

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2021/01058

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Inspeção – “Tarifa Provisória”

2.2. Objetivo

Examinar a denominada “Tarifa Provisória”, paga mensalmente à empresa Ecourbis Ambiental SA.

2.3. Áreas auditadas

Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - Amlurb

2.4. Período da realização

23.03.2021 a 04.06.2021

2.5. Período de abrangência

01.09.2020 a 31.05.2021

2.6. Equipe técnica

Pedro Luís de Vasconcelos Oliveira

RF nº 20.268

Luís F. de Freitas Rosa

RF nº 20.226

2.7. Procedimentos

- Consulta ao processo SEI nº 8310.2017/0000326-4 referente ao Contrato nº 26/SSO/2004.
- Consulta aos processos SEI nºs 8310.2020/0002116-0, 8310.2020/0002384-8, 8310.2020/0002900-5, 8310.2021/0000054-8, 8310.2021/0000223-0, 8310.2021/0000473-0, 8310.2021/0000727-5 e 8310.2021/0000923-5 referentes ao pagamento da Tarifa Provisória dos meses de setembro/2020 a abril/2021.
- Consulta ao TC nº 10.366/2019 referente ao acompanhamento do contrato nº 001/AMLURB/2019 firmado entre a Amlurb e a Fundação de Pesquisas Econômicas (FIPE) para prestação de serviços especializados na área econômico-financeira.
- Consulta aos TCs nºs 1.025/2016, 3.066/2016 e 4.696/2016 referentes à inspeção e análise do Termo de Compromisso Ambiental - TCA 2012, bem como à inspeção dos estudos elaborados pelo Consórcio PWC – AMLURB – VERIFICADOR INDEPENDENTE (Contrato nº 02/AMLURB/2015), respectivamente.
- Consulta ao processo SEI nº 8310.2018/0002098-5 referente à contratação de Instituição para execução de serviços técnicos especializados na área econômico-financeira para realização da terceira revisão ordinária dos contratos de concessão nºs 26 e 27/SSO/2004.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de Inspeção realizada no âmbito do Contrato nº 26/SSO/2004, cujo objeto é a concessão dos serviços divisíveis de limpeza urbana prestados em regime público na área geográfica descrita como Agrupamento Sudeste, com a finalidade de atender à determinação exarada pelo Conselheiro Relator, peça 6.

O objetivo dessa Inspeção é examinar a denominada Tarifa Provisória, cujo pagamento mensal realizado pela Amlurb à empresa Ecourbis Ambiental SA foi autorizado e retomado a partir de 02.10.2020, conforme Despacho Autorizatório proferido no documento SEI nº 033953924 do processo SEI nº 8310.2020/0002116-0, após informações prestadas pela Diretoria de Gestão de

Serviços acerca da revogação¹ das medidas cautelares deferidas nos TCs nºs 1.019/2016 e 1.025/2016 (peça 4).

Importante consignar que o conteúdo dos eventos que fundamentam o pagamento da Tarifa Provisória já foi analisado pela Auditoria nos TCs nºs 3.066/2016, 4.696/2016 e 10.366/2019, relativos à análise do TCA-2012, aos estudos elaborados pela PWC e aos estudos elaborados pela FIPE, respectivamente.

3.2. Breve histórico acerca da Tarifa Provisória

Para fins de delimitação do escopo desta Inspeção, apresentar-se-á, na sequência, breve histórico extraído dos trabalhos que já abordaram a Tarifa Provisória no âmbito desta Corte.

Cumpre relembrar, inicialmente, que os pleitos da chamada Tarifa Provisória, aqui analisada, são reiterações de pleitos feitos por ocasião do TCA 2012, na ocasião agrupados sob o nome de “Revisão Extraordinária”. Eles foram destacados dos demais pleitos da concessionária, à época, por se referirem a eventos ocorridos no período posterior ao primeiro quinquênio do contrato².

Consoante Cláusula Terceira do TCA 2012 (fl. 5 da peça 8), estes pleitos da “Revisão Extraordinária” não foram incluídos na revisão contratual validada por Amlurb neste TCA.

Em consequência, eles foram reiterados pelas concessionárias enquanto pleitos de reequilíbrio referentes ao segundo quinquênio³, em 2014, por ocasião da 2ª Revisão Ordinária, para avaliação pela Amlurb (e pelo verificador independente PWC) quanto ao seu enquadramento jurídico e quantitativo, peça 9.

Contudo, paralelamente a esse processo de revisão ordinária da tarifa, a concessionária solicitou

¹ Certifico, afinal, que, por maioria, o Egrégio Plenário referendou a revogação das cautelares de suspensão dos atos de formalização de instrumento jurídico de alteração da Tarifa dos Contratos de Concessão 26/SSO/04 e 27/SSO/04, da AMLURB, com as determinações propostas pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator, restando vencido o Conselheiro MAURICIO FARIA. (3.106ª Sessão Ordinária, peça 47 do TC nº 1.025/2016).

² Referiam-se a fatos ocorridos entre 2010 e 2012, enquanto o primeiro quinquênio se encerrou em 2009 (2004-2009). O TCA 2012, apesar de concluído apenas em 2012, destinou-se à Revisão Ordinária quinquenal prevista no contrato, referente apenas aos anos de 2004-2009, sendo essa a razão de tais pleitos terem sido à época chamados de Revisão “Extraordinária”. Vale notar que o TCA 2012 também incluiu matérias não referentes ao primeiro quinquênio, mas que se referiram a alterações pactuadas no conteúdo obrigacional contratual, as quais foram denominadas de “Readequações de Marcos Contratuais determinados pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB)”, que passaram a vigorar a partir do ano 9 da concessão (out/2012).

³ (2009-2014).

à Amlurb que autorizasse e passasse a pagar imediatamente, de forma antecipada, o aumento tarifário que seria resultante de tais pleitos, sem aguardar a conclusão do processo de reequilíbrio referente à 2ª Revisão Ordinária. Apoiava-se no fato de que já teria havido uma análise opinativa destes pleitos, na época do TCA 2012, pelo Grupo de Trabalho instituído na ocasião, com estimativas preliminares de impacto na tarifa pela FIPE⁴.

A Amlurb aprovou esse pedido de pagamento antecipado, dando início ao que se tem chamado de Tarifa Provisória, a partir de março de 2016, peça 23.

Após ciência sobre o pagamento dessa Tarifa Provisória, no âmbito do TC nº 3.066/2016, sobreveio decisão cautelar exarada de ofício em 02.06.2016 pelo Conselheiro Relator, peça 10, que estendeu à Tarifa Provisória os efeitos da cautelar exarada no âmbito do TC nº 1.025/2016. Com isso, essa Tarifa Provisória deixou de ser paga, após já terem sido efetuados dois pagamentos.

A respeito deste tema, houve em seguida manifestações por parte de Amlurb, Concessionária e FIPE no âmbito do TC nº 3.066/2016, sobre os quais a Auditoria já se manifestou no processo predito.

Além disso, a respeito dos estudos realizados pela PWC no âmbito da 2ª Revisão Ordinária, cuja análise por esta Corte integrou os fundamentos da suspensão cautelar da formalização de eventuais reequilíbrios aos Contratos nºs 26 e 27/SSO/2004 (os efeitos dessa suspensão cautelar foram estendidos à Tarifa Provisória), também já houve manifestações por parte da concessionária e da PWC no âmbito do TC nº 4.696/2016, as quais também já foram avaliadas pela Auditoria.

O plenário decidiu a respeito da cautelar exarada no âmbito do TC nº 1.025/2016 em 02.09.2020, quando resolveu por sua revogação⁵, conforme peça 11.

⁴ Cabe destacar que a própria FIPE, à época, destacou que esses eventos deveriam ser reavaliados na ocasião da futura Revisão Ordinária referente a seu período, por não estarem incluídos no objeto do TCA 2012, o que indica o caráter não definitivo dos cálculos por ela efetuados na ocasião, consoante já abordado nos TCs nºs 3.066/2016 e 4.696/2016.

⁵ A cautelar exarada no âmbito do TC nº 1.025/2016 fora estendida, de ofício, pelo Conselheiro Relator, à Tarifa Provisória, nos autos do TC nº 3.066/2016.

Em 06.10.2020, com isso, a Amlurb retomou o pagamento da Tarifa Provisória, consoante documento SEI nº 034101631 do processo SEI nº 8310.2020/0002116-0. Em seguida, o Conselheiro Relator determinou “a instauração de procedimento de fiscalização, em autos próprios, referente à Tarifa Provisória tratada na Informação AMLURB/DGS/GC n.º 033804597”, peça 4, sendo instaurado por esta Coordenadoria VI o presente procedimento de Inspeção.

Dessa feita, dado o histórico relatado, não será incluída, no escopo do presente procedimento de fiscalização, avaliação a respeito de fatos acerca da cautelar exarada nos autos do TC nº 3.066/2016 e sua posterior revogação, uma vez que a esse respeito já deliberou o plenário desta Corte em sua 3.106ª Sessão Ordinária (em que foi revogada a cautelar que até então conservava seus efeitos), peça 11.

Ademais, em TCs anteriores, o tópico da Tarifa Provisória já foi abordado pela Auditoria sob os seguintes aspectos⁶:

- TC nº 3.066/2016: informação a respeito da existência da Tarifa Provisória; inconsistências na memória de cálculo do valor da Tarifa Provisória; informação sobre a ausência da memória de cálculo da Revisão Extraordinária de 2012; análise das informações trazidas por parte da Amlurb a respeito da Tarifa Provisória, com apontamento de inconsistências e irregularidades. Neste TC nº 3.066/2016, paralelamente ao objeto principal da fiscalização, houve questão apartada referente à suspensão do pagamento da Tarifa Provisória, com realização de apontamentos⁷.
- TC nº 4.696/2016: apontamento de inconsistências na memória de cálculo e no histórico dos pleitos de “Revisão Extraordinária” realizados no TCA 2012, reiterados por ocasião da Segunda Revisão Ordinária da tarifa; avaliação e apontamento de inconsistências na

⁶ Tanto nos relatórios originais como em manifestações posteriores, especialmente no caso do TC nº 3.066/2016, em que houve incidente referente à Tarifa Provisória instaurado pela decisão exarada de ofício pelo Conselheiro Relator, que estendeu à Tarifa Provisória os efeitos da cautelar proferida nos autos do TC nº 1.025/2016.

⁷ Em que a Auditoria destacou inconsistências no histórico apresentado pela Amlurb, destacando-se: i) não se verifica ter havido efetiva validação jurídica e financeira por Amlurb/FIPE no âmbito do TCA 2012 a respeito dos eventos que fundamentam a Tarifa Provisória; ii) não houve corroboração desses supostos fatores de desequilíbrio pela PWC em 2016, seja quanto ao cálculo, seja quanto ao mérito dos eventos para fins de reequilíbrio; iii) no processo de Revisão Ordinária atualmente em curso, não houve avaliação pela FIPE do mérito desses fatores de desequilíbrio, mas apenas de seus efeitos nos custos, tendo a FIPE considerado improcedentes alguns dos efeitos nos custos pleiteados pela concessionária iv) não há evidências de que tenha havido “parecer favorável” da FIPE em relação ao pagamento da tarifa provisória. Destacou ainda que referida decisão cautelar de suspensão dos pagamentos exarada nos autos do TC nº 1.025/2016 se encontrava ainda pendente de análise, mas já havia os estudos determinados no âmbito do TC nº 4.696/2016.

análise dos fatos e fundamentos jurídicos pertinentes ao evento feita pelo verificador independente (PWC).

- TC nº 10.366/2019: apontamento de inconsistências na memória de cálculo e no histórico dos pleitos de “Revisão Extraordinária” realizados no TCA 2012, reiterados por ocasião do processo de Revisão Ordinária da tarifa atualmente em andamento; avaliação e apontamento de inconsistências na análise feita pelo consultor contratado (FIPE) a respeito dos fatos e fundamentos jurídicos alegados nesses pleitos

Assim, as informações colhidas nestes trabalhos serão aproveitadas, quando cabível, na presente Inspeção.

O objeto se delimitará, temporal e objetivamente, a partir de fatos e fundamentos pertinentes aos aspectos técnicos (mérito) e procedimentais referentes ao pagamento da Tarifa Provisória que foi retomado pela Amlurb após a revogação das cautelares por parte desta Corte, a partir de setembro de 2020, consoante peça 4.

3.3. Pagamentos da Tarifa Provisória

Os pagamentos da Tarifa Provisória foram retomados a partir de outubro de 2020 (referente ao mês de setembro de 2020), conforme processos de pagamento detalhados na Tabela 01.

Tabela 01 – Pagamentos da Tarifa Provisória efetuados a partir de set.20

Processo SEI nº	Valor Bruto (R\$)	Período	Percentual*	Nota liquidação e pagamento nº ^{os}
8310.2020/0002116-0	6.538.161,40	set/20	12,32%	148 e 149 (Documento SEI nº 034101631)
8310.2020/0002384-8	6.802.033,33	out/20	12,29%	185, 186 e 215 (Documentos SEI nº ^{os} 036247205 e 037372094)
8310.2020/0002900-5	6.977.947,95	nov/20	12,32%	216 e 217 (Documento SEI nº 037371901)
8310.2021/0000054-8	6.977.947,95	dez/20	12,32%	18 e 19 (Documento SEI nº 038540968)
8310.2021/0000223-0	6.977.947,95	jan/21	12,32%	20 e 21 (Documento SEI nº 040254365)
8310.2021/0000473-0	6.977.947,95	fev/21	12,32%	38 e 39 (Documento SEI nº 041956340)
8310.2021/0000727-5	6.977.947,95	mar/21	12,32%	58 e 59 (Documento SEI nº 043284547)
8310.2021/0000923-5	6.977.947,95	abr/21	12,32%	96 e 97 (Documento SEI nº 045361818)
8310.2021/0001098-5	6.977.947,95	mai/21	12,32%	-

Fonte: Elaboração própria com base no SEI 8310.2017/0000326-4.

* Percentual da tarifa

Nos processos de pagamento, a Amlurb menciona a liberação das cautelares exaradas nos autos dos TCs nºs 1.025/2016 e 1.019/2016 por esta Corte⁸:

Considerando as informações do despacho (032929214,032989835), o qual de revoga as medidas cautelares tomadas no Processo TC/001019/2016 e o Processo TC/001025/2016 de suspensão dos atos de formalização de instrumento jurídico de alteração da Tarifa dos contratos de Concessões. (Peça 22).

Diante disso, passa-se na sequência à análise da Tarifa Provisória, destacando-se sinteticamente, quando cabível, apontamentos realizados em outros processos no âmbito desta Corte que já passaram pelo crivo do contraditório, conforme exposto no item 3.2 deste Relatório.

3.4. Acompanhamento do total pago a título de Tarifa Provisória para fins do processo de reequilíbrio

Não constam evidências, no processo SEI nº 8310.2018/0002098-5⁹, de que a Amlurb tenha comunicado formalmente a FIPE para que leve em consideração os pagamentos realizados a título de Tarifa Provisória, a partir de setembro de 2020¹⁰, em seus estudos referentes ao atual processo de Revisão Ordinária e no correspondente cálculo do reequilíbrio econômico a ser realizado.

Como o pagamento da Tarifa Provisória significa a antecipação do recebimento, por parte da concessionária, de valores que seriam potencialmente incorporados à tarifa caso fosse aprovado o reequilíbrio pela Amlurb em relação aos eventos respectivos, sua consideração no processo de reequilíbrio é mandatória, sob pena de prejuízo ao erário.

Essa tarifa se vincula aos pleitos 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 4.5 da concessionária no âmbito do SEI nº 8310.2018/0002098-5 (peça 17). Portanto, faz-se necessária a consideração desses valores

⁸ A cautelar exarada no âmbito do TC nº 1.025/2016 fora estendida, de ofício, pelo Conselheiro Relator, à Tarifa Provisória, nos autos do TC nº 3.066/2016.

⁹ Referente à contratação de Instituição para execução de serviços técnicos especializados na área econômico-financeira para realização da terceira revisão ordinária dos contratos de concessão nºs 26 e 27/SSO/2004.

¹⁰ Corroborando a aparente ausência de comunicação para atualização, constata-se que no Produto 8, processo SEI nº 8310.2020/0002472-0, apenso ao processo SEI nº 8310.2018/0002098-5, enviado em 19.10.2020 (posterior à retomada dos pagamentos da Tarifa Provisória), consta informação da FIPE a respeito do valor atualizado dos pleitos 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 4.5, mas sem atualização dos valores referentes aos pagamentos da Tarifa Provisória (os valores são os mesmos que constavam do Produto 6, anterior à retomada dos pagamentos da Tarifa Provisória).

pagos a título de Tarifa Provisória no cálculo do impacto desses pleitos no equilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 26/SSO/2004.

Diante do exposto, não se localizaram evidências de que os valores pagos a Título de Tarifa Provisória estão sendo considerados para aferição do impacto dos pleitos 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 4.5 no âmbito do atual processo de Revisão Ordinária que se encontra em curso.

3.5. Fundamentação do valor pago a título de Tarifa Provisória

O valor foi fixado pela Amlurb no percentual de 12,32% da tarifa principal (que não inclui as tarifas extraordinárias referentes à ampliação da Coleta Seletiva), consoante cálculo que havia constado no pleito feito pela concessionária em 2016, peça 12. Apenas se manteve, com isso, o cálculo que havia sido preliminarmente aprovado pela Amlurb em 2016, atualizando monetariamente a partir do índice do contrato, peça 4.

Não se verifica, na documentação disponível, ter havido efetiva análise, pela Amlurb, da adequação do valor apresentado pela concessionária, tanto por ocasião de sua aprovação em 2016, como em sua retomada em setembro de 2020.

A seguir, passarmos a relatar as inconsistências verificadas no cálculo e no processo de aprovação do valor provisório pela Amlurb. Para fins didáticos, a exposição será dividida nos seguintes tópicos: i) ausência de fundamentação para os valores aprovados pela Amlurb em 2016; ii) inconsistências entre os valores aprovados pela Amlurb e os valores constantes nos pleitos da concessionária, em 2014 e em 2019, para os mesmos eventos; iii) ausência de corroboração, pela PWC e pela FIPE, dos fundamentos e valores da Tarifa Provisória.

3.5.1. Retomada dos pagamentos no mesmo percentual calculado pela concessionária em 2016

Constata-se que a Amlurb retomou o pagamento da Tarifa Provisória no mesmo percentual que já havia aprovado em 2016 (12,32%).

Os valores de impactos nos custos unitários apresentados pela concessionária no pleito de 2016 (que motivaram o cálculo do percentual de 12,32%), em tese, seriam equivalentes ao que havia

sido estimado pela FIPE em 2012, uma vez que o pleito da concessionária se baseou na alegada “validação prévia” desse evento em 2012, por parte da Amlurb.

Na ocasião, a FIPE havia estimado impacto na tarifa de 5,23%. Referido valor teria sido atualizado, pela concessionária, “pelos mesmos conceitos”, para se chegar ao total de 12,32%, de acordo a taxa de desconto aplicável ao contrato, e de acordo com a redução do prazo de parcelamento:

[...] o valor recalculado pela Ecourbis pelos mesmos conceitos, conforme Anexo I, atinge o percentual de 12,32%, agora retroativo ao mês de outubro de 2014. (Peça 18).

3.5.2. Ausência de adequada fundamentação para os valores aprovados pela Amlurb (cujo pagamento foi retomado em 2020)

No entanto, no âmbito do TC nº 3.066/2016, apesar de reiteradamente apontada a ausência de memória de cálculo dos eventos da Revisão Extraordinária, não foi trazida pela FIPE ou pela Amlurb a memória de cálculo dos eventos da Revisão Extraordinária, nem mesmo memória parcial contendo os impactos finais em cada espécie de rubrica (pessoal, transporte, consumo, despesas diversas). Assim, não há documento contendo os impactos unitários considerados pela FIPE em 2012, nem o racional utilizado para apurá-los.

Com isso, não há evidências de que a Amlurb tenha verificado a adequação dos valores apresentados pela concessionária em 2016 (peça 18, fl. 5) ao que, em tese, teria sido estimado preliminarmente pela FIPE em 2012¹¹, uma vez que a memória desse cálculo de 2012 feito pela FIPE não consta nos processos administrativos correspondentes e não foi apresentada nos procedimentos de fiscalização em que foi requisitada (TCs nºs 3.066/2016 e 4.696/2016, por exemplo).

Vale notar, além disso, que a própria FIPE enfatizou, à época do TCA 2012, a necessidade de revisão de suas estimativas por ocasião do futuro processo de revisão tarifária, fl. 183 da peça 8.

¹¹ No Relatório FIPE anexo ao TCA 2012, os resultados de tais cálculos haviam sido expostos conforme fl. 182 da peça 8, tendo alcançado percentual da tarifa de 5,23%. No entanto, não consta efetiva memória de cálculo contendo os impactos unitários considerados para o cálculo desse percentual nem suas justificativas. Com efeito, apesar de reiteradamente apontada a falta de tal memória, sequer constam totais fechados aos moldes das outras memórias (parciais e insuficientes) que foram apresentadas.

Observe-se, também, que as contas apresentadas à peça 18 não se encontram detalhadas em custos e quantitativos unitários, estando resumidas em rubricas finais fechadas de custos como “Despesas Diversas” e “Pessoal”, sem a efetiva exposição da composição de tais rubricas (não informa, por exemplo, o número de trabalhadores acrescido, os coeficientes de consumo de combustível considerados, nem quaisquer outros parâmetros unitários), e consequentemente sem justificativas para os totais apresentados.

E como a Amlurb não realizou qualquer reavaliação dos valores, meramente retomando o percentual já calculado em 2016, permanecem referidas ausências de fundamentação.

Assim, os números que compuseram o cálculo do percentual de 12,32%, peça 18, derivam de quantitativos e preços unitários cuja fonte não encontra lastro, não havendo quaisquer evidências de que tenham sido avaliados pela Amlurb, seja com relação a sua correspondência a cálculos anteriores, seja com relação a sua correspondência aos parâmetros contratuais.

Em suma, não há efetiva fundamentação para os valores apresentados pela concessionária e aprovados pela Amlurb para pagamento da Tarifa Provisória, porque: i) não consta no processo administrativo a memória de cálculo dos valores estimados pela FIPE em 2012, não tendo tal memória sido apresentada no âmbito de procedimentos de fiscalização em que foi requisitada; ii) não constam documentos evidenciando avaliação pela Amlurb dos valores apresentados pela concessionária, tendo a aprovação da Amlurb se dado sem exposição de fundamentos; iii) as contas apresentadas pela concessionária e aprovadas pela Amlurb não se encontram discriminadas em preços e quantitativos unitários nem estão acompanhadas de respectivas justificativas, o que impossibilita sua adequada avaliação.

3.5.3. Inconsistências entre os valores aprovados pela Amlurb em 2016 e os valores constantes nos pleitos da concessionária, em 2019, para os mesmos eventos referentes à Revisão Extraordinária/Tarifa Provisória

Constata-se que o próprio pleito da concessionária, por ocasião do atual reequilíbrio (fl. 12 da peça 17), apresenta números divergentes em relação aos que foram, em 2016, apresentados para fins do pleito da Tarifa Provisória, peça 18, nessa ocasião aprovados para pagamento provisório pela Amlurb, peça 18.

Figura 01: Pleito atual referente aos 27 caminhões

2.1. Tarifa Provisória - Acréscimo de 27 (vinte e sete) caminhões compactadores de 19 m³ - Coleta Diferenciada																						
moeda set/03	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5	ANO 6	ANO 7	ANO 8	ANO 9	ANO 10	ANO 11	ANO 12	ANO 13	ANO 14	ANO 15	ANO 16	ANO 17	ANO 18	ANO 19	ANO 20	TOTAL	
Quantidade (Q7)							27					27					27					
Investimento (Q8)							5.499	-	-	-	-	5.499	-	-	-	-	5.499	-	-	-	16.498	
Depreciação							1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.375	1.375	1.375	1.375	16.498	
Pessoal (Q1)							6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	84.085	
Consumo (Q3)							324	324	324	324	324	324	324	324	324	324	324	324	324	324	4.539	
Transporte (Q4)							3.244	3.244	3.244	3.244	3.244	3.244	3.244	3.244	3.244	3.244	3.244	3.244	3.244	3.244	46.422	
Despesas Diversas (Q5)							618	618	618	618	618	618	618	618	618	618	618	618	618	618	8.847	

Fonte: fl. 12 da peça 17.

Figura 02: Pleito feito em 2014/2016, por ocasião da solicitação do pagamento da Tarifa Provisória

DETALHAMENTO DOS CUSTOS E DESPESAS ENVOCADAS 2010 - 2012																						
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14	Ano 15	Ano 16	Ano 17	Ano 18	Ano 19	Ano 20		
Coleta Convencional - 27 Compactadores de 19m3							18.172	18.172	18.172	18.172	18.172	18.172	18.172	18.172	18.172	18.172	18.172	18.172	18.172	18.172		
Impacto no Bº (Plano de Regulação)							6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006	6.006		
PERSONAL / ADMINISTRAÇÃO							290	290	290	290	290	290	290	290	290	290	290	290	290	290		
CONSUMO							3.284	3.284	3.284	3.284	3.284	3.284	3.284	3.284	3.284	3.284	3.284	3.284	3.284	3.284		
TRANSPORTES							613	613	613	613	613	613	613	613	613	613	613	613	613	613		
DESPESAS DIVERSAS																						

Fonte: fl. 6 da peça 18.

Denota-se que há divergências nos custos com consumo, transportes e despesas diversas.

Ainda que de montante baixo, essas divergências demonstram que não há qualquer validação ou definição a respeito dos valores e impactos nos custos referentes aos eventos que embasaram o cálculo da Tarifa Provisória: a própria concessionária não apresentou os mesmos valores, ao reiterar o pleito no âmbito do atual processo de Revisão Ordinária.

3.5.4. Ausência de aprovação e/ou verificação dos valores e dos fundamentos jurídicos da Tarifa Provisória pela PWC e pela FIPE

Constata-se que, no processo SEI nº 8310.2020/0002116-0, no qual foi proferida a autorização para pagamento da Tarifa Provisória, a Amlurb afirmou o entendimento de que a Tarifa Provisória, cujo pagamento retomou a partir de setembro de 2016, nos mesmos valores percentuais, teria sido corroborada: pela FIPE, no âmbito do TCA 2012, pela PWC, no âmbito da Segunda Revisão Ordinária, e pela FIPE, novamente, no âmbito da contratação em andamento (processo SEI nº 8310.2018/0002098-5).

Essa afirmação já foi avaliada sob de forma sumária em manifestação da Auditoria no âmbito do TC nº 3.066/2016. Na presente inspeção, por ser pertinente ao tema aqui avaliado, cabe exposição detalhada da referida análise.

Figura 03: afirmação da Amlurb a respeito de suposta reiterada corroboração e confirmação dos valores da Tarifa Provisória

Além disso, o TCA 2012 consagrou expressamente em seu Anexo I, cláusula 2ª, e também em seu Anexo II, cláusula 2ª, os fatores que desequilibraram a relação contratual em razão dos Eventos ocorridos e aprovados pela Administração Pública entre 2010 e 2012, e que devem ser objeto de Reequilíbrio Extraordinário das tarifas, além de terem sido objeto de estudo pelos verificadores independentes FIPE, e posteriormente corroborado pela PWC e atualmente, em decorrência de nova contratação, debruçou-se a FIPE novamente sobre o tema, que exarou parecer favorável à tarifa provisória (doc. anexo)

Fonte: documento SEI nº 033802448 do processo SEI nº 8310.2020/0002116-0.

Primeiramente, constata-se que o Consórcio PWC-Amlurb não "corroborou" os mencionados fatores de desequilíbrio que teriam levado à Tarifa Provisória, nem os estudos que haviam sido realizados pela FIPE à época¹².

Na manifestação apresentada pela PriceWaterhouseCoopers Contadores Públicos Ltda. (PWCCP) no TC nº 4.696/2016, houve a confirmação, pela própria empresa, da ausência de avaliação do mérito técnico e jurídico dos eventos pleiteados pelas concessionárias (entre esses eventos constam os referentes à "Revisão Extraordinária/Tarifa Provisória"), conforme constata-se de trecho de sua manifestação naquele processo (fl. 13 da peça 13):

Figura 04: Confirmação, pela PWC, de não avaliação do mérito dos fatores de desequilíbrio ou dos montantes de custos decorrentes de sua materialização

13. Ademais, conforme citado no item 3.5.1 do Relatório de Inspeção deste E. TCM-SP, não foram consideradas no escopo do Consórcio a avaliação do mérito dos eventos para fins de reequilíbrio ou a verificação dos montantes enviados pela Concessionária para fins de cálculo, pois ambos foram assumidos como premissas. Os valores considerados como impacto nos eventos evocados foram discutidos em conjunto com a AMLURB e Concessionárias e os impactos foram detalhados individualmente; cabia ao Consórcio a verificação e realização dos cálculos técnicos, sem qualquer análise de sua pertinência jurídica, vez que não foi esse o escopo de sua contratação pela AMLURB.

Fonte: fl. 13 da peça 13, (grifos nosso).

¹² Observe-se que a necessidade de reavaliação futura desses estudos foi afirmada pela própria FIPE, em seu relatório que constou como anexo ao TCA 2012 (Anexo II), peça 8.

Ou seja, o Consórcio PWC-Amlurb meramente realizou o cálculo do impacto percentual na tarifa dos montantes de custos apresentados pela concessionária. Não avaliou nem o mérito jurídico dos eventos apresentados, nem a correção dos montantes de custos tidos como efeitos¹³. Assumiu como certos tais custos e tais eventos, meramente calculando o quanto os valores apresentados representariam em termos de percentual da tarifa.

Esse simples cálculo do impacto tarifário, evidentemente, não tem o condão de validar ou corroborar qualquer evento. A validação envolve a análise dos eventos e de seus efeitos nos custos, tarefa que, como confirmado pela empresa, não foi realizada por ela.

Assim, não houve qualquer corroboração da Tarifa Provisória pela PWC, seja dos eventos que a motivaram, seja de seus impactos nos custos.

Em segundo lugar, quanto à informação de que “debruçou-se a FIPE novamente sobre o tema, que exarou parecer favorável à Tarifa Provisória”, constata-se que a FIPE, na presente contratação para apoio à Revisão Ordinária em curso, também não avaliou o mérito jurídico dos fatores de desequilíbrio referentes ao pleito de Revisão Extraordinária de 2012, por entender serem eventos “do passado”, os quais não fariam parte do escopo de seu trabalho (documento SEI nº 028718058 do processo SEI nº 8310.2018/0002098-5), conforme Figura 05.

Figura 05: Informação da FIPE a respeito dos eventos referentes à reiteração dos pleitos de Revisão Extraordinária que haviam sido formulados em 2012 (tabela contendo a avaliação do “mérito jurídico”).

2. REVISÃO DAS TARIFAS PRATICADAS E DE SUA FIDELIDADE À EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA INICIAL DO CONTRATO Nº 26/SSO/2004 DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DIVISÍVEIS DE LIMPEZA URBANA – AGRUPAMENTO SUDESTE TARIFA PROVISÓRIA – EVENTOS VALIDADOS NO TCA 2012						
#	EVENTO	DISPOSITIVO CONTRATUAL	DESCRIÇÃO	COMPROVAÇÃO / HISTÓRICO	VALIDAÇÃO ¹⁶⁸	JUSTIFICATIVA
2.1	Acréscimo de 27 (vinte e sete) caminhões compactadores de 19m ³ , tripulados (1.1 da Carta 5606)	Cláusula 15.6.2	Cumprimento das determinações do Ministério Público do Trabalho para redução das horas extras e elevado patamar quantitativo de resíduos sólidos domiciliares gerados no agrupamento Sudeste. Acréscimo de 98 (noventa e oito) novos setores de coleta domiciliar, devidamente aprovado pelo Limpurb através do ofício nº 016/Limpurb-G/Limpurb-111.	Por meio do Ofício 016/LIMPURB-G/Limpurb-1/11 foi demandada a aquisição de 27 caminhões coletores compactadores CCL para a coleta domiciliar ainda no 7º ano da Concessão. Por meio do Quadro Resumo de Evolução de Frota apresentado pela EcoUrbis, fora demonstrado o acréscimo no 7º ano, de mais 27 veículos à frota de CCL empregada na coleta domiciliar do agrupamento Sudeste, abstraidos os Agilix da coleta em favela e os convencionais empregados na coleta diferenciada, perfazendo efetivamente 27 CCL a mais que os 169 CCL de 19m ³ englobados 15 acrescidos ao longo do 1º quinquênio aos 154 previstos no TCA, perfazendo uma frota de 196 CCL empregados na coleta domiciliar, número correspondente a 40 CCL a mais do que o previsto no plano de trabalho original.	Validado	Demonstrada a solicitação, pelo poder público, de tal acréscimo. Não houve avaliação de eventos aprovados no passado.

Fonte: peça 14, Relatório de Atividades 6 da FIPE.

¹³ Essa ausência de avaliação se estende a todos os eventos, incluindo os referentes à reiteração dos pleitos de Revisão Extraordinária que haviam sido realizados em 2012, objeto de análise neste TC.

Nesse sentido, a FIPE não avaliou o mérito jurídico dos fatores de desequilíbrio alegados, por considerar que já seriam objeto de validação pretérita¹⁴, tendo limitado sua análise a elementos acidentais, referentes à quantificação de custos e financeira.

Não houve, assim, efetiva emissão de parecer, pela FIPE, a respeito dos pleitos que compuseram o pedido de Tarifa Provisória.

Em terceiro lugar, não se localizou nos processos analisados pela Auditoria o “parecer favorável à Tarifa Provisória” que teria sido emitido pela FIPE, consoante informado pela Amlurb (Figura 03), não constando o referido “doc. anexo”¹⁵ no processo SEI nº 8310.2020/0002116-0 ou no TC nº 3.066/2016.

Vale notar que, na tarefa de quantificação destes pleitos assumidos como pré-validados, quando a FIPE calculou os impactos nos custos resultantes dos eventos, divergiu dos números apresentados pela concessionária, afirmando que “A memória de cálculo disponibilizada pela Concessionária foi validada parcialmente. A análise de engenharia identificou parâmetros inconsistentes com os documentos consultados”. (fl. 2 da peça 15)

Entre as divergências, cabe trazer, como exemplo, o fato de que a concessionária pleiteava que o evento de adição de 27 caminhões teria como impacto o aumento na necessidade de diversas modalidades de profissionais, entendimento não corroborado pela FIPE:

Figura 06: Exemplo de divergência entre o cálculo da FIPE e o pleito da concessionária a respeito do pleito 2.1 do atual processo de Revisão Ordinária (Adição de 27 caminhões), principal componente da Tarifa Provisória*

MENSURAÇÃO DE 292:AU126IMPACTO	TOTAL	ANO 01	ANO 02	ANO 03	ANO 04	ANO 05	ANO 06	ANO 07	ANO 08	ANO 09	ANO 10	ANO 11	ANO 12	ANO 13	ANO 14	ANO 15	ANO 16	ANO 17	ANO 18	ANO 19	ANO 20
Diferenças																					
2.1.7.1.60. Lavador - (Diurno) (Unid.)	-	-	-	-	-	-	-	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
2.1.7.1.61. Lavador - (Noturno) (Unid.)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
2.1.7.1.64. Soldador - (Diurno) (Unid.)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
2.1.7.1.65. Soldador - (Noturno) (Unid.)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
2.1.7.1.66. Mecânico - (Diurno) (Unid.)	-	-	-	-	-	-	-	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
2.1.7.1.67. Mecânico - (Noturno) (Unid.)	-	-	-	-	-	-	-	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
2.1.7.1.68. Lubrificador - (Diurno) (Unid.)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
2.1.7.1.69. Lubrificador - (Noturno) (Unid.)	-	-	-	-	-	-	-	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

Fonte: fl. 29 da peça 16, Relatório 6.

*Observar que os valores entre parêntesis especificam as “diferenças” entre o que foi pleiteado pela concessionária e o que foi avaliado pela FIPE, como consta da peça 15.

¹⁴ Entendimento que esta Auditoria já informou compreender equivocado, TCs nºs 3.066/2016 e 10.366/2019.

¹⁵ Mencionado pela Amlurb, consoante Figura 03.

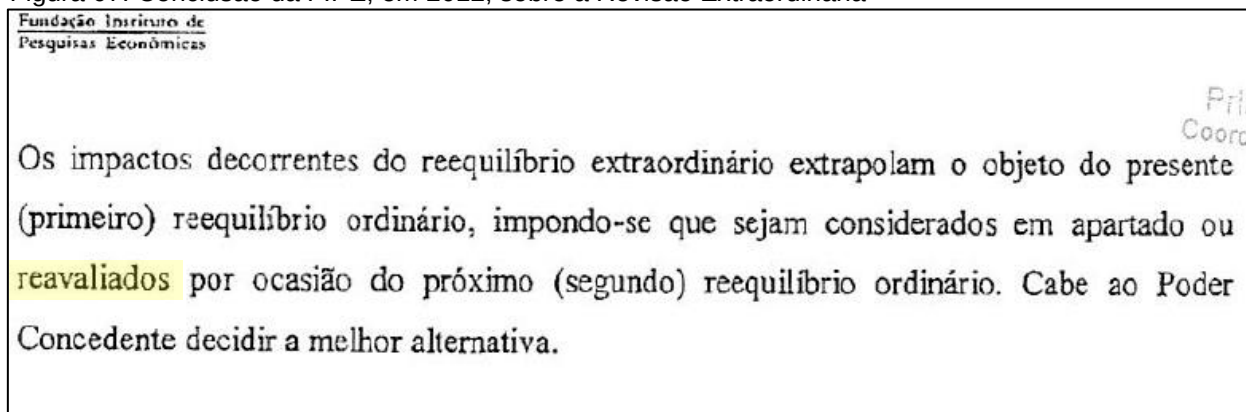
Ou seja, a FIPE, na atual Revisão Ordinária, apresentou entendimento divergente da concessionária com relação aos impactos nos custos do pleito referente à adição de 27 caminhões, custos estes que fundamentaram o valor da Tarifa Provisória atualmente paga.

Assim, também com relação ao valor da Tarifa Provisória, não se pode afirmar que haveria corroboração pela FIPE.

Por fim, também não houve validação, no TCA 2012, do mérito jurídico e dos efeitos financeiros dos fatores de desequilíbrio alegados para fundamentar a Tarifa Provisória.

No próprio Relatório FIPE, Anexo II deste TCA 2012, destaca-se trecho no qual a FIPE informa que os eventos incluídos na “Revisão Extraordinária” deveriam ser “[...] considerados em apartado ou reavaliados por ocasião do próximo (segundo) reequilíbrio ordinário”, fl. 183 da peça 8:

Figura 07: Conclusão da FIPE, em 2012, sobre a Revisão Extraordinária



Fonte: fl. 183 da peça 8.

Ou seja, a FIPE, na ocasião (em 2012), afirmou a necessidade de reavaliação futura dos pleitos referentes à “Revisão Extraordinária”, que, como já demonstrado, não foi feita efetivamente (méritos técnico e jurídico) pela PWC (em 2014-2016) nem pela FIPE (em 2019)¹⁶, nem pela Amlurb.

¹⁶ A FIPE avaliou efeitos acessórios nos custos decorrentes dos fatos pleiteados pela concessionária, como os efeitos no consumo de combustível e pessoal decorrentes do “aumento de 27 caminhões”, mas deixou de avaliar o mérito jurídico e/ou a adequação da quantidade de 27 caminhões em si, porque considerou já se tratar de matéria resolvida no TCA 2012.

Ressalte-se que os pleitos incluídos na “Revisão Extraordinária” não integraram, ao final, o escopo validado no TCA 2012, consoante Cláusula Terceira deste TCA (fl. 5 da peça 8), apesar de ter havido análise técnica (jurídica) preliminar a seu respeito por grupo de trabalho criado pela Amlurb (Anexo I do TCA 2012, fls. 8/85 da peça 8). Ou seja: não houve validação, por autoridade competente da Amlurb, das análises técnicas referentes aos pleitos da Revisão Extraordinária realizadas pelo grupo técnico criado na ocasião, uma vez que a parte do Anexo I do TCA 2012 referente à Revisão Extraordinária (item 2.2) foi expressamente excluída do escopo do TCA 2012 por sua Cláusula Terceira (ver, a esse respeito, TCs nºs 10.366/2019 e 3.066/2016).

Justamente por não estarem validados jurídica e quantitativamente, esses pleitos foram reiterados pelas concessionárias enquanto pleitos de reequilíbrio referentes ao segundo quinquênio, na ocasião da 2ª Revisão Ordinária, para sua avaliação quanto ao enquadramento jurídico e quantitativo, peças 16 e 17 (apesar de a concessionária apresentar em seu pleito essa afirmação de que esses pleitos já teriam sido validados no TCA 2012).

Como já demonstrado anteriormente, ainda não foi realizada a mencionada reavaliação desses pleitos, seja por Amlurb, seja por PWC e FIPE.

De todo o exposto, constata-se que: i) não houve efetiva validação dos “fatores de reequilíbrio” referentes à Revisão Extraordinária por autoridade competente da Amlurb por ocasião do TCA 2012; ii) não houve cálculo definitivo pela FIPE no âmbito do TCA 2012 a respeito de seus efeitos; iii) não houve comprovação desses supostos fatores de desequilíbrio pela PWC, seja quanto ao cálculo, seja quanto ao mérito dos eventos para fins de reequilíbrio; iv) no processo de Revisão Ordinária atualmente em curso, não houve avaliação pela FIPE do mérito desses fatores de desequilíbrio, mas apenas de seus efeitos acessórios nos custos; v) essa avaliação pela FIPE do impacto nos custos divergiu parcialmente dos valores apresentados pela concessionária; vi) não há evidências de que tenha havido “parecer favorável” da FIPE em relação ao pagamento da Tarifa Provisória.

3.6. Responsáveis

Item da Conclusão	Nome e Cargo	Peças
Roberto Serroni Pedrosa	Presidente da Amlurb (a partir de fev/2021)	21
Evaldo Azevedo	Presidente Substituto da Amlurb (jan/2021)	20
Edson Tomaz de Lima Filho	Presidente da Amlurb à época (set/2020 a dez/2020)	19

4. CONCLUSÕES

Após análise dos processos de pagamento da Tarifa Provisória, cujo pagamento foi retomado a partir de outubro/2020 (referente ao mês de setembro/2020), conclui-se que:

- 4.1. Não se localizaram evidências de que os valores pagos a título de Tarifa Provisória a partir de setembro de 2020 foram formalmente comunicados à FIPE e estão sendo considerados para aferição do impacto dos pleitos 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 4.5 no âmbito do atual processo de Revisão Ordinária que se encontra em curso (**item 3.4**);
- 4.2. Quanto ao valor da Tarifa Provisória, a Amlurb retomou o pagamento nos mesmos percentuais que haviam sido calculados pela concessionária em 2016 (12,32%) (**item 3.5.1**);
- 4.3. Com relação ao cálculo do aumento percentual de 12,32% que vem sendo pago a título de Tarifa Provisória:
 - 4.3.1. Não se verifica haver efetiva fundamentação para o percentual de 12,32%, porque: i) não consta no processo administrativo a memória de cálculo dos valores estimados pela FIPE em 2012, não tendo tal memória sido apresentada, ainda, no âmbito de procedimentos de fiscalização em que já foi requisitada; ii) não constam documentos evidenciando avaliação pela Amlurb dos valores apresentados pela concessionária, tendo a aprovação da Amlurb se dado sem exposição de fundamentos; iii) as contas apresentadas pela concessionária e aprovadas pela Amlurb não se encontram discriminadas em preços e quantitativos unitários nem se encontram acompanhadas das respectivas justificativas, o que impossibilita sua adequada avaliação (**item 3.5.2**);
 - 4.3.2. Os impactos nos custos apresentados pela concessionária e aprovados pela Amlurb, para os mesmos eventos que embasam o cálculo do valor da Tarifa Provisória, são diferentes dos apresentados pela própria concessionária no pleito de reequilíbrio realizado na Revisão Ordinária atualmente em curso, o que evidencia que não há cálculo definitivo e seguro a respeito dos efeitos nos custos decorrentes dos fatos que motivaram o pagamento da Tarifa Provisória (**item 3.5.3**);

4.3.3. A análise quantitativa realizada pela FIPE no processo de Revisão Ordinária atualmente em curso, para os mesmos eventos que fundamentam o cálculo da Tarifa Provisória, apresentou divergências com relação aos valores pleiteados pela concessionária, inclusive não reconhecendo como meritórias parcelas dos efeitos nos custos pleiteadas (**item 3.5.4**);

4.3.4. Em relação ao que consta no SEI nº 8310.2020/0002116-0: i) não se verifica ter havido efetiva validação jurídica e financeira por Amlurb/FIPE no âmbito do TCA 2012 a respeito dos eventos que fundamentam a Tarifa Provisória; ii) não houve corroboração desses supostos fatores de desequilíbrio pela PWC em 2016, seja quanto ao cálculo, seja quanto ao mérito dos eventos para fins de reequilíbrio; iii) no processo de Revisão Ordinária atualmente em curso, não houve avaliação pela FIPE do mérito desses fatores de desequilíbrio, mas apenas de seus efeitos acessórios nos custos, tendo a FIPE considerado improcedentes alguns dos efeitos nos custos pleiteados pela concessionária, conforme item 4.3.3; iv) não há evidências de que tenha havido “parecer favorável” da FIPE em relação ao pagamento da tarifa provisória (**item 3.5.4**). [Fatos já expostos na manifestação de peça 166 do TC nº 3066/2016 e no TC nº 10366/2019]

Cumprе consignar que, sobre o objeto da Tarifa Provisória e os atos que a fundamentaram, para além das conclusões elencadas acima, também existem apontamentos desta Auditoria nos TCs nºs 3.066/2016, 4.696/2016 e 10.366/2019.

Em 08.06.2021

PEDRO LUÍS DE V. OLIVEIRA
Agente de Fiscalização

LUÍS FERNANDO F. ROSA
Agente de Fiscalização

MAURÍCIO L. BERALDO
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle