de São Paulo e a Controladoria Geral do Município acerca da decisão e que se arquivem os autos após as providências de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 20 de agosto de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/gc

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 04/11/2025 11:44:32 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 05/11/2025 16:36:28 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 4) E-TCM nº 18.191/2019

Interessados: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB (sucessora de AMLURB – Decreto nº 62.139 de 30/12/2022) Fundo Municipal de Limpeza Urbana.

Objeto: **Inspeção –** Análise das notícias veiculadas no Jornal "Folha de São Paulo" e no sítio eletrônico do "El País - Brasil", cujos títulos são, respectivamente, "Empresa que faz cadastro do lixo em SP também vende projetos ambientais para empresários" e "Promotoria vai investigar Prefeitura de São Paulo por novo cadastro de lixo" e do Termo de Doação nº 001/AMLURB/2018, firmado entre a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB e a empresa Green Platforms Gerenciamento de Dados Ltda., bem como as implicações para as empresas geradoras de resíduos e a Municipalidade.

Relator: **Conselheiro ROBERTO BRAGUIM**

RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento de Fiscalização por mim determinado, na forma do Despacho de peça 4, e realizado na modalidade de Inspeção, na Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB, sucedida pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, com o objetivo de apurar notícias veiculadas no Jornal "Folha de São Paulo" e no sítio eletrônico do "El País - Brasil", cujos títulos são, respectivamente, "Empresa que faz cadastro do lixo em SP também vende projetos ambientais para empresários" e "Promotoria vai investigar Prefeitura de São Paulo por novo cadastro de lixo" e também do Termo de Doação 001/AMLURB/2018, firmado entre a referida Autoridade e a empresa Green Platforms Gerenciamento de Dados Ltda., bem como as implicações para as empresas geradoras de resíduos e a Municipalidade.

O aludido Termo de Doação teve origem no Edital de Chamamento Público nº 02/2017 - SMG.GAB, publicado em 18/04/2017, com o objetivo de receber doações de bens e serviços para a Prefeitura de São Paulo, com o propósito de melhorar o desempenho das atividades municipais, reduzir gastos, aumentar eficiência, transparência e participação social.

A empresa Green Platforms Gerenciamento de Dados Ltda. apresentou proposta para doação de um software SAAS (Software as a Service) online de gerenciamento de resíduos sólidos de geradores[1], que foi encaminhada à AMLURB em 18/09/17, autuada no sistema SEI sob nº 6013.2017/0001583-1, e posteriormente enviada para avaliação em 05/10/2017.

Após análise técnica e jurídica, a AMLURB manifestou interesse na doação, promovendo a comunicação no DOC de 22/11/17, sem receber objeções, e após as providências decorrentes, com inclusão de especificações técnicas e análise jurídica, o recebimento da doação foi autorizado, com assinatura em 25/04/18 e publicação no DOC do mesmo dia.

Em síntese, a Denúncia que deflagrou este processo informa o uso de uma plataforma doada por uma empresa privada para o cadastramento e gerenciamento de dados sobre geradores de lixo em São Paulo. No bojo da Peça inaugural é noticiado que o Termo de Doação foi

---

[1] • Implantação de sistema on-line, plataforma SAAS (Software as Service) de gerenciamento eletrônico com capacidade de cadastro e controle de geradores, transportadores e receptores de resíduos sólidos urbanos e industriais, no Município de São Paulo. SAAS ONLINE DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE GRANDES GERADORES ("CTRE") linkado a URL: https://www.ctre.com.br. • Estruturação de ambiente tecnológico para suporte a administração pública. SaaS – serviço que oferece aplicativos de interesse, hospedando-os na nuvem como alternativa ao processamento local. O acesso a tais aplicativos é feito por meio de navegadores de Intranet, e todo o controle e gerenciamento de servidores, armazenado e rede é feito pelo Fornecedor da nuvem.

assinado por Francisco Miguel Goulão Rego, sócio da empresa doadora (Green Platforms) e membro da Greening Inovação e Sustentabilidade, que atua no setor de gestão de resíduos. Tal empresa lida com projetos especiais relacionados à logística reversa, desenvolvimento de produtos com matéria-prima reciclada e absorção de resíduos de acordo com a PNRS (Política Nacional de Resíduos Sólidos), conforme informações disponíveis em seu site.

Após este sucinto, porém essencial histórico dos acontecimentos, em conformidade com a Ordem de Serviço nº 2019/06204, a Secretaria de Controle Externo, em sua análise, chegou às seguintes conclusões:

4.1 Apesar da Green Platforms e da AMLURB afirmarem em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo que a empresa não pode fazer uso dos dados do sistema por vedação contratual, não foram localizadas cláusulas que proíbam que a empresa faça uso dos dados do sistema. No sentido contrário, a cláusula 4.2.b garante à empresa acesso aos dados e informações imputados no CTRE (Controle de Transporte de Resíduos Eletrônico). Ainda que houvesse proibição do uso de dados, não é possível fazer o controle desse uso, uma vez que não há *log* no sistema para o modo consulta, o que tornam irrastreáveis os acessos feitos no sistema (item 3.6.2).

4.2 O instrumento denominado Termo de Doação nº 01/AMLURB/2018 é nulo em razão da existência dos seguintes vícios (item 3.6):

4.2.1 De forma: não há intuito de doação por parte da Green Platforms, mas mera licença de uso de sistema por prazo determinado, já que o contrato expressamente prevê a não transferência do sistema CTRE e do ambiente tecnológico que lhe dá suporte ao final da vigência de 7 (sete) anos, vício substancial no ato, aplicação do art. 2º, alínea "b" da Lei nº 4.717/65[2] (item 3.6.1);

4.2.2 De finalidade: a contratação serviu para atendimento de fins que excedem e diferem dos fins públicos a que se propôs inicialmente, já que gerou contrapartidas em favor da empresa Green Platforms, dentre as quais se destacam a vantagem concorrencial e o potencial de ganho econômico decorrente da utilização indevida do banco de dados do CTRE, aplicação do art. 2º, alínea "e" da Lei nº 4.717/65[3] (item 3.6.2);

4.2.3 De objeto: Os acessos e perfis de acessos privilegiados concedidos à Green Platforms e a falta de transferência efetiva da plataforma CTRE e seu ambiente

---

[2] Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de
b) vício de forma;

[3] e) desvio de finalidade.

tecnológico implicam delegação de atividade imprescindível para o exercício do poder de polícia da Amlurb à empresa privada, proibida pelos art. 199, inciso XXV, entre outros da LM nº 13.478/2002[4] c/c art. 78 do Código Tributário Nacional[5] c/c art. 4º, inciso III, da LF nº 11.079/2004[6], o que torna ilegal o objeto da contratação, aplicação do art. 2º, alínea "c" da Lei nº 4.717/65[7] (item 3.6.3).

4.3 A equipe técnica da AMLURB desconhece a estruturação e o funcionamento da solução tecnológica por ela utilizada, uma vez que não detém em sua posse documento técnico sobre o software ou documento referente ao projeto de implantação e customização do sistema, o que denota

---

[4] Art. 199 - À Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB, que atuará com independência, observando os princípios da legalidade, da imparcialidade, da impessoalidade, da proporcionalidade, compete adotar todas as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento do serviço de limpeza urbana, especialmente:
XXV - exercer o poder de polícia no âmbito do Sistema de Limpeza Urbana sobre os serviços e as condutas dos operadores e usuários;

[5] **Art. 78.** Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

[6] Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:
III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

[7] Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:
c) ilegalidade do objeto;

vulnerabilidade de segurança das informações inseridas na plataforma (item 3.3.2);

4.4 Não consta do processo administrativo SEI 6013.2017.0001583-1 qualquer indício de que a aceitação do sistema cedido pela Green Platforms tenha sido previamente avaliada sob a luz do Plano Diretor Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDSTIC da Amlurb ou que esse plano, pelo menos, tenha sido efetivamente elaborado e mantido atualizado, com periodicidade anual, em infringência ao art. 13, III do DM nº 57.653/2017[8], decreto municipal que regulamenta a Política Municipal de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação - PMGTIC no âmbito da Administração Pública Municipal (item 3.4);

4.5 A justificativa da Amlurb (documento SEI 5300672) para aceitação da doação do sistema em nuvem despreza diretrizes técnicas de observância obrigatória para os órgãos e entidades da Administração Municipal, dispostas na OT 009 - CMTIC, dentre as quais a necessidade de elaboração do

---

[8] Artigo 13- São Instrumentos de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação os seguintes meios para a consecução dos objetivos da PMGTIC, segundo as diretrizes estabelecidas no artigo 2º deste decreto, dentre outros:
III - Plano Diretor Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDSTIC, a ser elaborado e atualizado por cada órgão e entidade setorial, com periodicidade anual, a partir de elementos fornecidos pelo Órgão Central, com os seguintes objetivos:

a) definir metas e objetivos a serem alcançados no período, bem como a forma de atendimento, explicitando seus impactos na realidade do órgão;
b) elencar ações e projetos de Tecnologia da Informação e Comunicação a serem desenvolvidos pelo órgão no período, fornecendo o detalhamento conforme demandado pela documentação própria;

plano de adoção de computação em nuvem que subsidie a decisão por esse tipo de produto (item 3.4);

4.6 A disponibilização de acessos privilegiados à infraestrutura tecnológica que suporta o Sistema de Controle de Transporte de Resíduo - CTRE, inclusive privilégios administrativos no banco de dados, que permitem consultas, alterações, exclusões e cópias das informações ali armazenadas, além da alteração e exclusão dos rastros de violação de segurança registrados, a profissionais vinculados à empresa doadora, não observam os princípios da confidencialidade, integridade, disponibilidade, autenticidade e irretratabilidade, todos previstos na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013, bem como afronta recomendações da OT 009, infringindo o art. 4º, inciso II, do DM nº 53.623/2012[9] que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (item 3.5.1);

4.7 A liberação para acesso externo ao sistema CTRE do IP da Green Platforms sem monitoramento e controle, afronta diretamente a exigência de limitação de acesso às informações inseridas nos módulos administrativos de interesse da Amlurb, disposta na cláusula 3.8 do Termo de

[9] Art. 4º O Sistema Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação - SMTIC, instituído pelo inciso VI do artigo 6º do Decreto nº 45.683, de 1º de janeiro de 2005, compreende as atividades de planejamento, governança, coordenação, organização, operação, controle e supervisão dos recursos de tecnologia da informação e comunicação e telecomunicação dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.

Doação, criando brechas de segurança e possibilitando a liberação de novos acessos externos indevidos. Soma-se a isso a ausência de monitoramento e controle por parte da Amlurb dos acessos externos ao sistema, em dissonância com o princípio da confidencialidade, disposto na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013 e com as recomendações da OT 009, infringindo, por conseguinte, o art. 4º, inciso II, do DM nº 53.623/2012 que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (item 3.5.2);

4.8 A disponibilização de acessos externos à Green Platforms, com IP liberado e sem qualquer tipo de identificação de nome e perfil do usuário, listados no Quadro 7, e a permissão de acesso privilegiado aos cadastros de geradores de resíduos e demais funcionalidades do sistema (ex: transportadores, destino final, fiscalização) a colaboradores da empresa doadora, não ligados à municipalidade, através de link externo, com IP liberado e sem qualquer tipo de identificação de nome e perfil de usuário, inclusive dentro das dependências da AMLURB, constitui vulnerabilidade e afronta aos princípios da disponibilidade, da integridade, da autenticidade e, principalmente, da confidencialidade das informações armazenadas e administradas dentro do sistema CTRE, em dissonância com a norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013, infringindo, por conseguinte, o art. 4º, inciso II,

art. 4º, inciso II, do DM nº 53.623/2012 que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (item 3.5.3);

4.9 O Termo de Doação nº 01/AMLURB/2018 não contempla boas práticas de adoção de garantias mínimas relacionadas ao encerramento do serviço, tais como a fixação de prazo para que a Donatária possa readquirir/exportar os dados, após fim do contrato; a previsão de que a exclusão ou inutilização definitiva dos dados ocorra somente após esse período e que a exportação dos dados ao final do contrato se dê, preferencialmente, por meio de formatos abertos e/ou padronizados, conforme recomendado pela OT 009. Ademais, isenta a Doadora de responsabilidade por quaisquer atos e/ou fatos relacionados à infraestrutura de terceiros, da qual se declara dependente (item 3.5.5);

4.10 O Termo de Doação nº 01/AMLURB/2018 não contempla boas práticas de adoção de garantias mínimas relacionadas às cláusulas de segurança, sendo que não faz alusão às normas da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013 e às garantias de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade das informações hospedadas na nuvem e não impõe à empresa doadora ou à fornecedora do data center a adoção de medidas de proteção contra os eventos de perda, acesso ou divulgação dos dados privados submetidos à guarda da Amlurb (item 3.5.5);

4.11 O Termo de Doação nº 01/AMLURB/2018 não contempla boas práticas de adoção de garantias mínimas de proteção à privacidade, tais como previsão de possibilidade ou impossibilidade de transferência de dados de jurisdição, seja dentro ou fora do Brasil, considerando que novas jurisdições podem submeter os dados a regras de privacidade menos abrangentes ou não equivalentes àquelas vigentes na jurisdição original, em afronta às recomendações da OT (Ordem Técnica) 009 (item 3.5.5);

4.12 A empresa proprietária do sistema, Green Platforms, transferiu, de forma irregular, já que sem expressa autorização contratual para tanto, os dados privados cadastrados na CTRE à empresa Amazon, prestadora de serviço de data center em jurisdição estrangeira, por ela escolhida e contratada (itens 3.5.4 e 3.5.5).

Diante da nulidade da contratação e da irreversibilidade das vantagens auferidas pela empresa Green Platforms, em observância ao parágrafo único do art. 20 da LINDB[10], a SCE apresentou as seguintes recomendações:

1. Em razão da atual dependência da AMLURB do CTRE e de seu banco de dados, gerando a necessidade das

[10] Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

funcionalidades do sistema permanecerem ativas, por prazo razoável, para o processo regular de fiscalização e controle, recomendamos que seja elaborado um plano de transição que contemple a criação de um sistema em ambiente próprio onde seja recebida a aplicação, suas configurações e, especialmente, o banco de dados, evitando acessos externos por terceiros e de forma a internalizar o efetivo gerenciamento e controle de todo o processo de fiscalização iniciado com o cadastramento, podendo, inclusive, valer-se da relação já existente com a Prodam.

2. Seja providenciada pela AMLURB, junto à Doadora, a entrega de toda a documentação técnica resultante dos trabalhos efetuados no projeto de implantação do CTRE ("entregáveis de projeto"), de forma a propiciar o aprimoramento da maturidade e do conhecimento técnico da entidade no desenvolvimento e customização de softwares, assim como aprimorar o conhecimento dos processos de trabalho utilizados e implementados no sistema que ela mesma utiliza e ainda preservar o interesse público e a salvaguarda da integridade, autenticidade e confidencialidade das informações de terceiros, administradas pela autarquia (item 3.3);

3. Enquanto não for efetivada a transição dos dados do CTRE para sistema próprio, seja realizada, imediatamente, a

revisão do cadastro de usuários habilitados no CTRE e, em especial, a revisão dos perfis de acesso privilegiado atribuídos aos profissionais ligados à empresa Green, devidamente identificados ou não (item 3.5.3);

4. Em razão das irregularidades e dos vícios apontados neste Relatório e para a devida apuração de condutas e de responsabilidades, seja encaminhada cópia deste Relatório de Auditoria à Controladoria Geral do Município – CGM e ao Ministério Público do Estado de São Paulo – MPE/SP, visto que este já está atuando no caso conforme anunciado no título da reportagem veiculada pelo El País (item 3.6.2);

5. Seja oficiada a Secretaria Municipal de Gestão para adotar como prática, a submissão dos editais de aquisição de sistemas ou softwares, seja por meio de doações ou compras, ao Decreto Municipal nº 57.653/2017, que regulamenta a política municipal de governança de tecnologia da informação e comunicação e dispõe sobre as orientações técnicas voltadas ao setor (item 3.4).

A partir de então, foram oficiadas a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (sucedida pela SIURB) e intimados os responsáveis Edson Tomaz de Lima Filho, Carlos Eduardo Balotta Barros de Oliveira, Evaldo Azevedo, David Tegangno e a Green Platforms Gerenciamento de Dados S.A.

Edson Tomaz de Lima Filho e Evaldo Azevedo, em defesa conjunta (peça 49), alegaram que a cláusula 2.4 do Contrato impede a doadora de acessar os dados do sistema sem autorização da AMLURB sucedida pela SIURB, que possui total controle sobre os dados e acessos. Destacaram a inexistência de vantagem concorrencial, pois outras empresas podem integrar-se ao sistema com aprovação da AMLURB. Enfatizaram que a doação é destinada ao uso, acesso e controle do sistema, sendo a doação do código fonte indesejável. Salientaram que a AMLURB controla acessos e processos internos, sem conceder poder de polícia à doadora, que busca apenas a manutenção do sistema. A escolha do ambiente de nuvem é justificada pela grande quantidade de dados, evidenciando a qualidade técnica da doadora. Destacaram o controle de acessos privilegiados pela AMLURB, conforme a Lei de Acesso à Informação, e a inexistência de acesso externo ao sistema. Afirmaram que a doadora possui credenciais e reputação favoráveis, atendendo aos requisitos da norma ISO/IEC 27002:2013. Ressaltaram que todos os dados ficam sob posse da AMLURB, com período de transição após o contrato, cujas cláusulas definem a disponibilidade do sistema e medidas de proteção. Asseguraram que todos os dados estão em ambiente nacional, garantindo a segurança, e que não houve transferência de dados públicos, apenas privados da doadora

para a AMLURB. Quanto às recomendações, abordaram questões sobre a transferência de dados, entregáveis, habilitação de prepostos e benefícios do sistema.

Por sua vez, a Green Platforms Gerenciamento de Dados Ltda. (peça 56), em sua defesa bem aderente com a dos Responsáveis que intervieram nos autos, procurou dar ênfase a aspectos técnicos, resultados positivos do software, enaltecendo o apoio do Ministério Público do Estado de São Paulo - MPE-SP.

Os demais responsáveis deixaram transcorrer *in albis* o prazo que lhes fora concedido.

Diante dessas manifestações, SCE considerou mantidos todos os apontamentos, à exceção do 4.2.3, que fica parcialmente mantido, (peça nº 76), apenas para excluir que a ausência de transferência da tecnologia significaria transferência do poder de polícia, preservando-se a mesma conclusão, em função dos perfis e acessos franqueados à Doadora.

Com o envio dos autos à AJ, o Assessor Jurídico observou que os profissionais ligados à doadora, atuando como administradores do sistema, possuem acessos privilegiados à infraestrutura tecnológica, permitindo-lhes consultar, alterar, excluir e copiar dados do banco de dados.

Tal situação representa uma fragilidade na segurança das empresas cadastradas, pois não há proibição contratual para o uso desses dados pela doadora, nem mecanismos de controle, como logs de consulta, tornando os acessos irrastreáveis. Esse cenário cria uma possível vantagem competitiva para a doadora, que pode usar informações privilegiadas para favorecer seus negócios, configurando uma contrapartida indevida e comprometendo o caráter público do contrato. Por fim, o Assessor concluiu que a Inspeção cumpriu seus objetivos e pode ser formalmente conhecida.

Na voz de sua chefia, a AJ acompanhou o parecer elaborado pela Assessora preopinante quanto ao fato de a presente Inspeção ter cumprido seus objetivos, podendo ser conhecida para registro. Em acréscimo, lembrou, porém, que o intento das partes era o de ceder o uso de um objeto, de modo gratuito (em regime jurídico aproximado da figura do comodato), pelo período de sete anos, e que não vislumbrou a alegada nulidade por vício de forma, posto que, na seara jurídica, este se apresenta quando não atendida formalidade essencial exigida por lei, o que não houve neste caso, apenas o uso de termo inapropriado na designação de contrato administrativo.

Continuou pontuando que não verificou a ocorrência de nulidade em razão de vício de finalidade, pelo

fato de a cedente do software ter acesso ao banco de dados, de forma privilegiada, e poder, com isso, obter uma vantagem concorrencial e ganhos econômicos, em detrimento dos demais operadores de sistemas que atuam nesse mercado restrito, já que a finalidade desse contrato administrativo era a "melhoria no desempenho das atividades de prestação de serviços ao cidadão, redução dos gastos, aumento da eficiência, transparência e participação social, otimizando os recursos público e viabilizando projetos de gestão", o que parece ter sido alcançado pelas informações prestadas pela própria AMLURB (sucedida pela SIURB).

Ao final, quanto ao argumento de nulidade em razão de vício no objeto, em virtude do acesso ao sistema pela empresa Green Platforms consistir em delegação do poder de polícia da AMLURB, entendeu tratar-se de sistema que se presta ao exercício de atividades fiscalizatórias pela Pasta, em que a cedente auxiliou na operação do software, mas não substituiu a Secretaria no exercício de seu poder de polícia, não sendo o caso de se falar em delegação dessa função, mas sim em atividade de apoio para que a pessoa jurídica competente pudesse exercer esse mister de maneira mais efetiva e célere.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por sua vez, requereu o conhecimento e o registro da Inspeção e,

subsidiariamente, que sejam conhecidos e registrados os esclarecimentos da Secretaria, relevando-se as eventuais falhas verificadas e julgando-se improcedente a denúncia.

A Secretaria Geral, por seu turno, acompanhou a chefia da Assessoria Jurídica no sentido de que não deverá ser decretada a nulidade do ajuste, por entender que, apesar das irregularidades apontadas pela Auditoria, o interesse da AMLURB (sucedida pela SIURB) no uso do sistema foi atingido, uma vez que a utilidade do sistema é reconhecida.

Aduziu, no que se refere à nulidade pelo vício no objeto, que, no caso em tela, verifica-se que a cedente auxiliou na operação do software, mas não substituiu a Autarquia no exercício de seu poder de polícia, não sendo o caso de se falar em delegação dessa função, mas sim em atividade de apoio para que a pessoa jurídica competente pudesse exercer esse mister de maneira mais efetiva e célere.

Por fim, considerou que a Inspeção atingiu os objetivos estabelecidos.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Procedimento de Fiscalização, por mim determinado, na forma do Despacho de Peça 4, realizado na modalidade de Inspeção na Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB, sucedida pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, no objetivo de apurar informações veiculadas nos jornais "Folha de São Paulo" e "El País - Brasil", referentes aos títulos "Empresa que faz cadastro do lixo em SP também vende projetos ambientais para empresários" e "Promotoria vai investigar Prefeitura de São Paulo por novo cadastro de lixo". Além disso, abrange a análise do Termo de Doação nº 001/AMLURB/2018, celebrado entre a AMLURB e a empresa Green Platforms Gerenciamento de Dados Ltda., com foco nas implicações para as empresas geradoras de resíduos e a Municipalidade.

O Relatório da Auditoria desta Casa destacou supostas nulidades de forma, finalidade e objeto nessa Avença, além de outras irregularidades, apresentando proposta de recomendações para a SIURB.

Com o regular cumprimento do fluxo processual de intimação à Pasta e aos responsáveis, bem como a manifestação dos Órgãos Técnicos sobre as defesas apresentadas, enfrento e afasto, desde já, as nulidades

apontadas. Isso porque, ainda que o termo "doação" possa ter sido inadequadamente empregado, não se verifica qualquer transgressão substancial que configure vício de forma. Assim, considero válida a Avença celebrada, destacando que a principal inconformidade decorre da escolha de uma nomenclatura imprecisa, sem comprometimento das formalidades essenciais previstas na legislação, notadamente o artigo 104, do Código Civil de 2002[11], considerando, outrossim, que o prazo e o objeto do termo estavam claramente definidos.

Embora formalmente denominado "termo de doação", o instrumento não se reveste das características jurídicas típicas da doação regulada pelo Código Civil, especialmente pela ausência do *animus donandi*, ou seja, da liberalidade como causa do negócio. O Ajuste não implicou transferência gratuita, definitiva e sem encargos à Administração Pública, mas sim formalizou a entrega de um sistema com contrapartidas institucionais e operacionais vinculadas à consecução de finalidade pública específica.

---

[11] "Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:
I - agente capaz;
II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;
III - forma prescrita ou não defesa em lei.".

O Instrumento deve, portanto, ser interpretado como um acordo de cooperação técnica, de natureza institucional, firmado com vistas à inovação, à economicidade e à eficiência administrativa, elementos alinhados aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, cabendo aqui a citação do artigo 112, do Código Civil, qual seja: *"Art. 112. Nas declarações de vontade se atenderá mais à intenção nelas consubstanciada do que ao sentido literal da linguagem."*.

Essa compreensão é, inclusive, respaldada pela Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que tem reiteradamente afirmado que a qualificação jurídica dos ajustes administrativos deve se fundar no conteúdo e na finalidade do instrumento, e não exclusivamente na rubrica adotada. Como exemplo, cite-se os Acórdãos TCU nº 2.165/2015 e 957/2016, que desautorizam o apego excessivo à forma em detrimento da análise substancial da legalidade, legitimidade e vantajosidade do ajuste para a Administração, invocando-se o artigo 20, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, *in verbis*: *"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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)"*.

Logo, ao analisar o propósito do Instrumento, observa-se que ele se destinava à melhoria no desempenho das atividades de prestação de serviços ao cidadão, à redução de gastos, ao aumento da eficiência, à transparência e à promoção da participação social, com vistas à otimização dos recursos públicos e à viabilização de projetos de gestão. As informações constantes nos autos sugerem que essas metas foram, em grande medida, alcançadas, o que reforça a conclusão de que o Ajuste atendeu ao interesse público, afastando-se, em sua essência, das características de uma doação gratuita e incondicionada.

Quanto ao acesso privilegiado da cedente ao banco de dados, não se configura como violação à finalidade do Ajuste, uma vez que outras empresas podem integrar-se ao sistema com aprovação da SIURB. Apesar de reconhecer algumas vulnerabilidades, não há evidência de distorção de finalidade, pois a Autarquia exerce controle sobre os acessos e processos internos.

No que diz respeito ao alegado vício de objeto, concluo que a cedente não substituiu a AMLURB no exercício de seu poder de polícia, mas sim contribuiu para otimizar suas atribuições. Portanto, afasto os vícios que, em tese, poderiam levar à anulação do Termo.

Consigne-se as recomendações apresentadas no Relatório da Unidade Auditora, quando enfatiza a necessidade de aprimorar a gestão de tecnologia da informação na SIURB, propondo a criação de um ambiente próprio para o sistema, visando minimizar acessos externos e fortalecer o controle interno. Sugere, ainda, a entrega da documentação técnica pela empresa doadora, para melhorar o conhecimento técnico da autarquia e assegurar a integridade, autenticidade e confidencialidade das informações. Além disso, propõe a revisão e o controle de acessos, especialmente dos perfis privilegiados vinculados à empresa doadora, garantindo a segurança da informação durante a transição. Por fim, recomenda que os editais de aquisição de sistemas sigam o decreto municipal, reforçando práticas alinhadas à governança de tecnologia da informação para maior transparência e conformidade normativa.

Por outro lado, a edição da Lei nº 17.433/2020 resultou na reorganização da Administração Pública Municipal Indireta, criando a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula e extinguindo a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB.

Após a sub-rogação do Termo de Doação nº 01/AMLURB/2018 à SP-Regula, conforme apurado no

Processo SEI nº 9310.2023/0001687-4, a Agência Reguladora manifestou desinteresse em manter o Termo de Doação do Sistema CTR-e. Com base na Cláusula 6.3 do Termo, solicitou à doadora a transferência dos meios necessários para a migração dos dados. Logo, o Contrato foi rescindido unilateralmente em 29 de janeiro de 2024, com publicação no Diário Oficial em 31 de janeiro, e a migração dos dados foi concluída em julho de 2024, sendo que a SP-Regula confirmou a ausência de operações ou vínculos no sistema CTR-e da Green Platforms, transferindo a gestão dos cadastros e do ciclo de resíduos para o sistema "Coletas Online", com os dados armazenados em base restrita, acessível apenas a autorizados.

Assim, considerando que todas as questões foram devidamente abordadas e que os princípios do contraditório e da ampla defesa foram respeitados, entendo que a presente Inspeção atingiu seu objetivo e pode ser registrada.

Diante da rescisão do Termo de Doação e da confirmação de que os dados do CTR-e estão armazenados em uma base restrita, com acesso exclusivo a pessoas e entidades autorizadas, abstenho-me de realizar recomendações adicionais à Pasta.

Oficie-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Controladoria Geral do Município acerca desta decisão e após as providências de praxe, arquive-se.

É como voto.

TCM, 04 de agosto de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.08.04 10:26:23 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

EMC/RB