

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

Ordem de Serviço 2024/00166	e-TCM 16.772/2023	Período de abrangência 13.10.2009-26.12.2023	Período da realização 09.01.2024 – 29.02.2024
Área responsável (auditada) Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP-Regula)			
Objeto de auditoria Inspeção			
Valor do objeto de auditoria (em R\$) R\$ 43.617.827.962,88 ¹		Montante fiscalizado (em R\$) R\$ 43.617.827.962,88	
Objetivo da auditoria Avaliar o processo de prorrogação do Contrato de Concessão nº 26/SSO/04, nos termos do que determina a Instrução Normativa nº 02/2022.			
Equipe técnica			
Pedro Luís de Vasconcelos Oliveira			20.268
Rafael de Almeida Paulillo			20.141
Tarcísio Hugo Neris			20.277
Guilherme Kazuhisa Tanabe			20.218
Michel de Souza Vellozo			20.238
Adriano Pinheiro B. Menezes (supervisor)			20.290

¹ Esse valor corresponde à soma do valor do Termo Aditivo-Modificativo, R\$ 41.407.781.880,69 (peça 01, fl. 04), e o valor do reequilíbrio econômico-financeiro extraordinário apurado, R\$ 2.210.046.082,19 (peça 01, fl. 20).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sistema Municipal de Coleta dos Resíduos Sólidos.....	40
Figura 2 - Demonstração da existência de pagamentos "extra tarifa", mensais, à concessionária, por duas ampliações da coleta seletiva.....	73
Figura 3 – Item 15.1 do Anexo I.A, nos termos da redação do TCA 2007	81
Figura 4 – Item 1.11.1 do Anexo VI, nos termos da redação do TCA 2007	81
Figura 5 – Item 1.11.2 do Anexo VI, nos termos da redação do TCA 2007	81
Figura 6 – Resumo da obrigação a partir do TCA 2007.....	82
Figura 7 – Quadro de Investimentos do fluxo do TCA 2007, sem considerar investimentos em contêineres de 2500L, embora continuasse obrigatório o fornecimento de 250 contêineres, recebidos da PMSP	83
Figura 8 – Item 2.2.6 do TCA 2012.....	83
Figura 9 – Quadro de Investimentos do fluxo do TCA 2012, considerando investimento em 30 equipamentos de 2500L e 1200 equipamentos de 1000L (apenas os que seriam adquiridos pela concessionária, e não os recebidos da PMSP).....	84
Figura 10 – Quadro de Investimentos do item 3.12 do fluxo de SP-Regula, adicionando indevidamente investimentos em contêineres de 1000L e 2500L.....	85
Figura 11 - Posicionamento de SP-Regula informado em resposta ao Despacho Saneador....	87
Figura 12 - Posicionamento da área jurídica de SP-Regula no reequilíbrio.....	87
Figura 13 - Posicionamento da FIPE a respeito dos eventos da "alínea p"	88
Figura 14 – Conclusão da FIPE sobre os eventos da "alínea p"	88
Figura 15 - Demanda Ecourbis “alínea p”	89

Figura 16 - Posicionamento final de SP-Regula sobre os eventos da alínea "p"	89
Figura 17 - Posicionamento da FIPE a respeito dos eventos da "alínea p" (indenização).....	92
Figura 18 - Posicionamento da FIPE a respeito dos eventos da "alínea p"	93
Figura 19 - posicionamento de SP-Regula a respeito da correção do erro material referente aos Créditos de PIS/COFINS	97
Figura 20 – Evento conforme planilha da FIPE, com simulação de seu impacto financeiro “ativada”	97
Figura 21 – Posicionamento da FIPE sobre a necessidade de correção deste erro material	98
Figura 22 – Pleitos apresentados pela concessionária	99
Figura 23 - Descrição do pleito do evento 3.4 (FIPE)	102
Figura 24 – Mérito alegado no pleito 3.4 (suposto erro no TCA 2012)	104
Figura 25 – Composição de Encargos Sociais - TCA 2012	128
Figura 26 – Composição de encargos sociais TCA 2012	131
Figura 27 – Total de resíduos previsto no Anexo II do contrato	138
Figura 28 – Previsões contratuais a respeito da variação de resíduos	139
Figura 29 – marco de referência do Anexo II redefinido a partir do TCA 2012	140
Figura 30 – Metodologia adotada pela concessionária para estimar a quantidade de veículos da Coleta Domiciliar	146
Figura 31 – Fundamentação adotada pela concessionária para dimensionamento da quantidade de conjuntos transportadores na Estação de Transbordo Santo Amaro (proposta técnica)	149
Figura 32 – Avaliação da FIPE exposta no Produto 10	149

Figura 33 – Detalhamento do cálculo feito pela FIPE	150
Figura 34 – Detalhamento do cálculo de SP-Regula	151
Figura 35 – Fundamentação adotada por SP-Regula os parâmetros de viagens/veículo/dia e ton/viagem	151
Figura 36 – Detalhamento do cálculo feito pela FIPE	156
Figura 37 – Fundamentação adotada pela concessionária para dimensionamento da quantidade de conjuntos transportadores na Estação de Transbordo Santo Amaro (proposta técnica)	157
Figura 38 – Premissas adotadas pela concessionária para estimar a quantidade de veículos da Coleta Domiciliar no processo licitatório	162
Figura 39 – Premissas adotadas por SP-Regula para estimar a quantidade de veículos da Coleta Domiciliar no processo licitatório	162
Figura 40 – Cálculo da quantidade de veículos adotando as premissas de viagens/veículo/dia e ton/viagem da proposta da concessionária no processo licitatório, no lugar das premissas modificadas consideradas por SP-Regula	163
Figura 41 – Fundamentação adotada por SP-Regula os parâmetros de viagens/veículo/dia e ton/viagem	164
Figura 42 – Utilização do mês de março de 2022 para determinação dos parâmetros	166
Figura 43 – Utilização do mês de março de 2022 para determinação dos parâmetros	169
Figura 44 – Detalhamento do cálculo de SP-Regula (universalização da coleta seletiva).....	171
Figura 45 – Índices de produtividade apresentados pela própria concessionária em 2020, para a Subprefeitura de Itaquera (umas das subprefeituras a ser abrangida, atualmente, pela “universalização”):.....	172

Figura 46 – Orçamento estimado para a construção da URE Unidade Leste com capacidade operacional de 1.096 t/dia.....	204
Figura 47 – Item 2.2.2 do Anexo VIII do TAM	232
Figura 48 – Composição do BDI	236
Figura 49 – Impostos no fluxo	236
Figura 50 – Despesas indiretas e seguro/garantia no fluxo	237
Figura 51 – Despesas a expressamente serem consideradas nos fluxos marginais em função de obrigações não previstas no TAM (itens 3/4 do Anexo X)	238
Figura 52 – Item 64 da matriz de riscos	243
Figura 53 – Itens 5-7 do Anexo VII	246
Figura 54 – Histórico da Coleta Seletiva de Orgânicos em Milão, Itália.....	265
Figura 55 – Histórico da Coleta Seletiva de Orgânicos em Milão, Itália.....	266
Figura 56 – Reprodução da Figura 15 do PGIRS	267
Figura 57 – Capex e OPEX no TAM	275
Figura 58 – Hierarquia Desperdício Zero (Aliança Internacional Resíduo Zero).....	279
Figura 59 - Balanço de Massas referente ao Ano 18.....	290
Figura 60 - Resumo das saídas dos ecoparques (UTM)	292
Figura 61 –Estudo para implantação da URE considerando elevada taxa de de rejeito da UTM	298
Figura 62 – Estudo de Rendimentos da UTM	298

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Investimentos previstos no contrato atual.....	45
Quadro 2 - Serviços previstos no contrato atual	47
Quadro 3 - modificações do contrato efetuadas por ofícios ou atos extracontratuais.....	49
Quadro 4 - Situação das principais obrigações de investimento.....	50
Quadro 5 - Modificações realizadas pelo TAM no Contrato nº 26/SSO/2004	64
Quadro 6 - Custos indiretos mensal e anual com pessoal, consumo, transporte e com despesas diversas da Unidade Sudeste.	176
Quadro 7 - Custos de mão de obra indireta de todas as unidades operacionais da Concessionária, com destaque para a Unidade Sudeste	177
Quadro 8 – Custos indiretos que constam no item 4. Materiais de Consumo/Outros no item 4.15- Outros Indiretos	180
Quadro 9 – Saldo de vida útil do aterro ao final da concessão com CAPEX em tratamento ...	199
Quadro 10 – Saldo de vida útil do aterro ao final da concessão sem investimento em CAPEX para tratamento (ilustrativo)	200
Quadro 11 – Evolução da vida útil do aterro e etapas de investimento	202
Quadro 12 - CAPEX, OPEX e Receita do Ecoparque Leste previsto no TAM.....	295
Quadro 13 - CAPEX, OPEX e Receita do Ecoparque Leste previsto no TAM.....	299
Quadro 14 – Cenário Final com CAPEX, OPEX e Receita após ampliação do Ecoparque Leste ou implantação de nova UTMB.....	300

LISTA DE SIGLAS

AMLURB – Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
BDI – Benefícios e Despesas Indiretas
CAPEX – *Capital Expenditure*
CDR – Combustível derivado de resíduos
CET – Companhia de Engenharia de Tráfego
CGM – Controladoria Geral do Município
CF – Constituição Federal
CMT – Central Mecanizada de Triagem
CTL – Central de Tratamento de Resíduos Leste
DM – Decreto Municipal
DOC – Diário Oficial da Cidade
ETE – Estação de Tratamento de Efluentes
EVTE – Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica
EVTEA – Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
FCM – Fluxo de Caixa Marginal
FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FISCOR - Sistema Informatizado de Fiscalização dos Serviços de Coleta de Resíduos
GNV – Gás Natural Veicular
GSA – Gerência de Saneamento Ambiental da SP Regula
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IN – Instrução Normativa
INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*
IPCA – Índice de Preço ao Consumidor Amplo
ISS – Imposto Sobre Serviços
LF – Lei Federal
LM – Lei Municipal
MPSP- Ministério Público do Estado de São Paulo
NBASP – Normas Brasileiras
TIR – Taxa Interna de Retorno de Auditoria do Setor Público
ODS - Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável
OPEX – *Operational Expenditure*

PEV – Ponto de Entrega Voluntária

PGIRS - Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo

Planares - Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

PPP – Parceria Público-Privada

PWC – *Price Waterhouse Coopers*

NO - Noroeste

PA – Processo Administrativo

PIS/COFINS - Programa de Integração Social/ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

REF – Reequilíbrio Econômico-Financeiro

RSS – Resíduos de Serviços de Saúde

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

SE - Sudeste

Selur - Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana

SES – Secretaria Municipal de Serviços

SEI – Sistema Eletrônico de Informações da PMSP

SISCOR - Sistema de Controle de Resíduos Sólidos Urbanos

SP-Regula - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo

SPE – Sociedade de Propósito Específico

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

Siemaco - Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Prestação de Serviços de Asseio e Conservação e Limpeza Urbana de São Paulo

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SVMA – Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente

TAM – Termo Aditivo Modificativo

TB – Tratamento Biológico

TCA – Termo de Compromisso Ambiental

TIR – Taxa Interna de Retorno

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TCU – Tribunal de Contas da União

Ton. – Tonelada

URE – Unidade de Recuperação Energética

UTB – Unidade de Tratamento Biológico

UTM – Unidade de Tratamento Mecânico de Resíduos

UTMB – Unidade de Tratamento Mecânico-Biológico de Resíduos

UTRSS – Unidade de Tratamento de Resíduos de Saúde

VPL – Valor Presente Líquido

WACC - *Weighted average cost of capital*

RESUMO

Trata-se de procedimento de Inspeção que se destinou a avaliar o processo de prorrogação do Contrato de Concessão nº 26/SSO/04, referente aos Serviços Divisíveis de Limpeza Urbana no município de São Paulo no Agrupamento Sudeste, nos termos do que determina a Instrução Normativa nº 02/2022.

O termo aditivo de prorrogação envolve valores significativos. A renovação do contrato tem valor estimado em R\$ 41.407.781.880,69, ao longo de 20 anos. A tarifa terá aumento imediato de 41,4% a partir da renovação do contrato, alcançando R\$ 100.500.000,00 mensais, ou R\$ 1.206.000.000,00 anuais (data base de out/2022). Outros três aumentos reais, adicionalmente, estão escalonados ao longo da execução contratual, penderes do cumprimento de algumas metas – 23,71% no segundo ano da prorrogação, 5,26% no terceiro ano, e outros 21,65% no 10º ano – resultando em tarifa final de R\$ 1.910.385.113,55 anuais (data-base de out/2022).

Além disso, essa renovação estabelece também a resolução dos reequilíbrios contratuais penderes, referentes ao 2º, 3º e 4º quinquênios do contrato, com o poder executivo municipal reconhecendo desequilíbrio no valor de R\$ 2.210.046.082,19 em favor da concessionária, dos quais a concessionária renunciou expressamente a R\$ 1.000.375.405,26, a título de renovação da outorga da concessão, nos termos do que previa a Cláusula 5ª do contrato.

Diante da complexidade e extensão dos documentos analisados, e em função do tempo e dos recursos disponíveis, este trabalho teve seu escopo definido a partir de critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, nos termos do art. 10 da Instrução Normativa nº 02/22 desta E. Corte, e das NBASP 4000/128 e 100/46². Nesse panorama, a presente auditoria teve nível de asseguaração definido como limitado (NBASP 400/40-41 e 100/33), tendo a verificação se aprofundado em algumas parcelas específicas dos documentos apresentados e em coletas amostrais de dados e informações, por não ser possível realizar verificação exauriente de toda

² Destaca-se ainda a ausência de protocolo direto, por SP-Regula, no eTCM 16.772/2023, de lista completa e organizada, da documentação exigida nos termos do art. 4º da Instrução Normativa nº 02/2022, o que obrigou à requisição específica e individual de documentos por parte dessa auditoria, consumindo tempo relevante e agregando limitações ao escopo e à profundidade dos trabalhos de auditoria.

a documentação. Nos termos da Instrução Normativa nº 02/22 desta E. Corte, art. 10, salienta-se que o escopo definido para o trabalho foi submetido à avaliação do Subsecretário de Controle Externo (SCE), sendo formalmente aprovado em 05.02.2024.

O trabalho foi dividido, basicamente, em dois grandes tópicos:

- i) A resolução dos reequilíbrios contratuais pendentes, referentes ao 2º, 3º e 4º quinquênios do contrato;
- ii) A renovação do contrato em si, pelo prazo de 20 anos, com a inserção de novas metas de investimento e serviço.

No que se refere especialmente ao primeiro tópico (reequilíbrio econômico-financeiro), a análise realizada pela Equipe de Auditoria se valeu especialmente de análises e levantamentos de informações já realizados por esta Subsecretaria de Controle Externo (SCE) em outros trabalhos, durante a execução contratual. Verificou-se que a SP-Regula se baseou nos modelos e análises desenvolvidos pela FIPE em consultoria prestada de 2019 a 2022 (abrangendo o 2º e o 3º quinquênios) e, para o 4º quinquênio, atualizou os cálculos e análises técnicas. Nesse ponto, a Equipe de Auditoria constatou a ocorrência de erros materiais cometidos por SP-Regula em seus cálculos e análises, além de análises inconsistentes com o histórico e as normas contratuais e legais aplicáveis (Achados de Auditoria nº 01 a 09), com impactos financeiros significativos.

Alguns desses erros constatados foram objeto de questionamento à SP-Regula durante a realização da auditoria, sendo dois deles expressamente reconhecidos por sua equipe técnica, que informou que faria as devidas correções, totalizando R\$ 570.643.358,68 em potenciais prejuízos ao erário já reconhecidos a serem evitados (ver Achados de Auditoria nº 01 e 02).

Em relação aos apontamentos que haviam sido realizados no âmbito do TC 10.366/2019, que abordavam o 2º e 3º reequilíbrios contratuais, constatou-se que a SP-Regula confirmou a correção de alguns pontos, nos termos que havia informado no Ofício nº 436/2022/SP-Regula. Nesse sentido, apenas com o fato de que o Poder Concedente passou a evocar alguns dos eventos de reequilíbrio já anteriormente indicados, nos termos do que essa Auditoria havia apontado nos itens 5.2.3 e 5.2.4 de seu relatório no TC 10.366/2019, já estariam sendo evitados prejuízos indevidos ao erário de R\$ 538.434.481,95. Em relação à maior parte dos

apontamentos, contudo, permaneceram os problemas já reportados nos respectivos autos (ver Achado de Auditoria 09). Além disso, mesmo para alguns pontos para os quais SP-Regula já havia informado que seriam feitas correções no Ofício nº 436/2022/SP-Regula, foram constatadas divergências e/ou ausência da correção informada (ver Achado de Auditoria nº 05).

Parcela dos Achados de Auditoria, especialmente os referentes ao TC 10.366/2019, referiu-se a questões de natureza qualitativa e/ou não ainda passíveis de apuração efetiva do impacto financeiro (tanto os que se referiram ao 2º e o 3º quinquênios como os que se referiram ao 4º quinquênio). Por outro lado, para a parcela dos Achados a respeito da qual foi possível quantificação dos valores, os potenciais prejuízos ao erário constatados somam R\$ 1.497.914.022,65³, dos quais, como já informado, R\$ 570.643.358,68 já foram expressamente reconhecidos pela equipe técnica da SP-Regula, após questionamento desta Auditoria em requisição.

No que se refere ao segundo tópico (prorrogação contratual), a análise realizada pela Equipe de Auditoria abordou: estudos técnicos que definiram cálculo tarifário; alocação de riscos e responsabilidades contratuais; justificativas para a prorrogação e conformidade aos termos legais aplicáveis à gestão de resíduos sólidos.

Em avaliação amostral dos estudos técnicos que fundamentaram a definição da nova tarifa aplicável, constatou-se que a SP-Regula recalculou a tarifa vigente redefinindo quase todos os parâmetros de cálculo da tarifa (custos e quantitativos unitários de referência), mesmo para parcelas ou aspectos da prestação do serviço para os quais não se verificou fato legal ou contratualmente ensejador de mudanças. Assim, realizou a redefinição de diversas premissas remuneratórias não estritamente relacionadas às modificações obrigacionais que acompanharam a prorrogação do contrato, como se se tratasse de um novo contrato, e não de uma prorrogação (Achado de Auditoria nº 23). Analogamente, realizou modificação no total de resíduos considerado no dimensionamento dos equipamentos e recursos, em contrariedade às disposições legais e contratuais aplicáveis (Achado de Auditoria nº 14). É possível concluir que os relevantes aumentos na tarifa que estão sendo aplicados, nesse sentido, não resultam apenas

³ Conforme os seguintes itens deste relatório: 3.1, 3.2, 3.4, 3.5, 3.6.a, e 3.8 (evento 3.10 e evento 4.13).

dos novos investimentos e padrões de serviços que passam a ser previstos no contrato, mas também das diversas mudanças nas premissas de cálculo aplicáveis às características do serviço já existentes e que observarão regular continuidade.

Em diversos casos, constatou-se que foram adotadas premissas de produtividade menos eficientes que as consideradas no processo licitatório original, resultando em dimensionamento de mais equipamentos e, conseqüentemente, de mais custos. Muitas dessas premissas foram, além disso, extraídas da operação real da concessionária de um único mês de 2022. No entanto, a instalação, no Agrupamento, de novas unidades de transferência e tratamento de resíduos (Ecoparques e Estação de Transferência) deveria permitir otimização da operação e um dimensionamento mais eficiente e menos custoso para os equipamentos, especialmente a operação de coleta, não se justificando a adoção de índices menos eficientes de produtividade e consumo.

Salienta-se que essa prática de redefinição total das premissas - em grande parte, ainda, apenas com base em informações passadas diretamente pela concessionária - aborda inadequadamente a assimetria de informação inerente a um contrato de concessão de longa duração e grande complexidade. Passa a se trabalhar com valores que não passaram pelo crivo do processo licitatório (que é apto a revelar valores reais de mercado por meio do mecanismo competitivo), os quais são controlados essencialmente pela concessionária. Potencializam-se, assim, os prejuízos oriundos da assimetria de informação. Ressalta-se que não havia qualquer necessidade e não se verificou qualquer vantagem ou interesse público nessa redefinição de todas as premissas e parâmetros remuneratórios do contrato. A prorrogação do contrato não exigia de qualquer forma essa redefinição, nem houve fatos aptos a motivá-la.

Nesse panorama, no aprofundamento da verificação dos cálculos, a Equipe de Auditoria constatou ainda que diversas das novas premissas adotadas por SP-Regula no cálculo da tarifa não restaram efetivamente justificadas ou fundamentadas, muitas resultando apenas de valor digitado em determinada planilha, sem indicação de fontes (Achado de Auditoria nº 10).

Em diversos casos, a Equipe de Auditoria constatou também erros materiais nas premissas ou cálculos que fundamentaram a definição da tarifa, ou incompatibilidades desses cálculos com a documentação e o histórico de referência, sendo constatadas premissas ineficientes,

inconsistentes e/ou inadequadas, que resultam em prejuízos ao erário potenciais oriundos da superestimação da tarifa (ver Achados de Auditoria nº 11 a 29).

Para parcela dos Achados referentes ao cálculo que fundamentou a tarifa definida a partir da prorrogação contratual, foi possível apuração estimativa dos impactos financeiros. Os potenciais prejuízos ao erário resultantes foram estimados em R\$ 1.688.519.116,16, apurados em valor equivalente a um pagamento único compensatório, teórico, no Ano 1⁴, considerando-se somatória simples⁵ das estimativas de potencial prejuízo ao erário apresentadas nos Achados de Auditoria nº 11 a 17, 19 a 22, e 27. Referida estimativa de impacto financeiro, ressalta-se, é apenas preliminar, em virtude da complexidade da matéria, do escasso tempo para sua avaliação, e da ausência de vinculação direta por fórmulas em muitos pontos nas planilhas disponibilizadas por SP-Regula em diversos pontos, devendo ser apurada de forma definitiva oportunamente, se for o caso⁶.

Destaca-se que esses erros constatados nos cálculos de referência da tarifa, acompanhados do fato de que houve completa redefinição de todas as premissas aplicáveis, além disso, afetam a avaliação de vantajosidade da prorrogação. Isso porque, tratando-se, na prática, de um processo de reequilíbrio tarifário, com definição direta da tarifa por meio de estudos de custos de referência, deve haver maior cuidado e precisão, já que não se contará com o processo competitivo licitatório para revelação de preços de mercado para o serviço.

No que se refere à alocação de riscos e responsabilidades contratuais, verificaram-se nos documentos apresentados alocações ineficientes e/ou previsões inadequadas na matriz de riscos contratual e nos mecanismos de reequilíbrio contratual, potencialmente comprometedoras dos incentivos ao adequado cumprimento do contrato e da eficiência na execução do serviço,

⁴ Calculados em função do impacto em pagamento equivalente único no Ano 1 da prorrogação, de forma a deixar os impactos na mesma data base e evitar considerações a respeito dos degraus tarifários. O valor é obtido realizando-se as correções individuais apontadas no EVTE apresentado por SP-Regula e calculando a modificação equivalente de tarifa que teria que ocorrer no Ano 1 para se obter VPL = 0 à mesma taxa de desconto prevista no fluxo.

⁵ O eventual recálculo das modificações de forma conjunta poderia resultar em valor modificado, em função de interdependências entre as variáveis e/ou de descontinuidades relacionadas a potenciais períodos do fluxo com prejuízo real (impostos sobre a renda), entre outros.

⁶ Além disso, as estimativas de impacto de cada apontamento foram analisadas e apresentadas *coeteris paribus* (tudo o mais constante), mantendo-se todas as demais premissas do fluxo não diretamente afetadas pelas premissas ali criticadas (ainda que questionadas em outros pontos do relatório de auditoria), de forma a isolar seu impacto. Esse impacto, além disso, foi apresentado sob a forma de montante total em valor presente (por meio da avaliação simulada da alteração equivalente da tarifa do Ano 1 dentro do EVTE).

especialmente as alocações cujo teor descaracteriza parcialmente a alocação dos riscos operacionais do serviço à concessionária (Achados de Auditoria nº 30 a 38).

Em relação à verificação das justificativas para a prorrogação do contrato e da conformidade dos documentos aos termos legais aplicáveis à gestão de resíduos sólidos, destaca-se especialmente a constatação de que não foi cuidadosamente considerado nos atos administrativos decisórios o fato de que a concessionária descumpriu parcela das obrigações contratuais (com destaque para a Usina de Compostagem e para a Coleta Mecanizada), e que, mesmo para a parcela das obrigações de investimento cumprida, houve relevante atraso. Também foram destacadas as fragilidades das premissas utilizadas no estudo de vantajosidade da prorrogação entregue pela consultoria contratada, bem como da análise a respeito da viabilidade da implantação da coletiva seletiva de resíduos orgânicos (Achados de Auditoria nº 39, itens 3.39.a, 3.39.b e 3.39.c).

Já no que se refere à aderência do projeto de renovação da concessão - minuta de termo aditivo modificativo - aos termos legais aplicáveis à gestão de resíduos sólidos), a Auditoria verificou, em alguns pontos, incompatibilidades entre o projeto de renovação da concessão e o PGIRS, especialmente por não restar prevista a coleta seletiva dos resíduos orgânicos. Também foi apontada a falta de aderência à Política Nacional de Resíduos Sólidos da previsão de Unidades de Recuperação Energética (URE), especialmente pela não comprovação da sua viabilidade técnica e ambiental, bem como a ausência de implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental, além de outros pontos (Achados de Auditoria nº 39 – itens 3.39.d, 3.39.e – 40, 41 e 42).

Também foi demonstrado, por meio da apresentação de comparativos, que a opção por mais uma URE, em detrimento de outra(s) unidade(s) de tratamento mecânico e biológico, precisa ser mais robustamente justificada com base em estudos e cenários comparativos, notando-se que não constam estudos dessa natureza nos processos administrativos consultados (Achados de Auditoria nº 43 e 44).

Constataram-se, em suma, relevantes problemas no processo de prorrogação do contrato, tanto no que se refere à resolução do reequilíbrio atualmente pendente, como no que se refere à

própria prorrogação em si, especialmente diante dos indícios de ineficiências e sobrepreços na estimativa da tarifa.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	31
1.1. Objetivo da Auditoria	31
1.2. Objeto da auditoria	31
1.2.1. Reequilíbrio contratual	32
1.2.2. Prorrogação da concessão.....	32
1.3. Destinatário(s) da auditoria	33
1.4. Processos SEI em que são armazenados documentos sobre o tema	33
1.5. Trabalhos anteriores já realizados sobre o tema.....	34
1.6. Nível de asseguração.....	34
1.7. Escopo	36
1.8. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	37
1.9. Entidade responsável.....	38
1.10. Visão geral do objeto auditado	38
1.10.1. Resumo do Histórico da gestão contratual.....	38
1.10.1.1. Início da vigência do contrato (2004-2007)	39
1.10.1.2. TCA 2007 (vigência de 2007-2012).....	41
1.10.1.3. TCA 2012 (vigência 2012-Presente)	42
1.10.1.4. Gestão do Contrato pós TCA 2012	44
1.10.2. Mapeamento da evolução das obrigações contratuais atualmente vigentes	45

1.10.3.	Mapeamento do cumprimento dos principais investimentos	50
1.10.4.	Situação obrigacional após o TAM – Investimentos e serviços.....	52
1.10.5.	Histórico referente aos processos de reequilíbrio contratual.....	52
1.10.6.	Condicionamentos para a prorrogação contratual.....	56
1.10.7.	Minuta de Termo Aditivo-Modificativo, manifestação final da concessionária e envio a esta Corte tendo em vista a Instrução Normativa nº 02/2022.....	63
1.10.8.	Modificações contratuais realizadas pelo TAM	64
2.	METODOLOGIA.....	67
2.1.	Critérios Adotados.....	67
2.2.	Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados	67
2.3.	Limitações do trabalho de auditoria.....	68
3.	ACHADOS DE AUDITORIA.....	71
3.1.	Achado de auditoria nº 01: erro material, no cálculo do reequilíbrio realizado por SP-Regula, resultou em desconsideração do cômputo das receitas extratarifárias pagas à concessionária a partir de 2015, referentes às ampliações extratarifárias da coleta seletiva/diferenciada realizadas em 2015 e 2018, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 555.132.782,49.	72
3.2.	Achado de auditoria nº 02: o cálculo realizado por SP-Regula, nos moldes em que colocado doc. SEI nº 095365563 (Laudo), não “neutraliza”, ao contrário do que se afirma no item 18.5 do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário”, os impactos dos eventos do TCA 2012, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 15.510.576,19.	77
3.3.	Achado de auditoria nº 03: o cálculo do reequilíbrio realizado por SP-Regula adiciona indevidamente investimento em 250 contêineres de 2500L e 2.250 contêineres de 1000L da	

Coleta Seletiva ao fluxo de caixa, deixando de observar que tais contêineres, nos termos dos itens 1.11.1 e 1.11.2 do Anexo VI do Contrato (TCA 2007) e do item 2.2.6 do TCA 2012, foram adquiridos originalmente pela PMSP e transferidos sem custos à concessionária, nunca tendo sido considerados como investimentos nos fluxos da Proposta Original apresentada pela concessionária, do TCA 2007 e do TCA 2012, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 143.721.991,43..... 79

3.4. Achado de auditoria nº 04: o recálculo realizado pela equipe econômica de SP-Regula do valor de base da dívida referente à “alínea p” do TCA 2012, nos moldes em que colocado no item 18.4 do doc. SEI nº 095365563 (Laudo Final de Reequilíbrio), que adotou o valor base de R\$ 151.472.467,79, em vez de R\$ 113.300.001,17 (data base de out/03) é inconsistente: i) com o que a SP-Regula afirmou expressamente que consideraria no Ofício nº 436/2022/SP-Regula, enviado a esta E. Corte em resposta ao Despacho Saneador do TC 10.366/2019; ii) com a premissa jurídica afirmada no item 10.4 do “Termo Final” de Reequilíbrio extraordinário e com a lógica e os documentos colocados como fundamentação para o reequilíbrio; iii) com as conclusões alcançadas e recomendadas expressamente pela FIPE nos Produtos 6 e 10; iv) com o valor expressamente afirmado e pleiteado pela própria concessionária no âmbito do presente reequilíbrio. Dessas inconsistências nas premissas de recálculo adotadas pela equipe econômica de SP-Regula, resulta potencial prejuízo ao erário de R\$ 252.105.781,81..... 86

3.5. Achado de auditoria nº 05: constata-se que a avaliação do reequilíbrio realizada por SP-Regula contém as seguintes inconsistências, agravadas pela verificação de contradição material entre os posicionamentos revelados nos itens “a” e “b”, descritos a seguir: 94

a) 3.5.a - no que tange ao erro material presente na Planilha de cálculo do reequilíbrio, referente à desconsideração de créditos de PIS/COFINS com a depreciação de investimentos, que já foi reconhecido pela própria concessionária, a avaliação de SP-Regula do evento “A.7”, expressa no item 18.7 do “Termo Final” doc. SEI 095365214, é incompatível com a documentação dos autos e frontalmente contrária ao posicionamento da própria FIPE, deixando de reconhecer valores devidos ao poder público municipal pela concessionária, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 500.736.177,10..... 94

Saliente-se que, no Ofício nº 436/2022/SP-Regula, que responde ao relatório desta Auditoria e ao Despacho Saneador proferido pelo Exmo. Conselheiro Relator, a SP-Regula havia tomado conhecimento do erro, ocasião em que havia informado que a correção já teria sido feita e seria considerada no reequilíbrio (o que, no entanto, não foi concretizado no Termo Final de Reequilíbrio). 95

b) 3.5.b - em contradição, ao passo que rejeitam a correção do erro material informado no item anterior (créditos de PIS/COFINS sobre depreciação) - alegando suposta impossibilidade de se corrigirem erros materiais que teriam sido cometidos no fluxo do TCA 2012 - os responsáveis de SP-Regula estão aprovando o pleito de reequilíbrio 3.4 apresentado pela concessionária, cuja fundamentação é precisamente a ocorrência de um suposto erro no fluxo do TCA 2012, para reconhecer R\$ 483.627.350,92 de reequilíbrio à concessionária. 103

3.6. Achado de auditoria nº 06: o cálculo do saldo de reequilíbrio considera incidência do “ônus da concessão” previsto na subcláusula 14.1 do contrato (5%), tendo a SP-Regula confirmado que a concessionária pagará referido ônus sobre o saldo que eventualmente tiver a receber. No entanto, a eventual desobrigação do pagamento desse ônus, com a consequente *exclusão de sua consideração no cálculo do saldo* de reequilíbrio, poderia representar economia de recursos ao erário em valor estimado de R\$ 11.990.148,35, sobre o saldo total de base, sem afetar de qualquer forma o equilíbrio da concessionária (por conta dos efeitos tributários implícitos no mecanismo do Plano de Negócios). Ou seja: se o saldo de reequilíbrio fosse *recalculado* sem a consideração de que haveria incidência do pagamento de 5% de ônus da concessão, esse *saldo cairia mais de 5%*, em benefício ao erário (considerando o valor base definido por SP-Regula no TAM, a queda seria de R\$ 2.210.075.896,00 para R\$ 2.080.452.675,73). 106

3.7. Achado de auditoria nº 07: a avaliação feita pela equipe econômica no item 19.2 do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário” (doc. SEI 095365214) é incompatível com o mérito validado pela área jurídica, e viola as subcláusulas 15.5 e 15.7 do contrato e o art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995. 112

3.8. Achado de auditoria nº 08: a SP-Regula está considerando que as obras da Estação de Tratamento de Efluentes foram concluídas no Ano 19 (out/22 a out/23), com início da

operação em out/23. No entanto, relatório de atividades de dezembro de 2023 mostra que as obras ainda não foram concluídas, com os investimentos ainda em andamento, sem operação efetiva. A SP-Regula já reconheceu formalmente o equívoco, tendo informado que seriam feitas adequações 115

3.9. Achado de auditoria nº 09: a maioria dos apontamentos realizados por esta Auditoria no TC 10.366/2019 não foi considerada ou, alternativamente, adequadamente esclarecida por SP-Regula na realização do reequilíbrio. Registra-se que houve correção para alguns itens específicos. 116

3.10. Achado de auditoria nº 10: mesmo diante das informações e documentos adicionais passados por SP-Regula após requisição desta Auditoria, muitas premissas constantes do EVTE - com impacto direto na definição da tarifa - não tiveram sua fundamentação ou embasamento efetivamente apresentados, resultando, ao cabo, de valor simplesmente “digitado”, sem fundamentação de suporte, em violação art. 4º, III, X e XI da IN nº 02/2022 desta E. Corte, e ao art. 7º, §1º, “b” e “d”, da Lei municipal nº 17.731/2022. 125

3.11. Achado de auditoria nº 11: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, considera percentual total de absenteísmo em duplicidade, ao incluir premissas a esse respeito no total de encargos sociais e, ao mesmo tempo, incluir percentual específico de absenteísmo, alcançando percentual incompatível com parâmetros de mercado, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 41.790.667,91 127

3.12. Achado de auditoria nº 12: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, considera percentual de encargos sociais que inclui contribuição sindical patronal que deixou de ser obrigatória, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 20.701.910,72 130

3.13. Achado de auditoria nº 13: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, deixa de considerar redução de custos operacionais na operação de coleta domiciliar a partir da instalação e operação da nova Estação de Transbordo/Transferência no Extremo Leste (Unidade de Tratamento Mecânico e Transferência Extremo Leste), que deveriam ocorrer por conta da otimização das rotas de coleta possibilitada pela criação de um novo ponto de transferência/transbordo em um centro de massa de geração de resíduos do agrupamento

(sendo essa otimização da operação a única justificativa para colocar tal Unidade em uma nova e específica localidade, em terreno a ser adquirido diretamente pela PMSP), resultando num potencial prejuízo ao Erário estimado preliminarmente em pelo menos R\$ 49.354.944,39 para o período de Concessão, sem contar os custos equivalentes à aquisição de terreno. 133

3.14. Achado de auditoria nº 14: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, considera total de resíduos domiciliares divergente do previsto no contrato, sem qualquer necessidade, sem fato motivador baseado no interesse público/vantajosidade. e sem razões específicas. Foi indevidamente considerado aumento de 4,52% no total de resíduos: i) sem observância das fórmulas contratuais disciplinadoras do tema, em violação às subcláusulas 15.5.III do contrato, às subcláusulas 15.6.1, 15.6.2 e 15.6.3 do contrato c/c Anexo II do contrato, e em violação aos arts 2º, 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, por estar sendo concedido aumento de tarifa à concessionária em função de suposto aumento de resíduos situado dentro de sua banda de risco de 10%; ii) sem lastro em efetiva verificação de aumento no total de resíduos, em violação ao art. 7º, §1º, “c” e “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, observando-se que o total coletado em 2023 foi inclusive inferior ao valor de base atual (Anexo II do contrato). O prejuízo ao erário resultante é estimado em pelo menos R\$ 163.630.109,18.

137

3.15. Achado de auditoria nº 15: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, a estimativa do total de conjuntos transportadores (cavalo mecânico e carreta) no transbordo Santo Amaro, bem como dos custos unitários correspondentes, parte de premissas injustificadas e menos eficientes que as que foram adotadas no processo de reequilíbrio ora concluído (com base na avaliação da FIPE) - superestimando em quatro unidades o total necessário e superestimando os custos unitários, de forma a elevar indevidamente a tarifa calculada, premiando potencialmente a ineficiência da concessionária, em violação aos arts. 2º, 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, às subcláusulas 15.4, 15.5.II e 15.5.III do Contrato de Concessão, ao art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, e ao art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995. O prejuízo ao erário estimado é de R\$ 241.846.286,65. 148

3.16. Achado de auditoria nº 16: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, a estimativa dos custos com conjuntos transportadores (cavalo mecânico e carreta)

no Transbordo Vergueiro, parte de premissas injustificadas e menos eficientes que as que foram adotadas no processo de reequilíbrio ora concluído (com base na avaliação da FIPE) - de forma a elevar indevidamente a tarifa calculada, premiando potencialmente a ineficiência da concessionária, em violação aos arts. 2º, 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, às subcláusulas 15.4, 15.5.II e 15.5.III do Contrato de Concessão, ao art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, e ao art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995. O prejuízo ao erário estimado é de R\$ 138.475.454,82. 155

3.17. Achado de auditoria nº 17: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, a estimativa do total de veículos necessário para a Coleta Domiciliar parte de premissas de carga média por viagem e viagens/veículo/dia menos eficientes que as consideradas no processo licitatório original, com base apenas em dados de um único mês, e oriundos da suposta operação “real” informada pela concessionária, de forma a superestimar a tarifa calculada, premiando potencialmente a ineficiência da concessionária, em violação às subcláusulas 15.4, 15.5.II e 15.5.III do Contrato de Concessão, ao art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, e ao art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995, em potencial prejuízo ao erário estimado em R\$ 469.893.228,29..... 161

3.18. Achado de auditoria nº 18: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, a estimativa de SP-Regula do total de veículos necessário para a Coleta Domiciliar parte de premissas que possuem contradição interna: i) para estimar o total de resíduos e a quantidade de viagens por veículo por dia, a SP-Regula utilizou os dados da operação real do “mês pico” de março de 2022, adotando parâmetros menos eficientes que os previstos no processo licitatório e no contrato atual; ii) para estimar a carga média por viagem, em que o dado observado nesse “mês pico” foi mais eficiente que o previsto no processo licitatório e no contrato, a SP-Regula descartou o parâmetro real observado e adotou valor menos eficiente que, supostamente, seria oriundo do Agrupamento NO, sem justificativas específicas. O prejuízo ao erário resultante é estimado preliminarmente em R\$ 185.274.701,52. 168

3.19. Achado de auditoria nº 19: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, as premissas de carga média por viagem e de viagens por veículo por dia adotadas para o cálculo do total de veículos necessário para a universalização da coleta seletiva

divergem das premissas afirmadas pela própria concessionária nos processos recentes de ampliação do serviço, resultando em possível superdimensionamento do quantitativo de veículos adicional avaliado como necessário, em prejuízo ao erário estimado preliminarmente em R\$ 131.383.215,99. 170

3.20. Achado de Auditoria nº 20 – No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, há previsão de R\$ 6.421.026,71 por ano com a unidade genérica denominada “verba” para as despesas operacionais do Aterro CTL, no item “Verba para Itens Não Dimensionados (5%)”, em violação à jurisprudência pacífica do TCU, que veda a utilização de unidades genéricas, cujos valores em orçamentos apresentam característica de verba. O prejuízo ao erário total correspondente é estimado em R\$ 59.840.184,62. 174

3.21. Achado de Auditoria nº 21: É inadequada a previsão anual de R\$ 13.148.897,61 em custos indiretos para a “Unidade Sudeste”, a partir do Ano 1, uma vez que: essa unidade ainda não foi implantada; não está definida no TAM nenhuma modificação obrigacional que justifique sua inclusão; não há indicação de sua necessidade ou das premissas utilizadas para seu dimensionamento. Além disso, não resta demonstrada a necessidade de estrutura indireta idêntica a Unidade Leste, que é a maior estrutura operacional. Resulta, assim, violação ao art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022. O potencial prejuízo ao erário é estimado em R\$ 153.991.866,29. 176

3.22. Achado de Auditoria nº 22: O EVTE considera custos administrativos indefinidos, classificados apenas como “outros”, com característica de “verba”, em violação aos princípios da economicidade e da eficiência, notando-se que há jurisprudência do TCU proibindo a utilização de unidades genéricas cujos valores em orçamentos apresentam característica de verba. O impacto estimado é de R\$ 16.200.002,24 em potenciais prejuízos ao erário. 180

3.23. Achado de auditoria nº 23: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula está redefinindo, sem avaliações e sem justificativas individuais e específicas, praticamente todos os parâmetros que fundamentaram a definição do preço ofertado no processo licitatório pela concessionária, mesmo para as parcelas do serviço (especialmente custos operacionais) que continuarão a ser realizadas de forma equivalente, realizando alterações de premissas não estritamente derivadas das modificações obrigacionais. Em diversos casos, adotaram-se

inclusive parâmetros de produtividade menos eficientes e mais caros que os que constaram na proposta técnica apresentada pela concessionária na licitação, boa parte com base apenas em supostos dados da operação “real” informada pela concessionária, de forma a superestimar a tarifa calculada, premiando potencialmente a ineficiência da concessionária. Essa prática desconsidera, especialmente, a assimetria de informação inerente aos contratos de concessão, gerando grandes ineficiências e potenciais prejuízos ao erário. Resulta, assim, violação aos arts. 2º, 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, às subcláusulas 15.4, 15.5.II e 15.5.III do Contrato de Concessão, ao art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, e ao art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995 182

3.24. Achado de auditoria nº 24: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, prevê que a concessionária será responsável pela manutenção da vigilância do Aterro São Mateus por mais 21 anos, premissa injustificável diante do fato de que se encontra em estágio avançado a transferência da área objeto de tal vigilância à SVMA, conforme processos SEI nº 9310.2023/0000691-7 e 6027.2023/0003897-9 191

3.25. Achado de auditoria nº 25: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, há indícios de que as estimativas de custos com os veículos GNV estão superestimadas, porque: i) o índice de consumo de combustível por litro está estimado com base em pesquisa pouco robusta, realizada com base em um único veículo, diretamente pela concessionária; ii) o fator de consumo de 0,95km/m³ está sendo indevidamente aplicado para outros veículos cujo consumo é conhecidamente menor que os caminhões CCL, a exemplo dos veículos de pequeno porte, da coleta diferenciada e de coleta de RSS; iii) o custo de manutenção está aplicado considerando um acréscimo de 30% sobre o valor base de 1,6, acréscimo este que não se encontra de qualquer forma justificado, notando-se que o maior custo de manutenção do GNV já é refletido no fato de que sua base de cálculo é o valor do chassi do veículo (e o chassi do veículo GNV já é, no EVTE, 66,71% superior ao chassi do veículo diesel) - só com esse acréscimo injustificado de 30% no fator de manutenção, já resultam R\$ 201.411.245,06 em potenciais prejuízos ao erários..... 193

3.26. Achado de Auditoria nº 26: As planilhas auxiliares do EVTE, enviadas por SP-Regula, consideram investimentos para ampliação da vida útil do aterro CTL em 50.900.000

m³, o suficiente para que a vida útil residual do aterro seja de 56 anos após o ano de 2044, tendo em vista a implantação de novos tratamentos que reduzirão o envio de resíduos ao aterro. Não há cláusula no TAM (ou no EVTE) que determine ou justifique precisamente a realização da ampliação do CTL nessas quantidades, não sendo possível exigir da concessionária, em tese, esse volume de ampliação. Os investimentos, assim, estão sendo previstos em quantidade incompatível: i) com a razoabilidade, porque tal ampliação não se justifica no contexto do projeto; ii) com as cláusulas contratuais, porque não há exigência expressa de uma ampliação nessas quantidades. Essa situação não se justifica, indo de encontro ao artigo 70 da Constituição Federal, já que os investimentos dimensionados para o cumprimento de cada obrigação contratual devem ser apenas aqueles tidos como estritamente necessários para atender ao objeto contratual..... 197

3.27. Achado de Auditoria nº 27 – As planilhas auxiliares do EVTE, enviadas por SP-Regula, demonstram que haveria ampliação da útil do aterro CTL em 50.900.000 m³. No entanto, não resta claro como se daria o acréscimo de vida útil do Aterro CTL em 23.100.000 m³ no Ano 2032, uma vez que não estão mais previstos investimentos a partir de 2028. Não resta justificado, também, o acréscimo de 23.100.000 m³ no ano de 2027 - 75% dos investimentos estão concentrados nos Anos 1 e 2 do cronograma financeiro, enquanto os principais acréscimos estão em anos posteriores. Há, portanto, descompasso no cronograma apresentado.201

3.28. Achado de Auditoria nº 28 – o CAPEX das UREs, principais investimentos previstos no EVTE, é baseado em uma única estimativa, parametrizada, mesmo para variáveis a respeito das quais seria possível estimativa mais precisa com informações de mercado nacionais, restando a tarifa impactada por valores estimados com pouca robustez.....203

3.29. Achado de Auditoria nº 29– Consta somente uma pesquisa de preço para determinação de parte relevante do CAPEX da Unidade de Tratamento Mecânico (UTM), não havendo também fontes de referências de preço de parte relevante CAPEX da Unidade de Tratamento Biológico (UTB), restando a tarifa impactada por valores estimados com pouca robustez. 206

- 3.30. Achado de auditoria nº 30: a minuta de Termo Aditivo Modificativo torna incerta a permanência de algumas obrigações contratuais, porque deixa de excluí-las expressamente do rol de obrigações, embora a documentação auxiliar sugira sua exclusão; analogamente, há cláusulas que não possuem adequada clareza ou problema de referência às cláusulas contratuais mantidas e/ou alteradas, em prejuízo à interpretação e à fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e em violação ao art. 23, V, da Lei Federal nº 8.987/1995208
- 3.31. Achado de Auditoria nº 31: Não há parâmetros mínimos definidos expressamente no TAM para a obrigação contratual de ampliação da vida útil do Aterro Sanitário CTL, em infringência ao inciso V, do artigo 23 da Lei Federal nº. 8.987/1995.....211
- 3.32. Achado de auditoria nº 32: A cláusula 1.1 do TAM define que o prazo de vigência se inicia em 13.10.24, porém há itens contratuais que atribuem encargos, investimentos e pagamento da nova tarifa à concessionária a partir de 13.10.23, de forma retroativa à formalização contratual, em desacordo com os arts. 60, parágrafo único, e 65, I, “c”, da LF nº 8.666/1993 (arts. 95, § 2º, e 124, II, “c” da LF nº 14.133/2021);.....213
- 3.33. Achado de auditoria nº 33: os itens 5.2 e 5.3 do Anexo IV do TAM (e as demais cláusulas correspondentes) não alocam eficientemente os riscos de variação das receitas com exploração de receitas operacionais não tarifárias, porque: i) o risco está majoritariamente alocado à parte que não tem capacidade ou possibilidade para gerenciá-lo (Poder Concedente); ii) não estão sendo adequadamente observadas as assimetrias de informação; iii) o mecanismo concebido cria desalinhamento de incentivos.217
- 3.34. Achado de auditoria nº 37: o item 9.17 do Anexo IX do TAM, ao estabelecer expressa exigência de quantitativo de veículos para a coleta domiciliar, viola o art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 e entra em conflito com as outras cláusulas do contrato, já que a realização da coleta domiciliar é obrigação de fim, definida por escopo, e não por quantidades de equipamentos, devendo a quantidade de veículos tida como necessária ser dimensionada pela concessionária, por sua conta e risco (a obrigação é coletar todos os resíduos em todos os locais do agrupamento, de segunda a sábado, na frequência mínima definida no Anexo I.A)

- 3.35. Achado de auditoria nº 35: a previsão do item 63 da matriz de riscos contratual (Anexo V do TAM), de que serão devidos reequilíbrios à concessionária por “variações” nas rotas de coleta “solicitadas” pelo Poder Concedente viola o art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 e distorce o objeto da concessão, uma vez que a concessionária é a responsável contratual pelo dimensionamento das rotas de coleta tida como necessárias, por sua conta e risco, já que a realização da coleta domiciliar, nos termos da Cláusula 3ª e do Anexo I.A do contrato, é obrigação definida por escopo, a saber: a coleta de todos os resíduos domiciliares em todos os locais do agrupamento, nas frequências mínimas estabelecidas neste mesmo Anexo I.A. Cabe ao poder concedente tão somente aprovar, para fins operacionais, o dimensionamento realizado pela concessionária (item 2 do Anexo I.A) 226
- 3.36. Achado de Auditoria nº 36: os mecanismos inseridos no item 2.2.2 do Anexo VIII do TAM não conferem efetivo incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais de maior relevância, em violação ao art. 6º, II, da Lei Municipal nº 17.731/2022..... 231
- 3.37. Achado de auditoria nº 37: o item 4.5 do Anexo VI do TAM prevê a incidência do BDI sobre os custos a serem projetados nos fluxos de caixa marginais a serem compostos em função da ocorrência de eventos de desequilíbrio, independentemente da metodologia empregada, acarretando duplicidades de parcelas remuneratórias: i) com relação aos impostos, seguros, despesas indiretas e encargos, em todos os casos; ii) com relação aos parâmetros de retorno/lucro e risco, à exceção dos casos em que de fato não haja descasamentos de caixa no fluxo marginal projetado..... 235
- 3.38. Achado de auditoria nº 38: as cláusulas que disciplinam as consequências, para o equilíbrio contratual, da exclusão da 2º URE: i) estabelecem mecanismo inconsistente, que pode gerar onerosidades excessivas; ii) possuem problemas de clareza e especificação, além de contradição direta no que se refere às datas apresentadas como limite para diferenciação da alocação de risco..... 243
- 3.39. Achado de auditoria nº 39: constataram-se deficiências no estudo de vantajosidade da prorrogação contratual apresentado pelo Poder Concedente, destacando-se:..... 249

- a) 3.39.a – não se encontra correta a avaliação da FIPE, no Produto 2, de que houve atendimento aos principais encargos contratuais de investimentos, tendo em vista que a Usina de Compostagem não foi implementada, a Estação de Tratamento de Efluentes ainda não foi concluída, e a implementação da coleta mecanizada não atingiu 4% do previsto; quanto aos investimentos concluídos, em regra o foram com atraso, conforme demonstrado em diversas auditorias desta E. Corte. 249
- b) 3.39.b - no estudo de viabilidade há deficiências nas estimativas de quantitativos e preços unitários de vários serviços, em desacordo com o art. 7º, §1º, “b” e “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022 252
- c) 3.39.c - há deficiências na comparação entre o cenário de prorrogação contratual e o de nova licitação, em desacordo com o art. 7º, caput, da Lei Municipal nº 17.731/2022 .. 255
- d) 3.39.d - como decorrência dessas deficiências, não está justificada a conclusão do Apêndice 8.13 do Produto 2 da FIPE, que afirmou a “inviabilidade da coleta dos resíduos orgânicos em grande escala”, em desacordo com os termos do arts. 10 e 18, inciso IV, da Lei Federal nº 8.987/1995 e art. 7º, §1º, da Lei Municipal nº 17.731/2022 263
- e) 3.39.e - não há justificativas para o Produto 2 da FIPE não ter considerado as diretrizes, metas e agendas de implementação do PGIRS (Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo), aprovado e consolidado pelo Decreto Municipal nº 54.991/2014, bem como ter selecionado apenas algumas das metas do Planares..... 269
- 3.40. Achado de auditoria nº 40: A ausência de investimentos no fracionamento da coleta dos resíduos domiciliares de forma diferenciada vai de encontro às diretrizes do PGIRS... 272
- 3.41. Achado de auditoria nº 41: a não adoção da coleta e do tratamento da fração orgânica para geração de composto orgânico no Plano de Negócios vai de encontro às diretrizes do PGIRS e às experiências internacionais de sucesso na gestão de resíduos sólidos, considerando, especialmente, que a composição gravimétrica do município de São Paulo apresenta como resultado que a fração de resíduos orgânicos é da ordem de 50% do RSU gerado..... 276

3.42.	Achado de auditoria nº 42: A previsão de implantação de Unidades de Recuperação Energética (UREs) para a geração de energia com incineração de resíduos domiciliares <i>in natura</i> não está alinhada à Política Nacional de Resíduos Sólidos, uma vez que não está comprovada sua viabilidade técnica e ambiental, e não está prevista implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental, em desacordo com o art. 9, § 1º, da LF nº 12.305/2010	282
3.43.	Achado de Auditoria nº 43 – Após questionamento dessa Auditoria, a SP-Regula informou que seria feita alteração no TAM para prever o envio da fração orgânica das UTMs do Ecoparque Sul e da Transferência Extremo Leste para o Ecoparque Leste. No entanto, essa previsão resultaria na destinação de relevante parcela da fração orgânica separada mecanicamente no Agrupamento diretamente para o aterro sanitário, uma vez que, dos documentos apresentados, não resta demonstrada existência de capacidade operacional, na Unidade de Tratamento Biológico do Ecoparque Leste, para tratamento de toda a fração orgânica segregada no Agrupamento, em infringência às prioridades previstas no artigo 9º da Lei 12.305/2010.....	288
3.44.	Achado de Auditoria nº 44 – a opção por tratamento térmico (URE), em detrimento de outra(s) unidade(s) de tratamento mecânico e biológico, não se encontra efetivamente justificada com base em estudos e cenários comparativos.....	294
4.	CONCLUSÃO.....	302
5.	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	302

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo da Auditoria

Avaliar o processo de prorrogação do Contrato de Concessão nº 26/SSO/04, nos termos do que determina a Instrução Normativa nº 02/2022.

1.2. Objeto da auditoria

A presente Inspeção tem como objeto o processo de prorrogação do Contrato de Concessão nº 26/SSO/04 (peça 12), nos termos do que determina o art. 10 da Instrução Normativa nº 02/2022 desta E. Corte.

Em 22.12.2023 a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP-Regula) encaminhou a esta E. Corte o Ofício nº 477/2023/2023/SP-Regula, contendo a documentação por ela avaliada como suficiente para atendimento ao estipulado pela Instrução Normativa nº 02/2022 desta E. Corte, expediente protocolado como eTCM 16.772/2023 (peça 1, fl. 01).

Em consequência, o Conselheiro Relator, conforme despacho de peça 7, determinou a autuação do citado expediente, com a instauração da presente auditoria na modalidade Inspeção, nos termos do art. 1º, §1º, II, da Resolução nº 18/19 desta E. Corte.

O processo de prorrogação contratual a ser analisado envolve, de forma ampla, dois atos administrativos de significância estrutural:

- i) A resolução dos reequilíbrios contratuais pendentes, referentes ao 2º, 3º e 4º quinquênios do contrato, com o poder executivo municipal reconhecendo desequilíbrio no valor de R\$ 2.210.046.082,19, dos quais a concessionária renunciou expressamente a R\$ 1.000.375.405,26, a título de renovação da outorga da concessão, nos termos do que previa a Cláusula 5ª do contrato (fls. 18/22 da peça 1);
- ii) A renovação do contrato em si, pelo prazo de 240 meses, com a inserção de novas metas de investimento e serviço, que tem valor estimado em R\$ 41.407.781.880,69;(fl. 4 da peça 1).

1.2.1. Reequilíbrio contratual

O Termo de Contrato nº 026/SSO/04 foi assinado em outubro de 2004, entre o Município de São Paulo, representado pelo então Secretário Municipal de Serviços e Obras, e o vencedor da Concorrência nº 19/SSO/03, o consórcio Bandeirantes, com vigência de 240 meses (ou 20 anos), nos termos do que determina sua subcláusula 5.1 (fl. 5 da peça 12).

A cláusula 15.14 do contrato prevê a revisão ordinária do equilíbrio econômico-financeiro do contrato a cada 5 (cinco) anos. Conforme destacado no TC 10.366/2019, aproximando-se o fim do prazo original do contrato, apenas o reequilíbrio referente ao primeiro quinquênio (outubro 2004 a setembro 2009) foi efetivamente concluído (TCA 2012, peça 20). Além disso, houve uma revisão extraordinária do contrato em 2007 (TCA 2007, peça 18). Nesse sentido, restam pendentes de realização os reequilíbrios referentes ao 2º, 3º e 4º quinquênios.

No presente processo, SP-Regula informa a conclusão desse processo, nos termos do Anexo I ao Termo Aditivo Modificativo - Solução de Conflitos Pretéritos, fls. 17/22 da peça 1).

1.2.2. Prorrogação da concessão

A SP-Regula contratou trabalho de consultoria da Fundação Instituto de Pesquisas Econômica (FIPE) para a realização dos estudos que subsidiaram a avaliação a respeito da vantajosidade da prorrogação, bem como para a elaboração detalhada do projeto e dos instrumentos de termo aditivo adotados por SP-Regula (doc. SEI nº 9310.2022/0000479-3).

A consultoria da FIPE, dividida em três produtos principais, envolveu destacadamente: no Produto 2 (SEI nº 9310.2023/0000868-5), estudo hipotético a respeito da vantajosidade da prorrogação da contratação, em perspectiva comparada à relicitação do objeto; no Produto 3, (SEI nº 9310.2023/0001186-4), apoio na estruturação jurídica, econômico-financeira e institucional da prorrogação contratual (caso avaliada como mais vantajosa), contemplando a redação de novos encargos e melhorias contratuais.

A prorrogação envolve o procedimento previsto na Cláusula 5º do Contrato Original (fls. 5/6 da peça 12), devendo respeitar também o art. 38 da Lei Municipal nº 13.478/2002, além dos parâmetros previstos na Lei Municipal nº 17.731/2022 e na Lei Federal nº 8.987/1995. A

aplicabilidade da Lei Municipal nº 17.731/2022 ao caso sob análise é extraída dos próprios pareceres de SP-Regula a esse respeito (peça 54⁷).

O processo de manifestação de interesse na prorrogação e definição dos parâmetros iniciais por parte da concessionária se encontra no SEI nº 9310.2022/0000262-6 (ver item 1.10.2).

1.3. Destinatário(s) da auditoria

A presente auditoria tem como destinatários imediatos (finalidade específica): a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula), visando ao aprimoramento de sua gestão; os Órgãos legislativos (Câmara Municipal de São Paulo), titulares do controle externo, e os conselheiros do TCMSP, responsáveis pelo julgamento e pela deliberação a respeito de determinações e recomendações tidas como cabíveis; e em função do controle social, todas as pessoas físicas e jurídicas que sejam tomadoras dos serviços prestados pela concessionária, todas as pessoas direta ou indiretamente afetadas pela prestação do serviço e pela utilização do erário municipal, além da sociedade civil organizada.

1.4. Processos SEI em que são armazenados documentos sobre o tema

Os principais processos SEI aplicáveis ao tema são listados a seguir.

Tabela 1 - Processos SEI aplicáveis

Nº SEI	Objeto
8310.2017/0000326-4	Processo Administrativo principal da contratação em vigor
9310.2022/0001217-6	Processo de avaliação da vantajosidade da prorrogação (SP-REGULA decide com base nos produtos da FIPE)
9310.2022/00000479-3	Processo de contratação de consultoria da FIPE para avaliação da vantajosidade da prorrogação ou relicitação
9310.2023/0001186-4	Produto 3 da FIPE (detalhamento do TAM a partir da conclusão pela vantajosidade)
9310.2023/0000868-5	Produto 2 da FIPE (avaliação teórica da vantajosidade)
9310.2023/0001493-6	Definição do reequilíbrio econômico-financeiro
9310.2023/0001870-2	Processo de aprovação do TAM (minuta) pelos órgãos deliberativos de SP-Regula, com base no Produto 3 da FIPE, e protocolo em atendimento às INs 02/2022 e 05/2022 desta E. Corte

⁷ 9310.2023/0001870-2

9310.2022/0000139-5	Avaliação jurídica da cláusula 5ª dos contratos e definição das condicionantes abstratas para a prorrogação. Aferição do interesse público na avença
9310.2022/0000262-6	Carta Ecourbis manifestando interesse na prorrogação, e avaliações iniciais de SP-Regula

Fonte 1 - Elaboração própria

1.5. Trabalhos anteriores já realizados sobre o tema

A seguir, listam-se os processos autuados com os principais trabalhos já realizados sobre o tema, considerados pela equipe de auditoria especialmente no âmbito da definição do escopo do trabalho (entendimento do objeto):

Tabela 2 - Trabalhos já realizados sobre o tema

TC nº	Objeto
3.066/2016	Análise do TCA 2012
4.146/2016	Acompanhamento de execução contratual 2016
4.696/2016	Análise do estudo da PWC a respeito do reequilíbrio do 2º quinquênio
9.702/2019	Acompanhamento de execução contratual 2019-2020
10.366/2019	Acompanhamento da consultoria da FIPE a respeito do processo de reequilíbrio do 2º e 3º quinquênios
5.067/2020	Inspeção a respeito do pagamento da tarifa provisória
9.661/2020	Avaliação de ampliação da Coleta Seletiva

Fonte 2 - Elaboração própria

1.6. Nível de asseguuração

Conforme previsto na NBASP 400/40-41, o auditor executa procedimentos para reduzir ou administrar o risco de fornecer conclusões incorretas, reconhecendo que, devido a limitações inerentes a todas as auditorias, nenhuma delas pode jamais fornecer garantia absoluta quanto à condição do objeto.

A NBASP 100/33 define dois níveis de asseguuração:

a) Asseguaração razoável: a asseguaração razoável é alta, mas não absoluta. A conclusão da auditoria é expressa de forma positiva, transmitindo que, na opinião do auditor, o objeto está ou não em conformidade em todos os aspectos relevantes, ou, quando for o caso, que a informação do objeto fornece uma visão verdadeira e justa, de acordo com os critérios aplicáveis. Para isso,

faz-se necessário reduzir o risco de asseguarção (ou o risco de auditoria) a um nível aceitavelmente baixo, considerando as circunstâncias do trabalho.

b) Asseguarção limitada: ao fornecer uma asseguarção limitada, a conclusão da auditoria afirma que, com base nos procedimentos executados, nada veio ao conhecimento do auditor para fazê-lo acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis. Os procedimentos executados em uma auditoria de asseguarção limitada são limitados em comparação com os que são necessários para obter asseguarção razoável. Um relatório de asseguarção limitada transmite a natureza limitada da asseguarção fornecida.

Os níveis de asseguarção são definidos em função das possibilidades e dos recursos e instrumentos disponíveis aos auditores, bem como em função da materialidade e dos riscos verificados para cada questão de auditoria presente na matriz de planejamento.

No presente caso, trata-se de auditoria com prazo estabelecido por meio de normativo (art. 10 da IN 02/2022), para a qual também houve fixação de cronograma, conforme peça 7 do eTCM 16.772/2022.

Trata-se, além disso, de objeto de grande complexidade, que agrega: i) a análise econômica, jurídica e de engenharia do reequilíbrio do 2º, 3º e 4º quinquênio, que abrange diversos eventos ocorridos ao longo de um período de 15 anos; ii) a análise econômica, jurídica e de engenharia do termo de prorrogação, que provoca profundas mudanças no contrato atualmente vigente e que deverá vigorar pelos próximos 20 anos, no valor de R\$ 41.407.781.880,69, envolvendo uma série de investimentos de natureza complexa, e toda uma estrutura operacional diferenciada e imbuída de inúmeras minúcias e detalhes, especialmente no que toca às estimativas de custos. A planilha utilizada para o cálculo do reequilíbrio possui 52 abas com aproximadamente 3.000 linhas em cada, enquanto o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da prorrogação possui 28 abas, com aproximadamente 1.000 linhas em cada.

Trata-se, assim, de tema de natureza significativamente especializada, cuja complexidade é agravada por carregar consigo complexo histórico ocorrido ao longo de 20 anos de execução contratual.

Assim, diante do exíguo prazo, da complexidade do objeto, e dos recursos humanos disponíveis à equipe, não se afigura possível abordar todo o objeto com nível de aprofundamento em todos os detalhes, de forma que a asseguarção do trabalho é definida como limitada.

1.7. Escopo

O escopo delimita o objeto e o que será auditado, e depende das necessidades do(s) usuário(s) previsto(s), do nível da asseguarção decidido, da materialidade, do risco que foi avaliado, da competência e dos recursos disponíveis na Corte de Contas (NBASP 4000/44). O escopo de auditoria é uma declaração clara do foco, da extensão e especialmente dos limites da auditoria em termos da conformidade do objeto com os critérios.

Nos termos da Instrução Normativa nº 02/22 desta E. Corte, art. 10, em função da natureza do presente trabalho, o escopo definido foi submetido à avaliação do Subsecretário de Controle Externo, sendo formalmente aprovado em 05.02.2024.

Os elementos de materialidade e riscos foram pela Coordenadoria V considerando o exíguo prazo, a complexidade do objeto e o reduzido quadro de auditores disponibilizado à equipe.

Em linha com o objeto a ser auditado (item 1.2) identificou-se que o escopo abrange, basicamente, dois grandes tópicos:

- i) A renovação do contrato em si, pelo prazo de 20 anos, com a inserção de novas metas de investimento e serviço, que tem valor estimado em R\$ 41.407.781.880,69;
- ii) A resolução dos reequilíbrios contratuais pendentes, referentes ao 2º, 3º e 4º quinquênios do contrato, com o poder executivo municipal reconhecendo desequilíbrio no valor de R\$ 2.210.046.082,19, dos quais a concessionária renunciou expressamente a R\$ 1.000.375.405,26, a título de renovação da outorga da concessão, nos termos do que previa a subcláusula 5.4 do contrato.

Nesse sentido, o escopo definido para o presente trabalho foi o seguinte:

Tabela 3 - Escopo da Auditoria

Item	Tema integrado ao escopo	Tópico
1	Avaliação da aderência entre as decisões de SP-Regula a respeito do mérito dos eventos de reequilíbrio do 2º e 3º quinquênios e os posicionamentos colocados pela Auditoria no TC 10.366/2019	Reequilíbrio
2	Avaliação amostral dos detalhes da atualização do cálculo do reequilíbrio, considerando que houve atualização por SP-Regula dos valores do 2º e 3º quinquênio e análise específica do 4º quinquênio, ambos a partir da planilha elaborada pela FIPE	Reequilíbrio
3	Avaliação dos atos administrativos individuais ou colegiados de SP-Regula expressamente acolhendo/rejeitando, motivadamente, eventos de reequilíbrio	Reequilíbrio
4	Avaliação da justificativa adotada para prorrogação do contrato, no lugar de nova licitação, levando-se em conta os aspectos materiais e formais da Lei Municipal nº 17.731/2022	Prorrogação
5	Avaliação amostral dos Estudos técnicos que fundamentaram a definição da nova tarifa aplicável, tanto com relação às macro-premissas definidoras dos parâmetros gerais do projeto, como com relação às micro-premissas fundantes do detalhamento dos custos de OPEX e CAPEX	Prorrogação
6	Avaliação da aderência do projeto de renovação da concessão (minuta de termo aditivo modificativo) aos termos legais aplicáveis à gestão de resíduos sólidos, especialmente PGIRS, Planares e PNRS	Prorrogação
7	Avaliação da repartição de riscos realizada no termo aditivo	Prorrogação

Fonte 3 - Elaboração própria

Foram considerados na determinação do escopo acima descrito, nos termos do art. 10 da Instrução Normativa nº 02/22 desta E. Corte, e das NBASP 4000/128 e 100/46: i) a relação dos tópicos tidos como de maior materialidade; ii) avaliação dos riscos referentes a tais tópicos.

Como ressaltado no item 1.6, a presente auditoria tem nível de asseguração definido como limitado, em função especialmente da complexidade do objeto, em comparação aos recursos disponíveis à equipe (essencialmente o curto prazo para avaliação).

1.8. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP),

desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai.

1.9. Entidade responsável

O contrato foi assinado, em outubro de 2004, pelo então Secretário de Serviços e Obras (fl. 47 da peça 12). Com a criação da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), no polo obrigacional então ocupado pelo município foi sub-rogada a entidade autárquica, nos termos do que previa a Lei Municipal nº 13.478/2002

Posteriormente, nos termos da Lei Municipal nº 17.433/2020 e do Decreto Municipal nº 60.941/2021, ocorreu a sub-rogação da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula), autarquia de regime especial criada à forma da Lei Municipal nº 17.433/2020, na posição de gestora, reguladora e fiscalizadora deste contrato, ocupada anteriormente pela AMLURB.

Nesse sentido, o órgão gestor do presente contrato, cujos agentes são responsáveis pelos atos concernentes à efetivação do reequilíbrio contratual e à prorrogação contratual sob análise, é a SP-Regula.

1.10. Visão geral do objeto auditado

1.10.1. Resumo do Histórico da gestão contratual

Passa-se a descrever, neste item, de forma breve e introdutória, o histórico geral relativo ao contrato inicial e suas alterações, no período 2004-2023.

Para maior detalhamento a respeito dos documentos e fatos mencionados em referido histórico, remete-se ao TC 9.702/2019 (acompanhamento da execução contratual realizado em 2019-2020).

Em apertada síntese, formalmente, após a assinatura do contrato original, constata-se que houve:

- Assinatura de dois Termos de Compromisso Ambientais⁸ (TCAs 2007 e 2012, peças 18 e 20) modificando cláusulas e obrigações contratuais;
- Assinatura de dois Termos Aditivos referentes à modificação societária (Termos de Aditamento 03 e 04).

Observe-se que, no período que se seguiu ao TCA 2012, embora não tenha havido assinatura de novos aditivos ao contrato, constatou-se que a AMLURB praticou atos de gestão contratual (ofícios) a título de modificação de cláusulas contratuais, sem a submissão a um procedimento formal de aditamento contratual, e sem a devida publicidade.

1.10.1.1. Início da vigência do contrato (2004-2007)

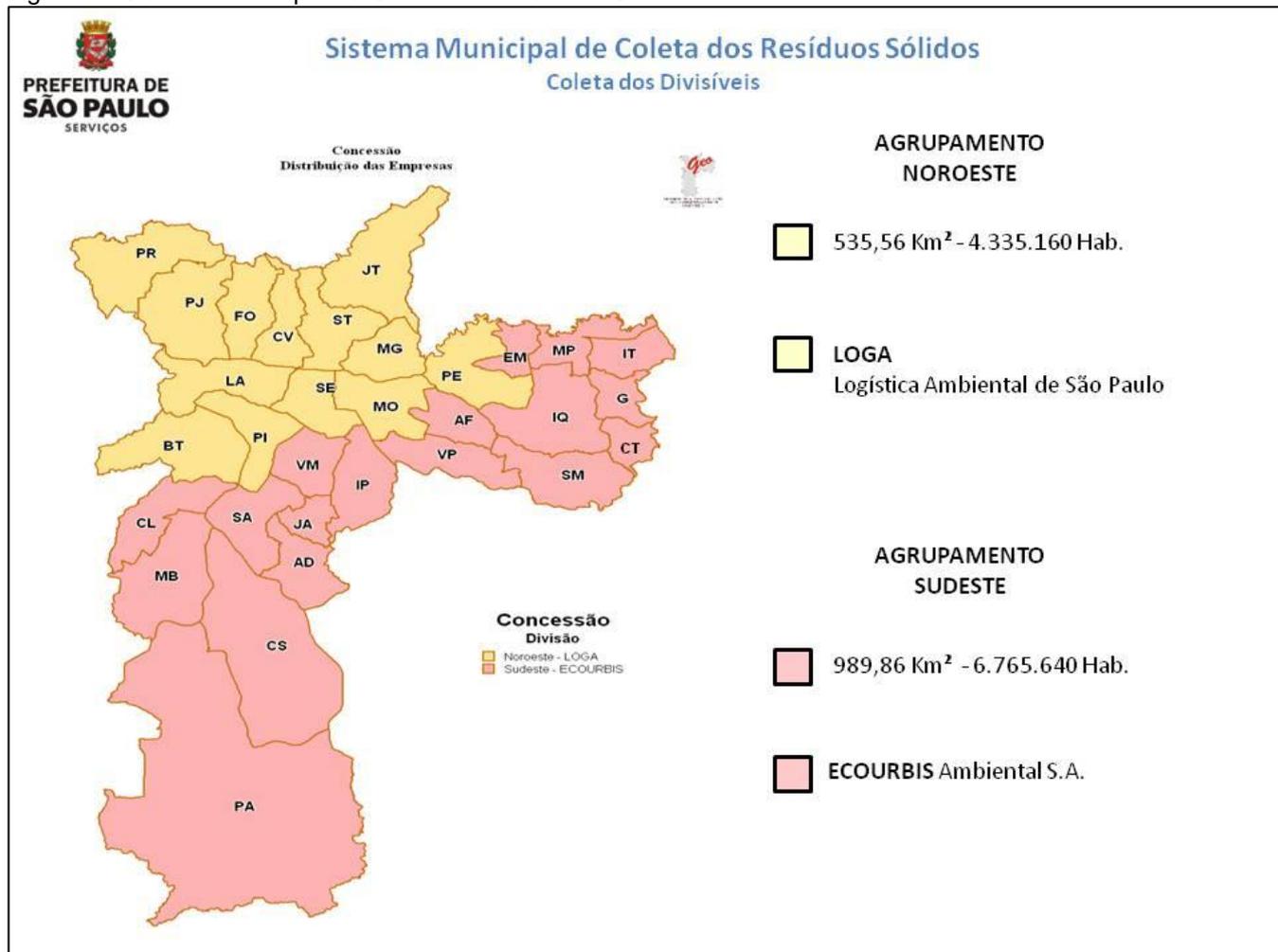
O Termo de Contrato nº 026/SSO/04 foi assinado em outubro de 2004 entre a PMSP, representada pelo então Secretário Municipal de Serviços e Obras, e o vencedor da Concorrência nº 19/SSO/03, o consórcio Bandeirantes já como Ecourbis Ambiental S.A. (peça 12, fl. 47).

O objeto contratual é a execução, sob o regime de concessão, dos serviços divisíveis de limpeza urbana⁹. A cidade, na ocasião da licitação, foi dividida em dois lotes (setores Noroeste e Sudeste), sendo o contrato nº 026/SSO/04 referente ao setor Sudeste.

⁸ Na prática, tais TCAs se trataram efetivos aditivos contratuais. Algumas das alterações contratuais promovidas por eles, inclusive, atuaram na contramão do interesse de preservação ambiental, a exemplo da postergação e redução da capacidade, do 4º para o 16º ano, da Usina de Compostagem, que foi acompanhada de igual postergação do Programa Feira Limpa, conforme apontado no TC 3835/2007.

⁹ A divisão do sistema urbano de coleta de resíduos em “divisíveis” e “indivisíveis” esteve ligada à instituição, à época, da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (“taxa do lixo”), revogada pela Lei 14.125/2005.

Figura 1 - Sistema Municipal de Coleta dos Resíduos Sólidos



Fonte 4 - Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/spregula/residuos_solidos/coleta_seletiva/index.php?p=4623. Acesso em 18.01.2024

No contexto inicial da execução contratual ocorreram fatos administrativos e jurídicos que interferiram no seu andamento, além de sua validade haver sido questionada judicialmente. O Decreto Municipal nº 48.684/2005 determinou que a Prefeitura deveria buscar renegociação de todos os contratos então em vigor. Nesse contexto, foi expedido o Ofício nº 075/SES/2005, o qual, em resposta a questionamento da Concessionária realizado na Carta Ecourbis nº 102/05/PR, afirmou que os novos serviços e investimentos ficavam suspensos em virtude da renegociação do contrato então em andamento. A prefeitura instaurou processo administrativo com o objetivo de anular a concessão¹⁰.

¹⁰ PA nº 2006-0.142.115-5.

No bojo do processo de negociação determinado pelo Decreto Municipal nº 48.684/2005, houve proposta para readequação dos marcos de investimento com vistas à redução da tarifa, conforme Carta Ecourbis 368/PR/2005. Houve decisão pela renegociação. Em outubro de 2005, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) foi contratada para avaliar o Plano de Negócios da Concessão e opinar sobre possível readequação contratual (essa foi a primeira de quatro contratações da FIPE pela Prefeitura no âmbito desse contrato). Já com mais de 2 anos de andamento do contrato sob tal panorama, em julho de 2007, a concessionária reafirmou disposição para redefinição da tarifa por meio de reavaliação dos marcos contratuais e eventual “desconto real”. A PMSP entendeu necessária a readequação do contrato, de modo a retomar os serviços e investimentos, ainda que mantivesse seu entendimento acerca da nulidade do contrato.

Foi então assinado o Termo de Compromisso Ambiental 2007 (TCA 2007, peça 18), subsidiado por estudo da FIPE, que postergou ou excluiu diversos investimentos e serviços, reduzindo também a tarifa (peça 19). O estudo realizado pela FIPE integrou o referido Termo, como anexo. Tratou-se, em espécie, de uma Revisão Extraordinária do contrato (fora do período quinquenal obrigatório).

1.10.1.2. TCA 2007 (vigência de 2007-2012)

Com a assinatura do TCA 2007, o modelo original previsto no contrato foi consideravelmente modificado, tendo-se postergado a maioria dos investimentos, alguns para prazos próximos ao fim do contrato, sendo outros excluídos. Diferiram-se também as obrigações relativas a alguns dos serviços específicos, havendo redução de escopo de alguns deles¹¹. A tarifa, como consequência, sofreu redução de 17,34%.

Com a assinatura do TCA 2007 (peça 18), os anexos do edital, fontes das obrigações contratuais, foram modificados de acordo com as novas definições (especialmente Anexo I e Anexo III do edital).

¹¹ O Programa de Conscientização, por exemplo, foi reduzido a 20% do originalmente previsto.

Também integrou o TCA, como “Anexo I”, o relatório elaborado pela FIPE. Esse relatório conteve, em alguns casos, cronograma físico financeiro de aquisições de equipamentos e contratações de funcionários. Tais cronogramas, referindo-se ao relatório do Verificador Independente que realizou os cálculos de reequilíbrio, são, de fato, tabelas com o propósito de evidenciar, para fins de cálculo da tarifa, as alterações realizadas no Plano de Negócios (fluxo de caixa), as quais derivam das alterações no escopo do contrato e demais eventuais pleitos de reequilíbrio. No entanto, como relatado no TC 9.702/2019, verificou-se que a Amlurb estava, em alguns momentos, considerando tais cronogramas como definições de escopo contratual¹².

Completado o primeiro quinquênio contratual, em outubro de 2009, procedeu-se, mais uma vez, à contratação de verificador independente, dessa vez para apoio na realização do processo de reequilíbrio ordinário quinquenal, tendo em vista a cláusula 15.14 do contrato. Por meio do PA 2009-0.328.206-9, foi contratada novamente a FIPE (segunda contratação da FIPE pela Prefeitura no âmbito desse contrato). Os trabalhos englobaram, além do reequilíbrio ordinário *per se*¹³, uma nova revisão de escopos contratuais, deslocando novamente prazos para realização de alguns investimentos e reinserindo no contrato investimentos antes excluídos. Os trabalhos foram concluídos apenas em 2012, e o resultado foi a assinatura do TCA 2012.

1.10.1.3. TCA 2012 (vigência 2012-Presente)

Com a assinatura do TCA 2012 (peça 20), além do reequilíbrio contratual (aumento de 18,17% da tarifa), houve nova readequação dos marcos de investimento e prazos contratuais.

Porém, diferentemente do ocorrido no TCA 2007, não houve modificação dos anexos do edital (especialmente Anexo I e Anexo III) que definiam o escopo das modificações nas obrigações contratuais e os prazos para realização dos investimentos e prestação dos serviços. Ou seja, modificaram-se cláusulas do contrato sem que, contudo, alterassem-se direta e especificamente

¹² Tais cronogramas não deveriam, em nosso entendimento, conforme explicado no item 1.10.5 deste relatório, ter sido confundidos com obrigações contratuais. Isso porque o contrato de concessão não impõe à Concessionária os meios de execução dos serviços, mas meramente define o escopo e as exigências dos serviços concedidos. Isso porque a concessão, como consta na própria Lei Federal nº 8.987/1995 e na Lei nº 13.478/2002, é por conta e risco do concessionário, conceito que também foi reafirmado à subcláusula 15.5 do contrato. Nota-se que os anexos do edital, quando se referem a equipamentos (com algumas poucas exceções), mencionam quantidades “estimadas” destes equipamentos, e não “obrigatórias”.

¹³ Evocação de eventos ocorridos no quinquênio classificados, na matriz de riscos do contrato, resumida às subcláusulas 15.5 e 15.7, como riscos alocados a uma das partes, mas que causaram impacto financeiro na outra parte.

essas cláusulas. O TCA 2012 não adotou forma compatível com a do contrato. Em vez de alterar ou mesmo mencionar as cláusulas modificadas, apenas dispôs-se, de forma genérica, na Cláusula Terceira do TCA 2012, que os “**itens 1 e 2.2**” do relatório técnico jurídico da SES/AMLURB - “Anexo I do TCA 2012”, passariam a integrar o “Plano de Negócios” do “Anexo I do TCA 2007”, que era o relatório da FIPE (observe-se que o item 2.1 não foi incluído).

Note-se que esses itens “1 e 2.2” do Anexo I do TCA 2012 se referiam a: **Item 1:** Reequilíbrio quinquenal ordinário da tarifa; **Item 2.2:** Readequação de marcos contratuais.

A interpretação do contrato, com isso, ficou dificultada, tendo o gestor do contrato que buscar a conciliação do disposto nos itens 1 e 2.2 do Anexo I do TCA 2012 com as cláusulas contratuais/editalícias que estariam modificadas por eles. Assim, em alguns casos, passou a haver: i) indefinição quanto às modificações que efetivamente passaram a integrar o contrato; ii) indefinição quanto ao detalhamento/escopo de algumas das obrigações contratuais modificadas; iii) confusão entre “marcos/obrigações contratuais” e “eventos ensejadores de reequilíbrios tarifários”.

Exemplo do primeiro tipo de indefinição (letra “i”) é a ocorrida com a “Revisão Extraordinária”, **item 2.1** do Anexo I do TCA 2012. Esse item se referiu a eventos ocorridos entre 2009 e 2012 e não passou a integrar o Plano de Negócios¹⁴, conforme Cláusula Terceira do TCA 2012. Contudo, ainda que tal item 2.1 não tenha passado a integrar o contrato, verificou-se, no TC 4146/2016, que a Amlurb, ao avaliar os totais de equipamentos exigíveis no âmbito do contrato, considerava que ele estaria produzindo efeitos contratuais. Em outro exemplo, para a Coleta de Resíduos de Saúde, serviço cujo dimensionamento de equipamentos fora risco atribuído à Concessionária no contrato de concessão (o Anexo I.E, itens 7.1.1 e 7.1.2, não falava em exigência de quantitativo de equipamentos, apenas mencionando estimativas do quanto seria necessário para a operação), o TCA 2012 falou em aumento de equipamentos para fins de cálculo do reequilíbrio, mas no TC 3575/2014 a Amlurb denotou considerar que os itens do TCA 2012 se referiam a exigências de quantitativos de equipamentos.

¹⁴ Somente passaram a integrar tal Plano de Negócios os itens “1 e 2.2”, ficando de fora este item 2.1, que também não foi adicionado à tarifa.

Exemplo do segundo tipo de indefinição (letra “ii”) é aquele relativo ao aprimoramento do FISCOR (item 2.2.10): embora essa modificação/ampliação tenha constado como alteração do contrato, não houve qualquer alteração no Anexo I.F do edital, o qual dispunha sobre as especificações técnicas originalmente exigíveis para este equipamento. Falou-se apenas genericamente em “aprimoramento”, não ficando evidenciados os novos parâmetros exigidos do investimento modificado realizado pela concessionária e que deveriam ser cobrados pelo Poder Concedente. Embora essa modificação tenha sido classificada como “imposição unilateral do Poder Concedente”, subsumindo-se à subcláusula 15.1 do contrato, não constaram especificações e parâmetros de desempenho sobre o objeto modificado, que explicassem em que ele diferiria do inicialmente contemplado na concessão, e que delimitassem quais seriam as novas obrigações da concessionária ao construir e operar tal equipamento.

Além disso, o Relatório da FIPE integrou o TCA 2012 como anexo, e as tabelas que se propunham a explicar os quantitativos considerados para fins de reequilíbrio passaram, em alguns casos, a ser confundidas com obrigações contratuais, tendo inclusive tal interpretação sido afirmada como premissa para a elaboração do Relatório Técnico Jurídico da SES/AMLURB, alíneas “m” e “n”), em distorção do próprio conceito do contrato de concessão, de atribuição dos riscos e da modelagem operacional e logística à concessionária.

1.10.1.4. Gestão do Contrato pós TCA 2012

Não houve assinatura de termos aditivos após o TCA 2012.

No entanto, constata-se que a Amlurb, no período, praticou atos de gestão contratual (ofícios) a título de modificação de cláusulas contratuais e ampliação do escopo do contrato, inclusive com repercussão econômica, sem a submissão a um procedimento formal de aditamento contratual, e sem a devida publicização, como apontado detalhadamente no TC 9.702/2019.

Destaca-se a realização de duas ampliações da Coleta Seletiva/Diferenciada, uma em 2015 e uma em 2018, que vêm sendo pagas extratarifariamente (com pagamentos adicionais com relação à tarifa original, ver TC 9.661/2020).

Além disso, destaca-se, especialmente a partir de setembro de 2020, a introdução do pagamento de “Tarifa provisória”, a título de antecipação do resultado de alguns dos itens referentes ao reequilíbrio contratual (ver TC 5.607/2020).

1.10.2. Mapeamento da evolução das obrigações contratuais atualmente vigentes

No quadro a seguir, elencam-se as obrigações contratuais atuais, nos termos do histórico acima descrito.

No Quadro 1, a evolução do conteúdo obrigacional dos investimentos.

No Quadro 2, a evolução do conteúdo obrigacional dos serviços.

No Quadro 3, as modificações realizadas no contrato por meio de ofícios (inclusão ou modificação de obrigações contratuais).

Nesse sentido, os investimentos previstos no contratual atual são os relatados a seguir.

Quadro 1 - Investimentos previstos no contrato atual

Investimentos	Item do Contrato ¹⁵	Original	TCA 2007	TCA 2012
Implantação de Aterro Sanitário e Estação de Tratamento de Efluentes (ETE)	Anexo III - item II.1 e II.3	Até o 36º mês	Até o 42º mês	Sem alterações
Implantação de nova estação de transbordo	Anexo III - item II.13	Até o 24º mês	Até o 60º mês	Até o 120º mês
Modernização da Est. Transbordo Vergueiro	Anexo III - item II.11	Até o 24º mês	Até o 72º mês	Sem alterações
Modernização da Est. Transbordo Santo Amaro	Anexo III - item II.12	Até o 12º mês	Até o 48º mês	Sem alterações
Implantação de UTRSS (Unidade de Tratamento de Resíduos de Saúde)	Anexo III - item II.9	Até o 120º mês	Até o 120º mês	Sem alterações
Implantação de Centrais de Triagem Manuais	Anexo III - item II.18	Até o 3º mês 12 centrais	Sem Alterações no Anexo III No entanto, no resumo dos marcos contratuais do relatório da FIPE no TCA 2007, falou-se em	Duas das centrais previstas para o Ano 12 foram antecipadas para o Ano 9

¹⁵ Numeração atualizada no TCA 2007, por ter sido excluída a miniusina de compostagem (item 10).

			postergação das centrais para os anos 9 a 12.	
Implantação de Usina de Compostagem	Anexo III - item II.10	Primeira Fase - Até o 48º mês Segunda fase - Até o 96º mês	Primeira Fase - Até o 48º mês Segunda fase - Até o 96º mês	Sem alterações
Implantar Mini-usina de Compostagem	Anexo III –item II.10 (numeração do contrato original – não consta no TCA 2007)	Até o 6º mês	Excluído	Sem alterações
Implantação do FISCOR	Anexo III - item II.26	Até o 6º mês	Até o 48º mês Especificações e escopo reduzidos	“A partir” do 9º ano Investimento retomado para o valor original <i>Escopo:</i> não definido, falou-se apenas em “aprimoramento da interface com o fiscor”
Coleta Mecanizada (implantação contêineres)	Anexo III - item II.15	Até o 48º mês 15.498 m³	A partir do 120º mês, gradualmente até o 225º mês, integralmente a partir do 225º mês Abrangência: Sem Alterações Quantidade: Sem Alterações	Sem alterações
Coleta Domiciliar em Favelas (implantação compactôneres, 0,24m³ com coletor, contêineres metálicos)	Anexo III – item II.23; Anexo I.A – Item 13.5; 13.6, 13.7	Até o 4º Mês <i>Contêineres Metálicos</i> - 1.191 m³ <i>Compactôneres</i> - 420 m³	<i>Contêineres Metálicos</i> – gradualmente do 4º ao 60º mês, quantidade mantida <i>Compactôneres</i> – excluído a partir do 4º ano	<i>Contêineres Metálicos</i> – Acréscimo de 794 contêineres de 1,6m³ (1.270m³) Acréscimo de mais 150 contêineres de 1,6m³ a partir do 9º ano (240m³). *Na “Revisão Extraordinária”, outros 136m³ de contêineres metálicos
Coleta Seletiva PEVS (implantação contêineres)	Anexo I.A - item 15.1	Até o 12º mês <i>Implantar:</i> • 2000 contêineres de 1m³ • 500 contêineres de 2,5m³	Excluída a obrigação de implantar novos contêineres Ficou apenas a obrigação de, até o 48º mês, instalar contêineres que seriam fornecidos pela prefeitura – 2.250 de 1000L e 250 de 2500L	Reincluída a obrigação de implantar novos contêineres: • 1200 contêineres de 1m³ • 30 contêineres de 2,5m³

		Assumir os contêineres da PMSP:		
		<ul style="list-style-type: none"> • 2250 contêineres de 1m³ • 250 contêineres de 2,5m³ 		
Revegetação dos Aterros Sapopemba e São Matheus	Anexo III - item II.7	Até o 24º mês	Até o 48º mês	Item 1.12 do TCA 2012 – substituída a revegetação no Aterro Sapopemba por uma revegetação “incrementada” no Aterro São Matheus e no Aterro Santo Amaro
Obras de Compensação	Anexo III - item II.28	A partir do 12º mês, até o 60º mês	A partir do 48º mês, até o 84º mês	Sem alterações
Projeto de Redução de Resíduos	Anexo III – Item II.14	Até o 60º mês	Até o 72º mês	Sem alterações

Fonte 5 - Contrato nº 26/SSO/2004 e Edital de Concorrência nº 19/SSO/2003, TCA 2007, TCA 2012

Os serviços previstos no contratual atual são os relatados a seguir.

Quadro 2 - Serviços previstos no contrato atual

Serviços	Item do Contrato ¹⁶	Original	TCA 2007	TCA 2012
Coleta Domiciliar Comum (e feiras livres não incluídas no Feira Limpa)	Anexo I.A - item 3	<i>Período:</i> Durante toda a concessão	Sem Alterações	Sem Alterações
Coleta Mecanizada	Anexo I.A - itens 9 e 10	<i>Período:</i> A partir do 3º mês, gradualmente até o 48º mês, integralmente a partir do 48º mês <i>Abrangência:</i> Distritos especificados no item 10 do Anexo I-A	<i>Período:</i> A partir do 120º mês, gradualmente até o 225º mês, integralmente a partir do 225º mês <i>Abrangência:</i> Sem Alterações <i>Quantidade:</i> Sem Alterações	Sem Alterações
Coleta Diferenciada (seletiva porta a porta)	Anexo I.A - item 4	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> mesmos distritos abrangidos pela	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> a ser definida pela Amlurb	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> universalização (totalidade das vias do

¹⁶ Numeração atualizada no TCA 2007, por ter sido excluída a miniusina de compostagem (item 10).

		coleta mecanizada	<i>Quantidade:</i> Passou a definir quantitativo de veículos • 8 veículos até o 108º mês, 10 veículos a partir do 60º mês	agrupamento em toda sua extensão) <i>Quantidade:</i> Acréscimo de 12 veículos a partir do 9º ano, até o 12º ano.
Coleta Seletiva (PEVs – Pontos de Entrega Voluntária)	Anexo I.A - item 15	<i>Período:</i> Durante toda a concessão	<i>Período:</i> Durante toda a concessão (escopo reduzido pela redução dos PEVs)	<i>Período:</i> Durante toda a concessão (escopo aumentado pelo aumento dos PEVs)
Coleta de Resíduos de Saúde	Anexo I.E	<i>Período:</i> Durante toda a concessão	Sem Alterações	Sem Alterações ***Houve reequilíbrio contratual informando aumento do número de veículos e mudança de seus tipos. No entanto, os quantitativos de equipamentos para a Coleta de RSS, pelo contrato de concessão, eram meramente estimativos.
Coleta Domiciliar em Favelas	Anexo I.A - item 13, subitem 13.7	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Quantidade:</i> 497 contêineres de 0,24m³ (um coletor por contêiner)	<i>Período:</i> Sem Alterações <i>Quantidade:</i> implantação passou a ser gradual durante a concessão, quantidade final reduzida para 493	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Quantidade:</i> Acréscimo de mais 140 unidades a partir do 9º ano
Programa Feira Limpa	Anexo I.A - item 12.3	<i>Período:</i> A partir do 6º mês	<i>Período:</i> A partir do 192º mês	Sem Alterações
Programa de Conscientização/Pesquisa de avaliação	Anexo III, Itens II.19-22; Anexo I.G e Anexo I.H	<i>Período:</i> Durante toda a concessão	<i>Período:</i> Sem alterações (Redução do valor investido para 0,1% da tarifa)	<i>Período:</i> Sem alterações (Retorno do valor investido para 0,5% da tarifa)
Destinação de resíduos para aterros	Anexo III - item II.2	<i>Período:</i> Até implantação de novo aterro	Sem Alterações	Sem Alterações
Operação das Centrais de Triagem Manuais	Anexo III - item II.18.1	<i>Período:</i> Por 36 meses, após a implantação (do 4º ao 39º mês)	<i>Período:</i> Por 36 meses, após a implantação (prorrogada para os anos 9 a 12)	<i>Período:</i> Sem alterações
Monitoramento, manutenção, vigilância e tratamento de líquidos de aterro desativado (São João)	Anexo III - itens II.5	<i>Período:</i> Durante toda a concessão	Sem Alterações	Sem Alterações
Monitoramento, manutenção e vigilância de aterros desativados (Santo Amaro)	Anexo III - item II.6	<i>Período:</i> Até sua transformação em parque (data não especificada)	Sem Alterações	Sem Alterações
Vigilância de aterros desativados (Sapopemba e São Matheus)	Anexo III - itens II.7 e II.8	<i>Período:</i> Até o 48º mês	Sem Alterações	Sem Alterações

Fonte 6 - Contrato nº 26/SSO/2004 e Edital de Concorrência nº 19/SSO/2003, TCA 2007, TCA 2012

Por fim, as modificações realizadas no contrato por meio de ofícios (inclusão ou modificação de obrigações contratuais) podem ser vistas a seguir.

Quadro 3 - modificações do contrato efetuadas por ofícios ou atos extracontratuais

Serviços / Investimentos	Item do Contrato ¹⁷	Original	TCA 2007	TCA 2012	Pós TCA 2012
a) Substituição das Centrais de Triagem Manuais por Central Mecanizada	Anexo III - item II.18 Anexo I.A - Item 14	Até o 3º mês 12 centrais manuais	Sem Alterações no Anexo III No entanto, no item 14.3 do Anexo I.A do TCA 2007, previu-se postergação das centrais para os anos 9 a 12.	Duas das centrais previstas para o Ano 12 foram antecipadas para o Ano 9	Sem prazo definido Substituídas as doze centrais manuais por duas mecanizadas; "autorizada" apenas uma Não foram mencionados prazo ou especificações para as novas centrais Fontes: Ofício nº 566/AMLURB-P/DGS/2013 Ofício nº 737/AMLURB-P/DGS/2013
b) Prorrogação da Operação das Centrais de Triagem Manuais	Anexo III - item I.17.1	Por 36 meses, após a implantação (do 4º ao 39º mês)	Por 36 meses, após a implantação (postergada para os meses 108-132)	Por 36 meses, após a implantação	Prorrogada indefinidamente Fonte: Ofício nº 0349/Amlurb-Presidência/2017
c) Ampliação da Coleta Seletiva (Diferenciada)	Anexo I.A - item 4	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> mesmos distritos abrangidos pela coleta mecanizada	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> a ser definida pela Amlurb <i>Quantidade:</i> Passou a definir quantitativo de veículos 8 veículos até o 108º mês, 10 veículos a partir do 60º mês	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> universalização (totalidade das vias do agrupamento em toda sua extensão) <i>Quantidade:</i> Acréscimo de 12 veículos a partir do 9º ano, até o 12º ano.	Ampliação Implantada indefinidamente Duas partes: 2014:/2015 <i>Abrangência:</i> A ampliação foi dimensionada para abranger 8 distritos, com base em programação feita pela concessionária destinada a utilizar a capacidade da CMT, mas não foram especificadas as diferenças exclusivamente relativas à ampliação, em relação ao cronograma já previsto no contrato ¹⁶ , <i>Quantidade:</i> especificados mais 20 Veículos 2017/2018: <i>Abrangência:</i> Assunção de Roteiros até então sob

¹⁷ Numeração atualizada no TCA 2007, por ter sido excluído o item 10 (operação da Usina Leopoldina).

				responsabilidade das cooperativas (não explícitos), sem especificação de equipamentos
				Fonte: Ofício nº 0497/AMLURB/PRE/2014 Ofício nº 617/AMLURB/CHGAB/2017 Ofício nº 417/AMLURB/DGS/2018
d) exclusão do serviço de coleta em feiras livres não incluídas no Programa Feira Limpa	Anexo I.A - item 3	<i>Período:</i> Durante toda a concessão	Conquanto não tenha havido modificação formal, o serviço foi excluído do campo obrigacional da concessionária em 2011, quando foi passado para os contratos referentes aos serviços indivisíveis de limpeza urbana.	

Fonte 7 - ofícios mencionados no quadro

1.10.3. Mapeamento do cumprimento dos principais investimentos

O presente trabalho não se destina ao acompanhamento da execução contratual. No entanto, a título ilustrativo, faz-se breve resumo da situação do cumprimento das principais obrigações contratuais.

Quadro 4 - Situação das principais obrigações de investimento

Investimentos	Item do Contrato	Prazo	Cumprimento
Implantação de Aterro Sanitário	Anexo III - item II.1 e II.3	Até o 42º mês (março/2008)	O aterro (CTL) foi implantado com atraso, tendo sua implantação se iniciado no mês 64 (janeiro/2010), vindo a operar 10 meses depois (novembro/2010)
Implantação de Estação de Tratamento de Efluentes (ETE)	Anexo III - item II.1 e II.3	Até o 42º mês (março/2008)	Quando da elaboração deste relatório, as obras ainda estavam em andamento
Implantação de nova estação de transbordo	Anexo III - item II.13 . Item 2.2.1 do TCA 2012	Até o 120º mês (setembro/2014)	Não foi cumprida a obrigação de construir uma Nova Estação de Transbordo, em terreno a ser adquirido pela concessionária.
Modernização da Est. Transbordo Vergueiro	Anexo III - item II.11	Até o 72º mês (setembro/2010)	A concessionária realizou uma modernização "ampliada" da Estação Vergueiro, com o intuito de substituir tal obrigação, concluída em agosto de 2022 (215º mês, final do Ano 18). Não há registros de aprovação formal, por Amlurb, dessa substituição de obrigações (no TCA 2012, essa "substituição" foi indeferida por Amlurb, conforme item 2.2.1). Pelo que dispõe o contrato, a Estação Vergueiro deveria ser desativada e substituída por Estação em outro local. Registre-se que as obras só foram concluídas no 194º mês
Implantação de UTRSS (Unidade de Tratamento de Resíduos de Saúde)	Anexo III - item II.9	Até o 120º mês (setembro/2014)	Cumprida com atraso (dezembro de 2015, 134º mês)
Implantação de Centrais de Triagem (12	Anexo III - item II.18	Sem prazo definido após a modificação	Uma CMT foi implantada

centrais manuais substituída por uma CMT, sem formalização contratual)		efetuada via ofícios	
Implantação de Usina de Compostagem (apenas a primeira fase)	Anexo III - item II.10	Até o 180º mês (setembro/2019)	Não cumprido
Coleta Mecanizada (implantação contêineres)	Anexo III - item II.15	A partir do 120º mês (setembro/2014), gradualmente até o 225º mês (junho/2023), integralmente a partir do 225º mês (julho/2023), totalizando 15.498 m³	Apenas 3,87% cumprido (fls. 4, 8 e 57 da peça 68)
Coleta Domiciliar em Favelas (implantação compactôneres, contêineres 0,24m³ com coletor, contêineres metálicos)	Anexo III – item II.23; Anexo I.A – Item 13.5; 13.6, 13.7. Item 2.2.3 do TCA 2012	Obrigação escalonada, atingindo 2.704,6m³ de contêineres metálicos a partir do Ano 9 (out/12)	Cumprido
Coleta Seletiva PEVS (implantação contêineres)	Anexo I.A - item 15.1. Itens 1.11.1 e 1.11.2 do Anexo VI do TCA 2007. Item 2.2.6 do TCA 2012	3.450 contêineres de 1000L e 280 contêineres de 2500L a partir do TCA 2012	Cumprido

Fonte 8 – Elaboração própria, com base no SEI 8310.2017/0000326-4

Denota-se, assim, como relevantes descumprimentos contratuais: i) a ausência de implantação da Usina de Compostagem; ii) a ausência de implantação efetiva da Coleta Mecanizada (apenas 3,87% dos contêineres previstos foram implantados).

Além disso, as obrigações cumpridas tiveram, em geral, atraso ou modificações forçadas, como no caso do Aterro Sanitário, da Estação de Transbordo, da Unidade de Tratamento de Resíduos de Saúde, e da Estação de Tratamento de Efluentes.

1.10.4. Situação obrigacional após o TAM – Investimentos e serviços

Os novos investimentos e serviços previstos se encontram no Anexo IX (fls. 116/137 da peça 1).

1.10.5. Histórico referente aos processos de reequilíbrio contratual

A cláusula 15.14 do contrato prevê uma revisão ordinária do equilíbrio econômico-financeiro a cada cinco anos.

Todavia, em que pese o contrato já se aproxime do término de seu prazo, apenas a primeira revisão ordinária, referente ao período 2004-2009, encontra-se concluída¹⁸, conforme TCA 2012, peça 20 (analisado no TC nº 3.066/2016)¹⁹.

Em 2014, o segundo ciclo quinquenal foi concluído, ensejando a segunda revisão ordinária prevista na cláusula supracitada. Contratou-se o Consórcio PWC – AMLURB – VERIFICADOR INDEPENDENTE²⁰, por meio do Contrato nº 02/AMLURB/2015, para realizar os estudos necessários à revisão ordinária do contrato.

Após ser informado pela Auditoria sobre o andamento dos estudos elaborados pelo Consórcio PWC nos autos do TC nº 1.025/2016, o Conselheiro Relator exarou, no dia 13.05.2016 (publicada em 17.05.2016 no DOC, p. 72), medida cautelar suspendendo a formalização de instrumento jurídico que resultasse na alteração da tarifa do Contrato de Concessão nº 26/SSO/04 até que houvesse a análise, por este Tribunal, dos estudos que haviam sido realizados pelo verificador independente (Consórcio PWC).

Ato contínuo, os estudos apresentados pela PWC foram analisados pela Auditoria nos autos dos TC nºs 4.696/2016 e 4.684/2016. Nesses processos, a Auditoria apontou uma série de problemas a respeito da forma como vinha sendo realizado o processo de reequilíbrio: i) tanto no que se

¹⁸ Houve também uma revisão extraordinária, antes do término do primeiro quinquênio, uma alteração contratual denominada “TCA 2007”, cujo objetivo foi readequar marcos contratuais, retomar os investimentos e ajustar a inadimplência decorrente dos primeiros anos da concessão, peça 18.

¹⁹ Destaque-se que nos estudos que subsidiaram o TCA 2012 foi estimado o impacto que seria causado na tarifa decorrente do que foi chamado de “Revisão Extraordinária”, fl. 10 da peça 20, relativa aos eventos ocorridos entre os anos 6 e 9 da concessão (out/2009 a out/2012). No entanto, o TCA 2012 não incluiu essa Revisão Extraordinária, de forma que os eventos assim pleiteados deixaram de integrar o TCA, por força de decisão do Poder Concedente competente à época.

²⁰ O consórcio é formado pelas empresas: PricewaterhouseCoopers Contadores Públicos Ltda., PricewaterhouseCoopers Corporate Finance & Recovery Ltda., PricewaterhouseCoopers Serviços Profissionais Ltda. e Geotech – Geotecnia Ambiental, Consultoria e Projetos Ltda.

refere aos estudos em si, uma vez que, entre outros vários problemas, o verificador independente não estava efetivamente avaliando o mérito dos quantitativos e efeitos operacionais/financeiros pleiteados pelas concessionárias²¹; ii) como no que se refere à atuação da Amlurb, que não havia realizado pleitos ou delineado e formalizado efetiva análise da subsunção dos eventos pleiteados pela concessionária às hipóteses elencadas na matriz de riscos legal e contratual (além de vários outros problemas). Ao final, concluiu que o estudo apresentado:

[...] teve apenas o intuito de revestir aparente legitimidade ao acréscimo tarifário proposto a título de reequilíbrio do Contrato nº 026/SSO/04, especialmente com a utilização do termo 'verificador independente', sem que tenha ocorrido qualquer verificação nos montantes utilizados para o cálculo dos impactos.

(fl. 56 da peça 78 do TC 4.696/2016)

Sugeri, assim, que fosse determinado à Controladoria Geral do Município (CGM) a instauração de procedimento especial de Tomada de Contas, nos termos dos arts. 79 e 80 do Regimento Interno desta E. Corte, para apurar as responsabilidades pelos atos referenciados no Quadro 3.10 do Relatório, bem como em relação aos valores pagos ao Contrato nº 02/AMLURB/2015. Sugeri ainda que se enviasse cópia dos autos do processo ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP), com fundamento no art. 59 do RI e no Ofício nº 6235/2019 do MPSP, para conhecimento da matéria e apuração de potenciais atos de improbidade administrativa.

A Amlurb, que mesmo solicitada em diversas oportunidades, não se manifestou a respeito de nenhum dos apontamentos da Auditoria contidos nesses TCs, suspendeu no dia 04.08.2016 o Contrato nº 02/AMLURB/2015 (publicada em 04.08.2016 no DOC, p. 84). Referido contrato ainda se encontra nesta condição, não havendo notícias de que tenha tido continuidade. Além disso, no escopo do Contrato nº 01/AMLURB/2019 (FIPE), a Amlurb incluiu a análise dos eventos referentes ao segundo quinquênio (2009-2014), muito embora tal período e tais eventos já tivessem sido o objeto do Contrato nº 02/AMLURB/2015, firmado com a PWC. Consta-se que

²¹ Note-se que tal informação foi comprovada na manifestação apresentada pela PriceWaterhouseCoopers Contadores Públicos Ltda. (PWCCP) no TC nº 4.696/2016, conforme constata-se de trecho de sua manifestação naquele processo: **"[...] 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"** (grifo nosso). Assim, na referida verificação independente não restaram efetivamente conferidos e avaliados os fatos e, principalmente, os quantitativos e totais financeiros apresentados pelas concessionárias, de forma que os valores por elas apresentados foram simplesmente acatados, como "premissas", o que impede a validade e confiabilidade dos cálculos e conclusões alcançados na verificação independente, já que uma efetiva verificação independente envolve avaliação da adequação e da procedibilidade dos fatos e efeitos apresentados no âmbito do pleito de reequilíbrio. Ver fl. 13 da peça 86 do TC 10.366/2019.

o Poder Concedente, tacitamente, assim, reconheceu a inadequação e a ausência de condições de prosseguimento dos relatórios apresentados pela PWC, em virtude das inconsistências neles constatadas.

Diante destes e de diversos outros problemas, o Poder Concedente não logrou celebrar a revisão ordinária referente ao segundo quinquênio destes contratos.

Nesse panorama, em 2019, o terceiro ciclo quinquenal (2014-2019) foi concluído. Foi então contratada a FIPE para a avaliação tanto da revisão ordinária do 2º quinquênio como do 3º quinquênio (Contrato nº 01/AMLURB/2019, terceira contratação da FIPE pela Prefeitura no âmbito desse contrato).

Nessa 3ª revisão ordinária, assim, além dos eventos ocorridos em 2014-2019, as concessionárias pleitearam: i) eventos relativos ao período 2009-2012 (em sua maioria os mesmos que haviam sido pleiteados à época do TCA 2012, mas não albergados em seu conteúdo); ii) eventos relativos ao período 2013-2016 (na maior parte os mesmos que já haviam sido pleiteados por ocasião da segunda revisão ordinária, e analisados pela PWC); iii) alterações de marcos ou especificações contratuais.

Conquanto o processo de reequilíbrio deva envolver evocação de eventos por ambas as partes (Poder Concedente e Concessionárias), a Amlurb, por sua vez, como expresso no Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019, não havia, até a data de emissão daquele relatório, formalizado a evocação de eventos de reequilíbrio ou readequações contratuais. Anote-se que, somente com o fato de que passou, no produto 10 (diferentemente do Produto 6), a haver evocação, pelo Poder Concedente, dos eventos de reequilíbrio originalmente pleiteados pela concessionária, mas que eram favoráveis ao Poder Concedente (e estavam sendo invalidados por nítida situação de conflito de interesses, como apontado no citado relatório de peça 202 do TC nº 10.366/2019), os impactos estimados tendem a alcançar cerca de R\$ 538.434,48 milhões²², favoravelmente ao Poder Concedente, consoante cálculos realizados pela FIPE no âmbito do Produto 10 (docs. SEI nº 057882310).

²² Pleitos 4.6, 4.7, 4.8 e 4.12, com base na planilha de SP-Regula doc. SEI nº 095365559. Anote-se que tal valor ainda pode ser ampliado por eventuais novas atualizações da data base.

Destaque-se, por outro lado, que embora haja clara melhora pelo fato de o Poder Concedente estar ao menos pleiteando tais eventos, denota-se que este Poder Concedente se limitou a “aproveitar” os quantitativos que já haviam sido expressos, para eles, pelas próprias concessionárias, que podem estar subestimados devido a conflitos de interesses, conforme apontado no item 5.2 da conclusão do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019.

Com efeito, entre as principais constatações relatadas no TC 10.366/2019, estava a de que as análises feitas pela FIPE consideraram quase que exclusivamente os documentos apresentados pelas concessionárias, uma vez que o Poder Concedente se mostrou em situação de extrema assimetria informacional, sem efetivo controle do histórico, dos documentos e fatos relativos à execução do contrato. Com isso, as análises realizadas pela FIPE, para o 2º e 3º quinquênio, que foram em regra seguidas por SP-Regula no presente processo, ficam naturalmente impactadas pelo fato de que apenas uma das partes foi capaz de efetivamente produzir documentos e deduzir argumentos no processo de reequilíbrio.

Salienta-se que referidas informações se referem ao ocorrido no 2º e 3º quinquênio. No 4º quinquênio, consoante doc. SEI nº 095365214, denota-se que o Poder Concedente deduziu dois pleitos de reequilíbrio em face da concessionária.

Em 02.09.2020²³, foram revogadas as cautelares desta E. Corte referentes à formalização final de instrumento jurídico que resulte em alteração da Tarifa. No entanto, os estudos da FIPE, que tiveram início em janeiro de 2019, somente em novembro de 2021 é que vieram a ser concluídos²⁴ (peças 382 e 383 do TC 10.366/2019), sendo definitivamente recebidos por Amlurb somente em abril de 2022, peça 384 do TC 10.366/2019. Além disso, somente em dezembro de 2022 é que sobreveio, nos autos do TC 10.366/2019, manifestação técnica dos responsáveis de SP Regula à guisa de opinar sobre as inconsistências e questões levantadas pela Auditoria em relatório de julho de 2020 (ou seja, quase dois anos e meio depois de emitido o relatório de Auditoria).

²³ Decisão proferida na 3.106ª Sessão Ordinária, consoante peça 47 do TC 1.025/2016.

²⁴ Notar que as cautelares não impediam o prosseguimento dos estudos (mas tão somente a formalização final), de forma que esses tiveram andamento regular neste ínterim.

Impende salientar, ainda, que os apontamentos realizados pela Auditoria não tiveram como escopo realizar análise apartada ou substitutiva do reequilíbrio, mas tão somente apontar eventuais inconsistências nas análises já emitidas pela FIPE ou por Amlurb, bem como avaliar os controles e a atuação dos responsáveis de Amlurb na condução do contrato. Assim, os apontamentos se limitam a apontar fatos e/ou fundamentos inconsistentes nos documentos já externados pelos responsáveis, não pretendendo esgotar nem realizar avaliação apartada dos pleitos em si.

Considerando que no processo em exame a SP-Regula está realizando o reequilíbrio do 2º e do 3º quinquênios, o escopo do presente trabalho abrangerá a verificação da compatibilidade entre os posicionamentos finais adotados por SP-Regula e o que foi apontado por esta Auditoria no TC 10.366/2019.

1.10.6. Condicionamentos para a prorrogação contratual

Conforme previsto na cláusula quinta do contrato (peça 12, fls. 05/06), foram estabelecidos condicionantes para a prorrogação desse contrato de concessão:

5.2. A prorrogação do Contrato poderá ser efetuada por igual ou menor período e dependerá, cumulativamente de:

I - manifestação de interesse da AMLURB e da Concessionária;

II - justificativa expressa da AMLURB, indicando os motivos de interesse público que motivam a prorrogação;

III – realização, pela AMLURB, de estudo prévio de viabilidade econômico-financeira, da prorrogação;

IV - pagamento, pela Concessionária, de valor correspondente à renovação de outorga, em conformidade com o estudo a que se refere o inciso anterior.

5.3. A Concessionária deverá manifestar seu expresse interesse na prorrogação com antecedência mínima de 30 (trinta) meses do termo final do Contrato.

5.3.1. A AMLURB deverá publicar os novos condicionamentos referidos no inciso V do item 5.2. com antecedência de, no mínimo, 30 (trinta) dias da data limite para a manifestação de interesse da Concessionária pela prorrogação do Contrato referida nesta Cláusula.

[...]

5.5. Cumpridas as formalidades previstas no item 5.2., a AMLURB decidirá a respeito da prorrogação, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar do requerimento de prorrogação

5.5.1. O prazo referido no item anterior poderá ser prorrogado por igual período, mediante justificativa de interesse público.

5.5.2. O transcurso do prazo para a decisão sobre a prorrogação contratual sem a manifestação da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB corresponderá à negativa do requerimento de prorrogação.

Registra-se que esses condicionantes também estão listados no art. 38 da LM nº 13.478/2002, e que, como já pontuado no subitem 1.9 deste Relatório, que a SP Regula passou a ocupar a posição de gestora, reguladora e fiscalizadora deste contrato, ocupada anteriormente pela AMLURB, conforme Lei Municipal nº 17.433/2020 e do Decreto Municipal nº 60.941/2021.

Nesse sentido, verificou-se a abertura pela SP Regula em 09.03.22 do processo SEI nº 9310.2022/0000139-5, no qual o então Gerente de Saneamento e então Gestor dos dois contratos de concessão dos serviços indivisíveis de limpeza pública solicitou parecer à Superintendência Jurídica da autarquia para “avaliação de diretrizes previsão contratual e legal para prorrogação dos Contratos de Concessão” (documento SEI nº 059751274). Esta última ressaltou a citada cláusula quinta contratual e o art. 38 da LM nº 13.478/2002, bem como a LM nº 17.731/2022, de 06.01.22, que estabeleceu as diretrizes gerais para a prorrogação e relicitação dos contratos de parceria entre o Município de São Paulo e a iniciativa privada (documento SEI nº 059754067).

Foram destacados também os seguintes preceitos da LM nº 17.731/2022 relativos à prorrogação contratual de contratos de concessão:

[...]

Art. 4º A prorrogação ou a prorrogação antecipada dos contratos de parceria observarão as disposições dos respectivos instrumentos contratuais e o disposto nesta Lei.

§ 1º As prorrogações previstas no caput deste artigo poderão ocorrer mediante provocação de qualquer uma das partes do contrato de parceria e estarão sujeitas à discricionariedade do órgão ou entidade competente.

[...]

Art. 5º A prorrogação contratual, a prorrogação antecipada e a extensão contratual ocorrerão por meio de termo aditivo, condicionadas à inclusão de investimentos não previstos no instrumento contratual vigente, com vistas à viabilização da exploração conjunta de serviços, ganhos de escala e escopo derivados do compartilhamento de infraestruturas públicas e aproveitamento de sinergias operacionais, observado o disposto nos arts. 2º e 3º desta Lei.

Parágrafo único. Poderão as prorrogações de que trata o caput deste artigo ficar condicionadas à mitigação ou à resolução de desequilíbrio econômico-financeiro, bem como prever modelo de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados em contratos de parcerias com vistas ao incremento da eficiência, economicidade, economia de escala e escopo decorrente do compartilhamento de infraestruturas públicas e aproveitamento de sinergias operacionais.

De volta ao parecer da Superintendência Jurídica (mesmo documento SEI nº 059754067), tem-se que chega à seguinte conclusão:

- 1) a Administração Pública, por meio da Diretoria Colegiada da SP Regula, em cumprimento da Cláusula 5.3.1 e em obediência à boa-fé contratual, deverá comunicar as concessionárias quais são os marcos legais e administrativos que hoje regem os serviços de limpeza urbana - os novos condicionamentos -, os quais servirão de parâmetro para eventual processo administrativo de prorrogação;
 - 2) essa comunicação não vincula a Administração Pública a uma prorrogação contratual, a qual somente poderá ser avaliada depois de instruído o processo administrativo de prorrogação, de forma dialética, com a participação dos parceiros privados;
 - 3) eventuais requerimentos de prorrogação deverão ser formulados somente depois de realizada a comunicação prevista na cláusula 5.3.1;
 - 4) apresentado o requerimento de prorrogação, nos termos do art. 38, §2º, da Lei 13.478/02, a Administração Pública tem o dever de instaurar o processo de prorrogação;
 - 5) a instauração do processo administrativo de prorrogação irá embasar a decisão da Administração pela existência ou não de interesse público na prolongação da relação contratual, interesse esse que depende da existência de vantagens da prorrogação sobre nova licitação, bem como da capacidade de a atual concessionária cumprir com as metas de qualidade e de universalização fixadas no curso do processo administrativo;
- É o nosso parecer.

Desse modo, em 10.03.22, o então Gerente de Saneamento e então Gestor do contrato emitiu parecer com os “condicionamentos” requeridos pelo subitem 5.3.1 do contrato e inciso V do § 1º do art. 38 da Lei Municipal nº 13.478/02 (peça 33). Assim, em 11.03.22, foi enviado o Ofício nº 041/SP-REGULA/2022 (peça 34), remetido pelo então Diretor-Presidente da autarquia à concessionária Ecourbis Ambiental S.A., tendo em vista que o teor dessa minuta foi aprovado na 1ª Reunião Ordinária da Diretoria Colegiada da SP Regula (peça 35). Os “condicionamentos” são:

1. aperfeiçoamento da prestação de serviços, por meio da adoção de modernos mecanismos de coleta, alocação e formas ecologicamente mais racionais de tratamento de resíduos, com potencial de barateamento das tarifas;
2. implantação de rotas inteligentes e equipamentos logísticos de grande porte, reduzindo a circulação dos veículos de transporte de resíduos;
3. transformação da frota quanto ao combustível utilizado, visando atender às metas do carbono zero;
4. modernização da coleta de resíduos domiciliares, com a implantação escalonada de coleta mecanizada de superfície e subterrânea, aprimorando a qualidade ambiental desta operação, e possibilitando redução da poluição difusa;
5. Universalização da coleta seletiva nos 96 distritos;

6. adoção de novas soluções tecnológicas em Centrais de Triagem, objetivando a melhoria da produtividade;
7. implantação e operação de unidade de tratamento de resíduos, que visem, com técnicas adequadas de engenharia, a máxima recuperação dos resíduos secos e orgânicos e a redução dos volumes de rejeitos a serem conduzidos à disposição final, implementando a geração de energia;
8. controle de passivos ambientais decorrentes da disposição de resíduos em áreas utilizadas pelo sistema de limpeza urbana;
9. implantação e operação de estação de tratamento de resíduos de serviço de saúde do Grupo B e A2, visando a internalização e municipalização dos serviços, minimizando riscos ambientais e segurança no transporte desses resíduos, hoje realizados fora do município;
10. ações para obtenção de fontes alternativas de receitas que possibilitem a modicidade tarifária para o Município e sustentabilidade financeira dos serviços;
11. aprimoramento dos sistemas compartilhados de tecnologia de informação para controle e gestão dos serviços;
12. programas diferenciados e modernas estratégias de comunicação visando a conscientização ambiental da população e a colaboração coletiva para redução de volume.

Foi estabelecido o prazo de 30 (trinta) dias para a concessionária manifestar seu interesse de prorrogação contratual. Esse prazo coincide com aquele estabelecido na cláusula 5.3 do contrato (necessidade de a concessionária manifestar seu expresso interesse na prorrogação com antecedência mínima de 30 meses do termo final do Contrato²⁵).

Desse modo, em 08.04.22, a concessionária Ecourbis apresentou o documento 9523/22-PR (peça 36), no qual demonstrou seu interesse na prorrogação contratual, bem como apresentou um “Quadro de Ações Propostas” e seu detalhamento para atender a todos condicionamentos. Dessas ações destacam-se:

- Implantação de uma Unidade de Recuperação de Materiais Recicláveis (Tratamento Mecânico) no Extremo Leste da Cidade (em atendimento ao condicionante 2);
- Universalização da Coleta Seletiva nos 45 distritos do Agrupamento Sudeste (em atendimento ao condicionante 5);

²⁵ Prazo final do contrato: outubro de 2024. 30 meses antes do final do contrato: abril de 2022.

- Modernização da Central Mecanizada de Triagem “Carolina Maria de Jesus”, incluindo a implantação de processo de separação mecanizada de vidro e de CDR (em atendimento ao condicionamento 6);
- Implantação dos Ecoparques Sul, Leste e Unidade de Recuperação de Materiais (em atendimento ao condicionamento 7);

Vale ressaltar que um “Ecoparque”, tal como os propostos pela concessionária, se trata de um imóvel estilo industrial no qual são implementados vários equipamentos para tratamento de resíduos. No caso dos Ecoparques Sul e Leste, a concessionária propõe, entre outros, equipamentos para: separação mecânica de resíduos comuns (capacidade de 1500 toneladas por dia), geração de energia através do biogás da fração orgânica separada mecanicamente da comum (130 toneladas por dia), estabilização aeróbia (compostagem) do digestato (efluente no processo do biogás) e geração de energia através de processo térmico de tratamento de resíduos (incineração – capacidade de 500 toneladas por dia).

O Ecoparque Sul seria instalado num terreno de 25.000m², em área contígua à atual CMT “Carolina Maria de Jesus”, a ser adquirido pela concessionária; já o Ecoparque Leste, em área contígua ao atual Aterro Central de Tratamento de Resíduos Leste (CTL).

Assim, foi gerado o processo 9310.2022/0000262-6 para análise da proposta da Ecurbis. Consta nesse processo que em 12.05.22 foi realizada reunião na qual integrantes da Superintendência de Contratos e da Gerência de Saneamento da SP Regula concluíram que a proposta da Ecurbis atendeu aos condicionamentos enviados, necessitando maior detalhamento em alguns itens (peça 38, fl. 01), sendo assim enviado o Ofício nº 263/2022/SP-Regula (peça 38, fls. 02/04).

Consta também que, em 23.06.22, o então Gerente de Saneamento enviou à concessionária o Ofício nº 259/2022/SP-Regula (peça 37), no qual acrescentou a necessidade de adaptação das propostas apresentadas pela concessionária para a prorrogação do contrato de concessão ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), instituído pelo Decreto Federal nº 11.043/2022.

Em 24.08.22, a Ecourbis enviou sua resposta conjunta aos dois ofícios supramencionados, o documento 9644/22-PR (peça 39), no qual traz alguns detalhamentos das propostas apresentadas, e alterou algumas das ações propostas. Destacam-se entre as alterações:

- referentemente à condicionante “(vii) Implantação e operação de unidade de tratamento de resíduos etc.”, tanto nos itens “a. Ecoparque Sul” quanto “b. Ecoparque Leste” que foi suprimida a ação “geração de energia através de biogás produzido pela metanização da fração orgânica”, e em ambos os casos a previsão da capacidade da Geração de energia através do processo térmico de tratamento de resíduos foi aumentada de 500t/dia para 1000t/dia;

- quanto à condicionante “(viii) Controle de passivos ambientais da disposição de resíduos em áreas utilizadas pelo sistema de limpeza urbana” foi acrescentado o item “2. Análise do Passivo da área a ser disponibilizada para o Ecoparque Sul”;

- referente à condicionante “(ix) Implantação e operação de estação de tratamento de resíduos de serviço de saúde Grupo B e A2, visando a internalização e municipalização dos serviços [...] hoje realizados fora do município”, foi retirada a previsão de nova unidade de tratamento de resíduos de saúde;

- acréscimo de um décimo-terceiro condicionante, “(xiii) outras ações necessárias”, destacando-se entre essas a implantação da extensão (fase adicional) do Aterro Sanitário CTL.

Não constam nos processos analisados pareceres acerca do documento 9644/22-PR apresentado pela concessionária (peça 39).

Concomitantemente a esse processo, em 13.06.22, a SP Regula abriu o processo SEI nº 9310.2022/0000479-3, cujo objetivo era a contratação de serviços de consultoria e assessoria técnica especializada para suporte ao desenvolvimento de ações da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula) voltadas ao processo de prorrogação, de extensão ou de relicitação dos contratos de concessão de divisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo, tendo em vista o estabelecido no inciso III da cláusula 5.2 do contrato, bem como do inciso III do art. 38 da LM nº 13.478/02 e do art. 7º da LM nº 17.731/22.

Em 22.07.22 foi emitido despacho da diretoria colegiada da SP Regula autorizando a contratação direta da Fipe (quarta contratação da Fipe no âmbito desse contrato de concessão²⁶). O contrato foi assinado em 05.09.22 e recebeu o nº 07/SP-REGULA/2022 (documento SEI nº 070176908).

Em 24.11.22 a SP Regula abriu o processo SEI nº 9310.2022/0001217-6, cuja ementa é “processo de avaliação de vantajosidade de prorrogação dos contratos de coleta de resíduos”. Nesse processo constam atas de reunião da equipe da SP Regula com a Fipe e com as concessionárias, as minutas de relatórios da Fipe denominados “Produto 2” (avaliação teórica da vantajosidade, autuado inicialmente no PA nº 9310.2023/0000868-5), recebido em primeira versão em maio de 2023, e “Produto 3” (detalhamento do TAM a partir da conclusão pela vantajosidade, autuado, inicialmente, no SEI nº 9310.2023/0001186-4), recebido em primeira versão em julho de 2023, manifestações das áreas da SP Regula a respeito desses dois produtos²⁷.

Destaca-se também que a Superintendência de Contratos encaminhou ambos os Produtos para aprovação da Diretoria Colegiada da autarquia (peças 47 e 48). Nesse processo consta apenas o voto do Diretor Relator apresentado à Diretoria Colegiada em relação ao Produto 3 (peça 51).

Vale ressaltar que com a aprovação pela Superintendência de Contratos dos Produtos da Fipe, o processo nº 9310.2022/0000139-5, autuado para “avaliação de diretrizes previsão contratual e legal para prorrogação dos Contratos de Concessão”, voltou a ser instruído, sendo juntadas as versões finais dos Produtos 2 e 3 da Fipe (peças 47 e 48), a minuta do Termo Aditivo-Modificativo (TAM), e as mesmas manifestações das áreas da SP Regula a respeito dos dois produtos da Fipe, além de “pareceres finais” das Superintendências de Contratos e Jurídica (peças 49 e 50), e a mesma cópia do voto do Diretor Relator, apresentado à deliberação da Diretoria Colegiada da SP Regula em outubro de 2023, juntada no PA nº 9310.2022/0001217-6 (peça 51).

²⁶ A terceira contratação foi o Contrato nº 01/AMLURB/2019, referente à avaliação do reequilíbrio econômico-financeiro tanto da revisão ordinária do 2º quinquênio como do 3º quinquênio (ver item 1.10.5).

²⁷ Produto 2: documentos SEI nºs 084339914 (peça 40), 084349391 (peça 41), 084782438 (peça 43) e peças 42 e 44; Produto 3: documentos SEI nºs 087914392, 087936723, 088973960, e peças 45 e 46.

Ressalta-se que consta do SEI nº 9310.2022/0000114-0 a ata da reunião da Diretoria Colegiada da SP Regula na qual foi aprovado o Produto 3 da Fipe, e a minuta do TAM, em 09.10.23 (peça 52).

Também se destaca a autuação do processo nº 9310.2023/0001493-6 em 01.11.23, relativo à deflagração e instauração, de ofício pela SP Regula, de “procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro extraordinário dos contratos de concessão em vigor” (conforme documento SEI nº 092757179). Destaca-se que constam no processo atas de reunião de 05.10.23 e 17.11.23 entre SP Regula e a concessionária Ecurbis.

Na primeira, o Diretor-Presidente da autarquia informa que “[...] solicitou-se à Superintendência de Contratos de Concessão a análise e atualização dos cálculos dos potenciais desequilíbrios econômico-financeiros identificados e validados pela Fipe no âmbito do contrato de 2019 com a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (Amlurb)” (documento SEI nº 092758944); na segunda, o Diretor-Presidente informa que para “[...] fins de organização dos trabalhos, os pleitos da Concessionária foram distribuídos em dois grandes grupos: (i) valores remanescentes do “TCA 2012”, e (ii) valores relativos ao 2º, 3º e 4º quinquênios da execução contratual (revisões ordinárias)” (documento SEI nº 095402925). Foram juntados outros documentos e pareceres, e o “Termo Final - Reequilíbrio Econômico-Financeiro Extraordinário” (peça 53).

1.10.7. Minuta de Termo Aditivo-Modificativo, manifestação final da concessionária e envio a esta Corte tendo em vista a Instrução Normativa nº 02/2022

Em 12.12.23 foi autuado o processo nº 9310.2023/0001870-2, acerca da formalização do Termo Aditivo-Modificativo (TAM) do Contrato de Concessão n.º 026/SSO/2004. Nele, além da minuta do Termo e de seus anexos, destaca-se a junção de:

- informação de “Conclusão de Reequilíbrio Econômico-Financeiro Extraordinário” emitida pela Superintendência de Contratos, datada de 21.12.23 (peça 54);
- o Ofício 525/SPREGULA/2023, datado de 21.12.23, enviado à concessionária pelo servidor respondendo pelo cargo de Gerente de Saneamento Ambiental, no qual enviou a minuta de TAM

e seus anexos para ciência da concessionária requerendo a confirmação do seu interesse na prorrogação contratual nos termos propostos pelo período de 240 meses (peça 55);

- o documento 10274/23-PR enviado pela concessionária Ecourbis, datado de 21.12.23, em resposta ao Ofício 525/SPREGULA/2023, no qual afirma tomar conhecimento da minuta de TAM, bem como confirma seu interesse em prorrogar o contrato, concordando com os termos propostos. Também foram anexadas atas de assembleias da empresa e demais documentos fiscais (peça 56);

- e-mail da Gerência de Saneamento Ambiental com a informação que o “[...] o relatório de Atividades da Concessionária Ecourbis Ambiental S.A do Agrupamento Sudeste no que se refere aos Aterros Sanitários, a Coleta Domiciliar e Seletiva, Resíduos de Serviço de Saúde, Transbordos e a Unidade de Tratamento de RSS, apresentou as atividades executadas a contento do objeto do Contrato n.º 026/SSO/2004” (peça 57);

- manifestação da Superintendência Jurídica da SP Regula a respeito de todo o procedimento, desde os Produtos da Fipe à minuta do TAM e reequilíbrio econômico-financeiro, datada de 22.12.23 (peça 58);

- deliberação da Diretoria Colegiada datada de 22.12.23 aprovando a minuta do Termo Aditivo-Modificativo (TAM) e de seus anexos, nos termos atualizados a partir da conclusão do reequilíbrio econômico-financeiro, com vistas à prorrogação da vigência do Contrato de Concessão nº 026/SSO/2004, e envio dessa Minuta ao TCM, tendo em vista a Instrução Normativa nº 02/2022 (peça 59).

1.10.8. Modificações contratuais realizadas pelo TAM

No presente item, analisam-se as modificações efetuadas pelo TAM no contrato em andamento.

O quadro a seguir resume a avaliação das modificações realizadas com o TAM.

Quadro 5 - Modificações realizadas pelo TAM no Contrato nº 26/SSO/2004

Cláusula ou Anexo do contrato anterior	Revogação expressa no TAM	Tratamento da mesma matéria no TAM	Revogação tácita	Obs:
1	-	-	-	-

2	-	-	-	-
3	-	-	-	-
4	-	-	-	-
5	-	-	-	-
6	6.3 e 6.4 -> revogadas pela 13.2	-	-	-
7	-	-	-	-
8	-	-	-	-
9	-	-	-	-
10	-	-	-	-
11	-	-	-	-
12	-	-	-	-
13	-	-	-	-
14	-	-	-	-
15	Cláusula 15.2	Item 3.4 do Anexo VIII	Sim	Como foi prevista nova fórmula de reajuste tarifário, ficou tacitamente revogada a fórmula prevista na cláusula 15.2 (cesta)
16	5.1.1	-	-	-
17	12.3	-	-	-
18	-	-	-	-
19	-	-	-	-
20	-	-	-	-
21	14.3	-	-	-
22	-	-	-	-
23	-	-	-	-
24	-	-	-	-
25	-	-	-	-
26	-	20	Sim	-
27	-	13	Sim	-
28	-	15	Não	-
Anexo I	4.2.1 do Anexo IX	-	-	-
Anexo II	-	-	-	-
Anexo III		Anexo IX	Incerto.	O TAM não modifica ou revoga expressamente o Anexo III do contrato original. Nesse sentido, não diz expressamente, por exemplo, que ficou revogada a obrigação de construir a Usina de Compostagem ou o Programa Feira Limpa. Nada é falado, também, sobre a "continuidade" das metas de contêineres, apesar de haver tratamento sobre contêineres no TAM.
Anexo IV	-	-	-	-
Anexo V	-	-	-	-
Anexo VI	-	Item 6 do Anexo IX	Sim	-

Anexo VII	-	-	-	-
-----------	---	---	---	---

Fonte 9 - Elaboração própria, com base no TAM (peça 1).

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios Adotados

Aplica-se especialmente, ao presente trabalho, a Lei Municipal nº 17.731/2022.

São diretamente aplicáveis ao objeto sob análise a Lei Federal nº 8.666/1993 (e não a Lei Federal nº 14.133/2021, porque o contrato já se encontra em andamento), a Lei nº 8.987/1995 (não se trata de PPP porque o contrato é anterior à vigência da Lei Federal nº 11.079/2005), além da Lei Municipal nº 13.478/2002, no que se incluem os contratos de concessão.

No que tange à gestão de resíduos sólidos, aplicam-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS - Lei Federal nº 12.305/2010) e os instrumentos previstos em seu art. 12 (Plano Nacional de Resíduos Sólidos- Planares e Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo – PGIRS).

Destaca-se também a Instrução Normativa nº 02/2022, modificada pelas Instruções Normativas nºs 05 e 06/2022.

Por fim, aplicam-se os termos do Contrato Original, naquilo em que não modificados pelo Termo Aditivo Modificativo sob análise, e os parâmetros previstos na proposta apresentada pela concessionária por ocasião do processo licitatório (peça 15).

2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados

Os procedimentos de auditoria adotados foram:

- Verificação dos documentos protocolados por SP-Regula neste TC nº 16.772/2023;
- Requisição de informações aos responsáveis de SP-Regula;
- Consulta aos processos SEI referentes ao tema (item 1.4 do relatório).

Os dados e informações obtidas fundamentaram os achados da auditoria, respondendo às questões previstas na Matriz de Planejamento.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

Como já colocado no item 1.6 deste relatório, o presente trabalho foi limitado pela extensão e extrema complexidade do tema abordado, conjuntamente com o pequeno espaço de tempo disponibilizado à equipe.

Além disso, durante a realização da Auditoria, alguns eventos trouxeram limitações às verificações realizadas pela equipe de auditoria, conforme se passa a expor.

Averiguações preliminares durante a etapa de planejamento da auditoria demonstraram que a SP-Regula realizou alterações na planilha de reequilíbrio da FIPE que não foram individualmente explicadas, o que obrigou os auditores a dedicarem significativos recursos para identificar tais alterações, no intuito de apurar a existência de eventuais erros ou inconsistências. Tratando-se de planilha com aproximadamente 3.000 linhas em cada aba, e com 52 abas, tornou-se dificultada a tarefa de verificação.

Nesse sentido, registra-se a ausência de efetiva disponibilização imediata dos documentos necessários por parte de SP-Regula, nos termos da Instrução Normativa 02/2022 (art. 4º), como elemento a limitar a auditoria. Com efeito, a documentação enviada sob TC nº 16.772/2023 não se encontra devidamente organizada e formatada nos termos da Instrução Normativa nº 02/2022, não havendo apresentação de cópias específicas nem ao menos referência individualizada aos documentos exigidos nos termos do art. 4º de referida instrução, mas apenas indicação geral de diversos processos administrativos referentes ao tema (com temática variada e não necessariamente pertinente ao objeto e a documentação referentes a referida instrução). Em muitos casos, os documentos tiveram, assim, que serem solicitados especificamente à SP-Regula durante o prazo estabelecido para a auditoria, consumindo tempo relevante (ver requisições nº 01 a 04, peças 24, 26, 29 e 31).

Com relação à definição da tarifa, o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) atualizado efetivamente utilizado para composição da tarifa prevista no TAM só foi disponibilizado a esta Auditoria em 23.01.2024, após ter sido requisitado em 18.01.2024. Referida requisição só foi feita após ter sido constatado pela Equipe de Auditoria que o EVTEA que já constava indicado nos processos administrativos não estava atualizado, não

correspondendo efetivamente ao documento utilizado por SP-Regula²⁸. Referido EVTEA atualizado é documento que deveria ter sido enviado ou disponibilizado juntamente com o protocolo nesta E. Corte da documentação referente ao reequilíbrio, sem que houvesse necessidade de requisição, já que o detalhamento da modelagem, demonstrado por meio de planilhas eletrônicas com fórmulas, é documento de envio obrigatório, nos termos do art. 4º, III, da IN nº 02/2022 desta E. Corte. Trata-se ainda de documento que deveria constar dos processos administrativos, nos termos do art. 7º, §1º, d, da Lei municipal nº 17.731/2022.

Por se tratar, referido EVTEA, de documento básico para fins do presente trabalho, o início dos trabalhos de auditoria ficou prejudicado até a disponibilização efetiva da documentação atualizada (e o tempo gasto até que fosse verificado ser inservível o documento que já havia sido disponibilizado nos processos administrativos).

Analogamente, como salientado na requisição de peça 24 (enviada em 17.01.2024), a SP-Regula não havia disponibilizado, no protocolo eTCM 16.772/2023 ou nos processos administrativos SEI referentes ao tema, a fundamentação das inúmeras premissas que compuseram referido EVTE. A grande maioria das premissas, tanto de quantitativos como de custos unitários, encontrava-se meramente digitada no fluxo, sem possibilidade de identificação de sua fundamentação. Nesse sentido, tal fundamentação precisou ser requisitada aos responsáveis, somente sendo disponibilizada em 01.02.2024. Salienta-se o detalhamento do orçamento das obras (CAPEX) e do custo dos serviços (OPEX) necessário à plena caracterização do projeto é documento de envio obrigatório, nos termos do art. 4º, X e XI, da IN nº 02/2022 desta E. Corte. Trata-se ainda de documento que deveria constar dos processos administrativos, nos termos do art. 7º, §1º, b, da Lei municipal nº 17.731/2022. A fundamentação enviada em 01.02.2024, além disso, é dotada de grande complexidade, dividida em 39 planilhas específicas.

²⁸ O único arquivo disponível se encontrava referenciado no Produto 3 da FIPE, que indica arquivo EVTE disponível em <https://www.dropbox.com/sh/nm03n91vhdvy8my/AADFcX2roeSsxTF9aUcRv6lRa?dl=0>. No entanto, após verificações preliminares, constatou-se que esse arquivo EVTE do produto 3 diferia, em diversos aspectos (opex, capex, receita final, etc), do fluxo que efetivamente teria fundamentado a minuta final do TAM.

Apesar de extremamente complexos, os estudos e a minuta apresentados por SP-Regula para a prorrogação (EVTEA e TAM) não foram diretamente acompanhados de projetos arquitetônicos, de memoriais explicativos ou de relatórios que introduzissem e explicassem as inúmeras premissas e os cálculos realizados e as especificações lançadas na minuta de termo de aditivo. Com isso, exigiu-se da equipe maior dedicação de tempo à compreensão do objeto.

Por fim, mesmo com as referências e os caminhos informados por SP-Regula após requisição dessa Auditoria, constatou-se que inúmeras premissas e quantitativos unitários não possuem embasamento ou vínculo com fonte externa e independente, tratando-se, ao fim e ao cabo, apenas de um valor “digitado” em alguma planilha, sem indicação da fonte ou possibilidade de verificação de sua procedência efetiva (ver Achado nº 3.10).

Nesse sentido, diante da complexidade e extensão dos documentos, muitas premissas não puderam ser analisadas ou avaliadas com aprofundamento.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Os Achados de Auditoria são divididos, neste trabalho, em quatro seções:

- Seção 01 – Reequilíbrio Econômico-Financeiro – achados nº 01 a 09;
- Seção 02 – Definição da tarifa aplicável a partir da prorrogação contratual – achados nº 10 a 29;
- Seção 03 – Alocação de riscos, responsabilidades e obrigações no TAM - achados nº 30 a 38;
- Seção 04 – Justificativas para a prorrogação e conformidade aos termos legais aplicáveis à gestão de resíduos sólidos – achados nº 39 a 44.

Seção 01 – Reequilíbrio Econômico-Financeiro

(Achados de Auditoria)

Passa-se a relacionar os achados referentes o reequilíbrio contratual efetivado pelo Anexo I ao Termo Aditivo - Da Solução de Conflitos Pretéritos.

- 3.1. Achado de auditoria nº 01: erro material, no cálculo do reequilíbrio realizado por SP-Regula, resultou em desconsideração do cômputo das receitas extratarifárias pagas à concessionária a partir de 2015, referentes às ampliações extratarifárias da coleta seletiva/diferenciada realizadas em 2015 e 2018, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 555.132.782,49.**

Esse erro já foi formalmente reconhecido por SP-Regula em resposta a requisição desta Auditoria, tendo a autarquia informado que a correção seria realizada (situação ainda incorreta na minuta apresentada).

Crêterios: Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade); art. 2º, alínea "d", da Lei Federal nº 4.717/1965 (necessidade de existência dos motivos afirmados para os atos administrativos)

Análise, fundamentação e evidências

Ao longo da execução contratual, foram realizadas duas ampliações da Coleta Diferenciada (item 4 do Anexo III do Contrato) e da Coleta Seletiva (item 15 do Anexo III do Contrato): uma em 2015; e outra em 2018.

Não houve reequilíbrio propriamente dito a respeito dessas ampliações, mas a concessionária passou a ser paga “extratarifariamente”, todos os meses, como compensação pelas ampliações realizadas. Atualmente, são cerca de R\$ 3,89 milhões mensais pagos à concessionária, ou R\$ 46,72 milhões anuais.

A Figura 2, extraída de processo de pagamento vinculado ao SEI nº 8310.2017/0000326-4, demonstra a realização desses pagamentos, no mês de setembro de 2023.

Figura 2 - Demonstração da existência de pagamentos "extra tarifa", mensais, à concessionária, por duas ampliações da coleta seletiva

Serviços	Valor P0 (2012)	Reajuste	Valor a pagar
Tarifa Mensal	R\$ 35.582.165,25	R\$ 36.205.560,02	R\$ 71.787.725,27
Coleta Seletiva Res. Secos	R\$ 1.720.361,11	R\$ 1.533.851,92	R\$ 3.254.213,03
Expansão do Serv. de coleta Diferenciada dos Resíduos Secos II - 2018	R\$ 338.113,31	R\$ 301.457,50	R\$ 639.570,81
Valor Total a pagar			R\$ 75.681.509,11

Fonte 10 - processo SEI nº 9310.2023/0001473-1, doc. SEI nº 092086982

Esses valores “extratarifários” não foram calculados com base nos parâmetros do contrato, mas definidos de forma provisória. Com isso, a concessionária solicitou, no processo de reequilíbrio referente ao 2º e ao 3º quinquênio, que fosse feito seu “ajuste”, com a inclusão dessas receitas no fluxo, juntamente com os custos orçados à forma dos parâmetros contratuais.

Isso foi feito, pela FIPE, em seu Produto 10 (doc. SEI nº 057882310), da seguinte forma:

- os custos foram lançados nos eventos 4.2²⁹ e 4.11³⁰;
- as receitas foram lançadas no item 4.5³¹, juntamente com as “tarifas provisórias” referentes à antecipação do pagamento dos eventos de reequilíbrio referentes ao que se chamou de “Revisão Extraordinária” no TCA 2012 (eventos 2.1 a 2.4).

Assim, nesse item 4.5 estavam anteriormente lançados pela FIPE, no Produto 10, além das tarifas “provisórias” referentes aos eventos do TCA 2012, também esses pagamentos

²⁹ 4.2. Acréscimo de 20 (vinte) caminhões compactadores tripulados - Coleta Diferenciada

³⁰ 4.11. Acréscimo de 5(cinco) caminhões compactadores tripulados - Coleta Diferenciada

³¹ 4.5. Inclusão dos recebimentos das tarifas provisórias - Diversos

“extratarifários” referentes às ampliações da coleta seletiva realizada em 2015 e 2018, que em nada se relacionam às tarifas provisórias do TCA 2012.

Ou seja, apesar do nome dado ao evento ser apenas “tarifas provisórias - diversas”, ele embutia também os pagamentos extratarifários da coleta seletiva de 2015 e 2018, como destacado por esta Auditoria no TC 10.366/2019, justamente por isso sendo chamado de “diversas”:

Pleito 4.5: Inclusão do recebimento das tarifas provisórias (item 3.5.4.27);

a) A FIPE não avaliou os fatos jurídicos que deram causa às diferentes receitas “provisórias” que foram recebidas pela concessionária, apenas verificando o montante da diferença “real” recebida. **No entanto, há (ou deveria haver) pelo menos três tipos de receita provisória lançados aqui:** i) as receitas da primeira ampliação da coleta diferenciada/seletiva (2014/2015); ii) as receitas da segunda ampliação da coleta diferenciada/seletiva (2017/2018); iii) as receitas recebidas provisoriamente em 2016, a título de “antecipação do reequilíbrio” [...]

Isso pode ser comprovado também a partir da observação da tabela enviada por SP-Regula como resposta ao apontamento dessa auditoria (fls. 128/130 da peça 369 do TC 10.366/2019), e também na planilha de memória de cálculo elaborada pela própria FIPE, e anexada em sua Biblioteca Digital³².

Ocorre que, conforme Item 18.5 do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário” doc. SEI 095365214 (processo SEI nº 9310.2023/0001493-6), a SP-Regula realizou manipulação dos valores lançados nesse item “4.5” com o intuito de expurgar do fluxo de caixa o tratamento dos eventos referentes ao TCA 2012, aos quais se referia a denominada “tarifa provisória”, e calcular esses valores à parte. Nas palavras dos responsáveis:

18.5. A5: Os eventos referentes ao saldo remanescente do “TCA 2012” foram incluídos no “simulador final do REF”, juntamente com o recebimento dos valores correspondentes que neutralizariam seu impacto. Seguindo a proposta de resolução de conflitos pretéritos apresentada no Produto 3 da Fipe (Processo SEI 9310.2023/0001186-4, Doc. 088178267), o pagamento do saldo remanescente do “TCA 2012” foi calculado separadamente no “Laudo Final de Reequilíbrio Econômico-Financeiro Extraordinário”. O saldo devedor foi calculado mensalmente e corrigido monetariamente pela Fórmula Paramétrica contratual, além da aplicação da TIR contratual a título de juros, até outubro de 2022; após

³²

https://www.dropbox.com/sh/nc92lh5fy89efuu/AACSZcipqMruZMIUNMAMrWRTa/EcoUrbis/EcoUrbis/4.5/Engenharia?dl=0&preview=Rel.+Sistema+ECOUBIS.xlsx&subfolder_nav_tracking=1. Acesso em 19.01.2024.

esse mês passa a ser aplicada a Tabela Prática do TJSP para correção monetária, além de juros de 1% ao mês.

Na planilha “ECOURBIS - Simulador final de REF” (doc. SEI nº 09536559), nesse sentido, verifica-se que o “recebimento dos valores correspondentes que neutralizariam seu impacto”, mencionado no item 18.5, para os itens do TCA 2012 foi incluído no evento 4.5 (tarifas provisórias – diversos).

O que o responsável de SP-Regula fez, assim, foi definir os números do evento 4.5 em valor suficiente para “neutralizar” o impacto no reequilíbrio dos itens 2.1 a 2.4 (referentes ao TCA 2012), para calcular o impacto desses itens 2.1 a 2.4 à parte.

Ocorre que apenas o reequilíbrio do TCA 2012 foi calculado à parte, como informado no item 18.5 supracitado do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário”, e como se nota em doc. SEI nº 095365563 (processo SEI nº 9310.2023/0001493-6).

As receitas das ampliações da Coleta Seletiva, nesse sentido, foram apagadas do item 4.5, mas não foram incluídas em outras partes do fluxo nem “tratadas à parte”, como as receitas referentes à “tarifa provisória” dos eventos do TCA 2012. Os custos dessas ampliações, no entanto, foram mantidos no cálculo do reequilíbrio, conforme itens 4.2 e 4.11.

Assim, com a utilização do item 4.5 para o procedimento de “neutralização” por parte de SP-Regula, **ficaram “esquecidos” estes valores das receitas ampliação da Coleta Seletiva no computo do reequilíbrio, ao passo que seus custos foram computados no reequilíbrio.** Em outras palavras, a modificação feita por SP-Regula no item 4.5 da planilha da FIPE parece ter cometido equívoco que fez com que as receitas extraordinárias com as ampliações da coleta seletiva de 2015 e 2018 fossem desconsideradas, **de forma que a concessionária receberá “duas vezes” pela mesma ampliação da Coleta Seletiva, por meio do saldo de reequilíbrio.**

Em resumo:

- Havia três tipos de receitas lançadas no item 4.5 da Planilha do Produto 10 da FIPE: i) os pagamentos da tarifa provisória dos eventos do TCA 2012³³; ii) os pagamentos extratarifários da ampliação da coleta seletiva diferenciada de 2015; iii) os pagamentos extratarifários da ampliação da coleta seletiva diferenciada de 2018;
- No cálculo do reequilíbrio, os custos correspondentes a esses três tipos diferentes de receitas estavam: i) nos itens 2.1 a 2.4 (TCA 2012); ii) no item 4.2 (ampliação da coleta seletiva de 2015); iii) no item 4.11 (ampliação da coleta seletiva de 2018);
- A SP-Regula expurgou do fluxo de caixa todas essas receitas que estavam incluídas no item 4.5 da planilha elaborada pela FIPE;
- A SP-Regula calculou à parte apenas o reequilíbrio dos eventos do TCA 2012;
- **A SP-Regula “apagou” do reequilíbrio, em consequência, todas as receitas referentes aos pagamentos das ampliações da coleta seletiva, sem inseri-las em qualquer ponto ou trata-las à parte;**
- A SP-Regula manteve, no entanto, no cálculo de reequilíbrio, os custos desses eventos (itens 4.2 e 4.11).

Nesse sentido, a concessionária vem sendo paga extratarifariamente pelos gastos com as ampliações da coleta seletiva a que se referem os pleitos 4.2 a 4.11, mas com as alterações feitas por SP-Regula, apenas os gastos (parametrizados) realizados pela concessionária com essas ampliações estão sendo considerados, no fluxo (itens 4.2 e 4.11) como se nunca houvessem sido realizados os pagamentos à concessionária a seu respeito, os quais somam aproximadamente R\$ 46,72 milhões anuais (ver processos de pagamento).

Com isso, considerando todos os pagamentos omitidos desde 2015, computados no “simulador” da FIPE utilizado por SP-Regula, o erro material cometido por SP-Regula resulta em potencial prejuízo ao erário de R\$ 555.132.782,49 (cálculos publicados sob a forma de papéis de trabalho).

³³ Eventos provenientes do que havia sido chamado de “Revisão Extraordinária do TCA 2012”, que não foram, ao final, parte deste TCA.

Reforce-se que a planilha da FIPE do Produto 10 computava corretamente essas receitas no item 4.5, mas erro material na manipulação dessa planilha por SP-Regula fez com que elas fossem apagadas, ao passo que os custos com essas ampliações da coleta, por sua vez, foram mantidos (itens 4.2 e 4.11). Registre-se ainda que tais receitas “extratarifárias” da coleta seletiva/diferenciada não se confundem com as “tarifas provisórias” referentes à antecipação do pagamento dos eventos referentes à Revisão Extraordinária do TCA 2012, que foram computadas à parte por SP-Regula.

O erro foi formalmente reconhecido por SP-Regula, em resposta a requisição desta Auditoria, fl. 1 da peça 24, doc. SEI nº 097571014.

Evidências: processo administrativo SEI nº 9310.2023/0001473-1 (processo de pagamento de setembro); demais processos de pagamento vinculado ao SEI nº 8310.2017/0000326-4 (em que constam comprovados os pagamentos extratarifários realizados a partir de 2015 e 2018); processo administrativo SEI 9310.2024/0000172-0 (reconhecimento formal por SP-Regula do erro material); processo administrativo SEI nº SEI 9310.2023/0001493-6 (processo de reequilíbrio)

3.2. Achado de auditoria nº 02: o cálculo realizado por SP-Regula, nos moldes em que colocado doc. SEI nº 095365563 (Laudo), não “neutraliza”, ao contrário do que se afirma no item 18.5 do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário”, os impactos dos eventos do TCA 2012, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 15.510.576,19.

Esse erro já foi formalmente reconhecido por SP-Regula em resposta a requisição desta Auditoria, tendo a autarquia informado que a correção seria realizada (situação ainda incorreta na minuta apresentada).

Critérios: Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade); art. 2º, alínea "d", da Lei Federal nº 4.717/1965 (necessidade de existência dos motivos afirmados para os atos administrativos)

Análise, fundamentação e evidências

No item 18.5 do “Termo Final” doc. SEI 095365214, a SP-Regula informa procedimento utilizado para realizar apartadamente o cálculo da dívida com os eventos do TCA 2012:

Os eventos referentes ao saldo remanescente do “TCA 2012” foram incluídos no “simulador final do REF”, juntamente com o recebimento dos valores correspondentes que neutralizariam seu impacto. Seguindo a proposta de resolução de conflitos pretéritos apresentada no Produto 3 da Fipe (Processo SEI 9310.2023/0001186-4, Doc. 088178267), o pagamento do saldo remanescente do “TCA 2012” foi calculado separadamente no “Laudo Final de Reequilíbrio Econômico-Financeiro Extraordinário”. O saldo devedor foi calculado mensalmente e corrigido monetariamente pela Fórmula Paramétrica contratual, além da aplicação da TIR contratual a título de juros, até outubro de 2022; após esse mês passa a ser aplicada a Tabela Prática do TJSP para correção monetária, além de juros de 1% ao mês.

No entanto, identifica-se ter havido erro material neste procedimento.

Com efeito, na planilha “ECOURBIS - Simulador final de REF” (doc. SEI nº 09536559), os valores modificados do evento 4.5 (tarifas provisórias – diversos) não parecem ter sido lançados em montante suficiente para efetivamente “neutralizar” o impacto dos eventos 2.1 a 2.4.

Isso porque, ao se incluírem os eventos 2.1 a 2.4 no cômputo do reequilíbrio, juntamente com o item 4.5, resulta um VPL (Valor Presente Líquido) negativo (fazendo-se com que o cálculo final do reequilíbrio conclua que deve haver ainda um pagamento à concessionária para equilibrar o fluxo, o que implica ausência de “neutralização”).

O teste acima relatado é feito colocando o número “0” na Coluna P da aba “PC” da planilha “ECOURBIS - Simulador final de REF”, nos itens 2.1 a 2.4 e 4.5 (células p18, p19, p20, p21 e p43), calculando o pagamento de reequilíbrio (célula t11 da aba “PC”) para VPL 0 (célula T10 da aba “PC”), e em seguida colocando o número “1” (nas mesmas células p18 a p21 e p43) e calculando o pagamento de reequilíbrio (para simular a diferença com a inclusão desses eventos e seu “neutralizador” no cômputo do reequilíbrio final). O valor do VPL é reduzido com a inserção destes eventos no fluxo, ou, alternativamente, é aumentado com sua exclusão.

Para que o evento 4.5 estivesse efetivamente “neutralizando” os eventos 2.1 a 2.4, deveriam estar nele lançadas receita suficientes para que não houvesse mudanças no resultado final do reequilíbrio a partir do momento em que realiza a simulação descrita acima, sobrando, do contrário, um “saldo” que impacta na conta feita pela planilha.

Não há referido “zeramento”, nesse sentido, restando um saldo de R\$ 15.510.576,19 computado desfavoravelmente ao Poder Concedente no resultado final do reequilíbrio.

O erro material em questão foi questionado formalmente à SP-Regula, que reconheceu sua existência e a necessidade de correção, fl. 2 da peça 28, doc. SEI nº 097571014.

Evidências: processo administrativo SEI 9310.2024/0000172-0 (reconhecimento formal por SP-Regula do erro material); processo administrativo SEI nº SEI 9310.2023/0001493-6 (processo de reequilíbrio)

- 3.3. Achado de auditoria nº 03: o cálculo do reequilíbrio realizado por SP-Regula adiciona indevidamente investimento em 250 contêineres de 2500L e 2.250 contêineres de 1000L da Coleta Seletiva ao fluxo de caixa, deixando de observar que tais contêineres, nos termos dos itens 1.11.1 e 1.11.2 do Anexo VI do Contrato (TCA 2007) e do item 2.2.6 do TCA 2012, foram adquiridos originalmente pela PMSP e transferidos sem custos à concessionária, nunca tendo sido considerados como investimentos nos fluxos da Proposta Original apresentada pela concessionária, do TCA 2007 e do TCA 2012, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 143.721.991,43.**

Crítérios: Item 15.1 do Anexo I.A do Contrato; item 1.11.1 e 1.11.2 do Anexo VI do Contrato; item 2.2.6 do TCA 2012; fluxos da Proposta Original, do TCA 2007 e do TCA 2012; Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade); art. 2º, alínea "d", da Lei Federal nº 4.717/1965 (necessidade de existência dos motivos afirmados para os atos administrativos)

Análise, fundamentação e evidências

A Coleta Seletiva Containerizada (PEVs) está prevista no item 15 do Anexo I-A do TCA 2007. Esse serviço envolve implantação, manutenção e coleta de contêineres de 1000L e 2500L (Pontos de Entrega Voluntária – PEVs).

A equipe econômica de SP-Regula, no âmbito de sua análise (doc. 095365214, item 19.2), realizou simples “alinhamento” entre a quantidade supostamente disponibilizada e a quantidade prevista no Plano de Negócios, desde 2009. Mesmo que se assumisse como válido referido

procedimento de ‘alinhamento”, denota-se que SP-Regula realizou adições de contêineres incompatíveis com o histórico e a documentação contratual.

Com efeito, ao fazer esse “alinhamento”, deixou de observar que nem todos os contêineres que a concessionária possuía – e que desde o início da concessão já tinha obrigação de instalar e manter – deveriam ser considerados como investimento no Plano de Negócios. Isso porque a maior parte dos contêineres considerados foi recebida, pela concessionária, diretamente da Prefeitura, como se pode verificar nos Anexos V e VI do contrato.

O cálculo realizado por SP-Regula se baseou estritamente no total de contêineres disponibilizado pela concessionária, como se nota nos docs. SEI nº 095364770 e 095364753, sem observar a efetiva origem desses contêineres, bem como o histórico a respeito do Plano de Negócios, no que se refere aos equipamentos transferidos pela PMSP à concessionária.

Consoante demonstrado a seguir, as obrigações a respeito do tema são as seguintes:

Tabela 4 - Obrigações a respeito de contêineres da Coleta Seletiva

Fonte	Contêineres de 1000L	Contêineres de 2500L
Item 15.1 do Anexo I-A do TCA 2007 c/c Itens 1.11.1 e 1.11.2 do Anexo VI do TCA 2007 (ver Figuras 3 a 5)	Instalação de 2.250 contêineres <u>fornecidos pela PMSP</u>	Instalação de 250 contêineres <u>fornecidos pela PMSP</u>
Item 2.2.6 do TCA 2012 (Ver Figura 8)	Aquisição e instalação de mais 1.200 contêineres	Aquisição e instalação de mais 30 contêineres
Total	3450 contêineres de 1000L	280 contêineres de 2500L

Fonte 11 - TCA 2007 e TCA 2012 (cláusulas especificadas na tabela)

Assim, nos termos do Item 15.1 do Anexo I-A do TCA 2007 c/c Itens 1.11.1 e 1.11.2 do Anexo VI do TCA 2007, 2.250 contêineres de 1000L e 250 contêineres de 250L foram recebidos, pela concessionária, diretamente da PMSP, o que já era considerado desde 2004, por ocasião do contrato original.

Com efeito, o Anexo VI (redação do TCA 2007), c/c item 15.1 do Anexo I-A, deixou claro que a concessionária receberia da prefeitura os contêineres a serem instalados e mantidos, Figura 3, não havendo mais investimentos a serem feitos pela concessionária:

Figura 3 – Item 15.1 do Anexo I.A, nos termos da redação do TCA 2007

15.1. As **Concessionárias** deverão instalar, em cada agrupamento, até o final do 48º mês da concessão os *contêineres* com capacidade de 1000 litros e de 2.500 litros **fornecidos pela Prefeitura** conforme **ANEXO VI** do Contrato, para coleta seletiva *containerizada* de materiais secos/inertes, em Pontos de Entrega Voluntária – PEV –, conforme especificações técnica constante no Anexo I-A.5.

Fonte 12 – Anexo I.A do TCA 2007, fl. 188 da peça 18.

O item 1.11.1 do Anexo VI do contrato especifica os contêineres de 1000L que foram fornecidos pela Prefeitura especificamente à concessionária do Agrupamento SE:

Figura 4 – Item 1.11.1 do Anexo VI, nos termos da redação do TCA 2007

1.11.1. 2.250 (dois mil, duzentos e cinquenta) contêineres com capacidade volumétrica de 1000 (mil) litros, fornecidos à Concessionária pela Prefeitura de São Paulo, nos termos do disposto no Anexo V – Termo de Entrega do Sistema Existente;

Fonte 13 – Anexo VI do TCA 2007, fl. 07 da peça 19, e Anexo V, fls. 5/6 da peça 14

O item 1.11.2 do Anexo VI do contrato especifica os contêineres de 2500L que foram fornecidos pela Prefeitura especificamente à concessionária do Agrupamento SE:

Figura 5 – Item 1.11.2 do Anexo VI, nos termos da redação do TCA 2007

1.11.2. 250 (duzentos e cinquenta) contêineres com capacidade volumétrica de 2500 (dois mil e quinhentos) litros, fornecidos à Concessionária pela Prefeitura de São Paulo, nos termos do disposto no Anexo V – Termo de Entrega do Sistema Existente;

Fonte 14 – Anexo VI do TCA 2007, fl. 07 da peça 19, e Anexo V, fl. 6 da peça 14

Esclarece-se que no contrato original havia tanto essa obrigação de assumir os contêineres da Prefeitura como a de adquirir novos contêineres (adquirir 2500 equipamentos de 1000L e outros 250 de 2500L, que se somariam aos 2.250 equipamentos de 1000L e 250 equipamentos de 2500L, conforme Anexo VI do contrato em sua redação original). Desde o início, já era obrigação da concessionária entregar, como bens reversíveis, tanto os contêineres que iria adquirir como

aqueles que recebeu da PMSP. Assim, por ocasião do processo licitatório, a concessionária não considerou, em seu plano de negócios original (Proposta Técnica), quaisquer tipos de custos com investimentos ou manutenção nos contêineres recebidos da prefeitura, nos termos dos itens 1.1.1 e 1.1.2 do Anexo VI do Contrato Original, fls. 7/8 da peça 13, realizando lançamento apenas dos contêineres que ela mesma adquiriria³⁴ (ver fls. 971, 993 e 995 do Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4). Lembra-se que o contrato veda expressamente a concessão de reequilíbrios em função de simples diferença entre os custos previstos no Plano de Negócios e os efetivamente realizados³⁵.

Posteriormente, com as modificações realizadas por meio do TCA 2007, restou apenas a obrigação de instalar e manter os contêineres que foram fornecidos pela Prefeitura, sendo excluída a obrigação de implantar novos contêineres. O próprio texto do TCA trouxe referida explicação:

Figura 6 – Resumo da obrigação a partir do TCA 2007

ECOURBIS - RESUMO MARCOS CONTRATUAIS (continuação)			
SERVIÇO	PREVISTO CONCESSÃO	RECURSOS IMPLANTADOS ATÉ 4/OUTUBRO/07	Marcos Readequados
Coleta Seletiva	Assumir contêineres da PMSP: 2.250 contêineres de 1.000 l 250 contêineres de 2.500 l Implantar novos contêineres: 2.500 contêineres de 1.000 l 250 contêineres de 2.500 l TOTAL: 4.750 contêineres de 1.000 l 500 contêineres de 2.500 l 11 caminhões munck Implantação no 1º ano (Anexo I.A – Item 15)	Atualmente distribuídos 583 contêineres de 1.000 l e 182 de 2.500 l	583 contêineres de 1.000 l e 182 de 2.500 l 1.667 contêineres de 1.000 l e 68 de 2.500 l a partir do 4º ano Excluído Total = 2.250 contêineres de 1.000 l e 250 de 2.500 l a partir do 4º ano 3 caminhões munck do 1º ao 3º ano 5 caminhões munck a partir do 4º ano

Fonte 15 – fl. 36 da peça 18, grifo nosso

No Plano de Negócios do TCA 2007, em consequência, não foram considerados investimentos em contêineres de 1000L e 2500L da Coleta Seletiva, conforme Figura 7:

³⁴ A concessionária considerou apenas investimentos e custos com os contêineres a serem adquiridos (2.500 equipamentos de 1000L e 250 equipamentos de 250L), nos termos dos itens 1.1.3 e 1.1.4 do Contrato Original, e não, evidentemente custos com os contêineres diretamente recebidos da PMSP, peça 17.

³⁵ 15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato: III - a oscilação ordinária dos custos das obrigações assumidas pela Concessionária, ou a sua discrepância em relação aos custos previstos no Plano de Negócios que integra sua Proposta - Anexo IV, constituindo os dois casos risco exclusivo da Concessionária.

Figura 7 – Quadro de Investimentos do fluxo do TCA 2007, sem considerar investimentos em contêineres de 2500L, embora continuasse obrigatório o fornecimento de 250 contêineres, recebidos da PMSP

QUADRO 7 - CRONOGRAMA FÍSICO DE INVESTIMENTOS													
Agrupamento Sudeste													
ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Unidade	Quantidade Total	ANO									
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	COLETA DOMICILIAR												
1.1.	VEÍCULOS												
	Caminhão compactador 19 m3	UN	164	162	-	-	-	-	2	162	-	-	3
	Caminhão munck p/ feira limpa	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão de lavagem de container	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão poliguindaste p/ favela	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão munck p/ coleta seletiva	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.2.	EQUIPAMENTOS												
	Coleta mecanizada												
	Conteiner plástico - 1000L	M3	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.550
	Renovação	M3	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Coleta seletiva												
	Conteiner plástico de 2500L	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Conteiner plástico de 1000L	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

QUADRO 7 - CRONOGRAMA FÍSICO DE INVESTIMENTOS (continuação)													
Agrupamento Sudeste													
ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Unidade	Quantidade Total	ANO									
				11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1.	COLETA DOMICILIAR												
1.1.	VEÍCULOS												
	Caminhão compactador 19 m3	UN	164	162	-	-	-	3	162	-	-	-	2
	Caminhão munck p/ feira limpa	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão de lavagem de container	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão poliguindaste p/ favela	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão munck p/ coleta seletiva	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.2.	EQUIPAMENTOS												
	Coleta mecanizada												
	Conteiner plástico - 1000L	M3	0	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.548
	Renovação	M3	0	155	310	465	620	775	930	1.085	1.240	1.395	1.550
	Coleta seletiva												
	Conteiner plástico de 2500L	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Conteiner plástico de 1000L	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte 16 – Plano de Negócios do TCA 2007, fls. 130/136 da peça 18, grifo nosso

Nas últimas modificações realizadas no item 2.2.6 do TCA 2012, as exigências de equipamentos para este serviço ficaram sendo de 280 contêineres obrigatórios de 2500L e 3450 contêineres de 1000L, porque foram acrescidos 1200 contêineres de 1000L e 30 contêineres de 2500L:

Figura 8 – Item 2.2.6 do TCA 2012

2.2.6 Acréscimo de 1.200 (mil e duzentos) contêineres de 1000 litros (700 no 9º e 500 no 10º ano) + 30 contêineres de 2500 litros no 9º ano.

Fonte 17 – peça 20

Consequentemente, o fluxo do TCA 2012 foi adaptado para considerar essas novas adições: i) 1200 contêineres de 1000L, sendo 700 a partir do Ano 9, e 500 a partir do Ano 10; ii) 30 contêineres de 2500L, a partir do Ano 9. Evidentemente, não foram considerados gastos de investimentos nos equipamentos fornecidos pela Prefeitura à concessionária, mas apenas os investimentos nos equipamentos acrescidos a partir do TCA 2012:

Figura 9 – Quadro de Investimentos do fluxo do TCA 2012, considerando investimento em 30 equipamentos de 2500L e 1200 equipamentos de 1000L (apenas os que seriam adquiridos pela concessionária, e não os recebidos da PMSP)

QUADRO 7 - CRONOGRAMA FÍSICO DE INVESTIMENTOS													
Agrupamento Sudeste													
ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Unidade	Quantidade Total	ANO									
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	COLETA DOMICILIAR												
1.1.	VEÍCULOS												
	Caminhão compactador 19 m3	UN	171	80	80	-	4	7	84	84	2	7	11
	Caminhão compactador 6 m3	UN	6	-	-	4	2	-	-	-	4	2	-
	Caminhão munck p/ feira limpa	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão de lavagem de container	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão poliguindaste p/ favela	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão munck p/ coleta seletiva	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.2.	EQUIPAMENTOS												
	Coleta mecanizada												
	Container plástico - 1000L	M3	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.550
	Renovação	M3	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Coleta seletiva												
	Container plástico de 2500L	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	30	-
	Container plástico de 1000L	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	700	500

QUADRO 7 - CRONOGRAMA FÍSICO DE INVESTIMENTOS - (continuação)

Agrupamento Sudeste													
ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Unidade	Quantidade Total	ANO									
				11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1.	COLETA DOMICILIAR												
1.1.	VEÍCULOS												
	Caminhão compactador 19 m3	UN	171	87	85	2	7	11	87	85	2	7	10
	Caminhão compactador 6 m3	UN	6	-	-	4	2	-	-	-	4	2	-
	Caminhão munck p/ feira limpa	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão de lavagem de container	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão poliguindaste p/ favela	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Caminhão munck p/ coleta seletiva	UN	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.2.	EQUIPAMENTOS												
	Coleta mecanizada												
	Container plástico - 1000L	M3	0	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.548	-
	Renovação	M3	0	155	310	465	620	775	930	1.085	1.240	1.395	1.550
	Coleta seletiva												
	Container plástico de 2500L	UN	0	-	-	-	30	-	-	-	-	30	-
	Container plástico de 1000L	UN	0	-	-	-	700	500	-	-	-	700	500

Fonte 18 – Plano de Negócios do TCA 2012, fls. 73 e 78 da peça 20

Quando a SP-Regula fez o “alinhamento” entre as quantidades de contêineres, deixou de observar esse histórico e essas cláusulas contratuais. A concessionária lista em seus balancetes (relatório mensais de atividades) o total de equipamentos fornecido, o que inclui os equipamentos recebidos da prefeitura. Ao realizar o “alinhamento” entre os quantitativos dos balancetes e os quantitativos do fluxo, a SP-Regula indevidamente considerou que a concessionária realizou investimentos nos equipamentos que recebeu diretamente, sem custos, da prefeitura, e que nunca foram previstos como investimentos no Plano de Negócios.

Essas informações teriam provavelmente sido observadas se o “alinhamento” de contêineres tivesse passado antes pelo efetivo crivo do mérito jurídico. No entanto, a equipe econômica de

SP-Regula realizou inserção de contêineres no fluxo sem efetivamente observar o histórico de cada equipamento e de cada caso.

A Figura 10 demonstra os acréscimos indevidamente considerados por SP-Regula

Figura 10 – Quadro de Investimentos do item 3.12 do fluxo de SP-Regula, adicionando indevidamente investimentos em contêineres de 1000L e 2500L

QUADRO 7B- FLUXO DE CAIXA - SEM FINANCIAMEN																
AGrupamento: SUDESTe																
HISTÓRICO	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
	ANO 0	ANO 0	ANO 0	ANO 0	ANO 1	ANO 2										
2.2.1.2.4. Container plastico de 2500L	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Quantidade	263	-	1	(80)	5	272	-	7	(26)	-	285	8	10	(28)	-	
Vlr. Unitário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2.2.1.2.5. Container plastico de 1000L	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Quantidade	2.284	4	-	(100)	125	2.540	334	101	(800)	384	8.116	1.402	817	(59)	-	

Fonte 19 – Planilha “Ecourbis Simulador Final do REF”, doc. SEI nº 095365559

Em suma, não há qualquer fato a justificar referidos acréscimos e modificações de quantitativos: a diferença que SP-Regula constatou - entre o quantitativo fornecido pela concessionária e o quantitativo que consta no Plano de Negócios - se deve ao fato de que, desde o TCA 2007, desse total de contêineres a ser implantado pela concessionária, 2250 contêineres de 1000L e 250 contêineres de 2500L foram recebidos diretamente da prefeitura, nunca tendo sido considerados como investimentos da concessionária.

Inválidos, portanto, os acréscimos de contêineres colocados por SP-Regula no fluxo de caixa.

Assim, mesmo que se assumisse como válido procedimento de “alinhamento de contêineres” realizado no item 19.2 por SP-Regula, o prejuízo ao erário resultante é estimado em R\$ 143.721.991,43³⁶, em função da consideração indevida no fluxo de custos com investimentos em contêineres recebidos pela concessionária diretamente da PMSP, que evidentemente nunca foram considerados entre os investimentos no fluxo (nem na proposta original apresentada pela concessionária, nem no TCA 2007, nem no TCA 2012).

Evidências: TCA 2012 (peça 20); TCA 2007 (peça 18); Plano de Negócios Original (Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4); Planilha “Ecourbis Simulador Final do REF”, doc. SEI nº 095365559; processo administrativo SEI nº 9310.2023/0001493-6.

³⁶ Cálculo realizado removendo-se os 250 contêineres de 2500L, por meio da redução de 250 nas células H2349, M2349 e R2349 da aba 3.12 Planilha “Ecourbis Simulador Final do REF”, doc. SEI nº 095365559; e os 2250 contêineres de 1000L, por meio da redução de 2250 nas células H2352, M2352 e R2352 da aba 3.12 Planilha “Ecourbis Simulador Final do REF”, doc. SEI nº 095365559. Após a remoção desses valores, foi realizado o cálculo do novo pagamento de reequilíbrio necessários (célula t11). Cálculo publicado sobre a forma de Papéis de trabalho.

3.4. Achado de auditoria nº 04: o recálculo realizado pela equipe econômica de SP-Regula do valor de base da dívida referente à “alínea p” do TCA 2012, nos moldes em que colocado no item 18.4 do doc. SEI nº 095365563 (Laudo Final de Reequilíbrio), que adotou o valor base de R\$ 151.472.467,79, em vez de R\$ 113.300.001,17 (data base de out/03) é inconsistente: i) com o que a SP-Regula afirmou expressamente que consideraria no Ofício nº 436/2022/SP-Regula, enviado a esta E. Corte em resposta ao Despacho Saneador do TC 10.366/2019; ii) com a premissa jurídica afirmada no item 10.4 do “Termo Final” de Reequilíbrio extraordinário e com a lógica e os documentos colocados como fundamentação para o reequilíbrio; iii) com as conclusões alcançadas e recomendadas expressamente pela FIPE nos Produtos 6 e 10; iv) com o valor expressamente afirmado e pleiteado pela própria concessionária no âmbito do presente reequilíbrio. Dessas inconsistências nas premissas de recálculo adotadas pela equipe econômica de SP-Regula, resulta potencial prejuízo ao erário de R\$ 252.105.781,81.

Crerios: TCA 2012; Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade); art. 2º, alínea "d", da Lei Federal nº 4.717/1965 (necessidade de existência dos motivos afirmados para os atos administrativos)

Análise, fundamentação e evidências

Em sua manifestação no TC 10.366/2019 (Ofício nº436/2022/SP-Regula), a SP-Regula havia afirmado expressamente que, para os eventos da “alínea p” do TCA 2012, consideraria diretamente o valor de R\$ 113.300.001,17 (em moeda de out/03), nos termos do que havido sido colocado pela FIPE, que concluiu que, de acordo com que havia ficado firmado no TCA 2012, esse valor deveria ser atualizado de forma apartada (fora do fluxo), e sob a forma de indenização (item 12.1 do Produto 6).

No entanto, constata-se que, em vez de tal valor, a equipe econômica de SP-Regula adotou um total base de R\$ 151.472.467,79 (moeda de out/03), cerca de R\$ 38,17 milhões maior, em valores da época. Com isso, seu recálculo final resultou em valor atualizado cerca de R\$ 252 milhões maior – desfavoravelmente ao Poder Concedente.

Como constou desse Ofício nº 436/2022/SP-Regula, a lógica que SP-Regula informou que adotaria foi a seguinte:

Figura 11 - Posicionamento de SP-Regula informado em resposta ao Despacho Saneador

R:

Observamos que os pleitos de número 1.1 a 1.5 foram objeto de uma conta que, conjuntamente, em 2012, resultou no valor favorável à concessionária no montante de R\$ 113.300.001,17 (moeda: set/03), em razão da terceirização de aterro sanitário, adequação quantitativa e qualitativa de equipamentos, deslizamento do marco do investimento do novo aterro, desapropriação e pagamento pela PMSP da área do novo aterro e deslizamentos do marco do investimento da Estação de Tratamento de Efluentes, já validadas pelo TCA 2012, aguardando a próxima revisão ordinária para o devido acerto de contas, conforme demonstrado no questionamento 3.2, subitem 3 - Eventos elencados na alínea “p” do Relatório Técnico-Jurídico da AMLURB, cujos fundamentos ora reiteramos.

Consta do produto 10, de outubro de 2021 a análise da Fipe concluindo pela validade do evento em razão do firmado entre as partes no Termo de Compromisso Ambiental de 26/12/2012 (TCA 2012). Entende a Fipe que se trata de evento abarcado por ato jurídico perfeito e acabado, razão pela qual são utilizadas as premissas já acordadas na citada negociação (TCA 2012).

CONCLUSÃO: Nesse sentido, entendemos como validados os eventos, dessa forma, esperamos que esse Egrégio Tribunal de Contas possa considerar o presente posicionamento do Poder Concedente, consubstanciado na análise do item 3.2, subitem 3 - Eventos elencados na alínea “p” do Relatório Técnico-Jurídico da AMLURB, a fim de entender adequada a formalização do TCA 2012, que validou os respectivos eventos, bem como os R\$ 113.300.000,00 (cento e treze milhões e trezentos mil reais – set/03) calculados à época e que deverão ser incluídos no presente reequilíbrio.

Fonte 20 - fl. 89 da peça 369 do TC 10.366/2019, grifos nossos

O mencionado entendimento da FIPE, de que a questão já teria sido resolvida no TCA 2012, em ato bilateral acabado e perfeito, foi o que foi acolhido pela área jurídica de SP-Regula, no item 10.4 do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário”, reproduzido na figura abaixo:

Figura 12 - Posicionamento da área jurídica de SP-Regula no reequilíbrio

10.4. A4: O pleito é admissível, na medida em que a dívida em questão, decorrente da “alínea p” do “TCA 2012”, (i) foi expressamente reconhecida pelo Poder Concedente por meio do “TCA 2012”, que tem natureza de ato jurídico bilateral, e (ii) não foi paga em nenhum momento posterior ao “TCA 2012” ao longo da execução contratual da concessão.

Fonte 21 - fl. 4 do doc. SEI nº 095365214

Vale trazer, nesse sentido, o entendimento colocado pela FIPE no âmbito do doc. SEI 034195923, que foi aquele que SP-Regula expressamente afirmou que acolheria em resposta ao Despacho Saneador:

Figura 13 - Posicionamento da FIPE a respeito dos eventos da "alínea p"

12.1 ALÍNEA "P" – DOS ITENS VALIDADOS NO TCA 2012²

O conjunto de Pleitos da Alínea P, Pleitos de 1.1 a 1.5, não foram objeto de análise individual pela Fipe, no âmbito dessa revisão. Os cinco pleitos foram tratados conjuntamente pela Concessionária, com **efeito consolidado no montante de R\$ 113.300.001,17 (moeda set/03)** em favor da mesma, conforme planilhas apresentadas. A tabela a seguir apresenta o resumo dos impactos individuais dos eventos da Alínea P, bem como o efeito consolidado quando considerados conjuntamente.

Tabela 62: Tabela com o resumo dos impactos dos eventos da Alínea P

Pleito	Efeito Marginal (R\$)	Efeito Consolidado (R\$)
1.1	190.848	190.848
1.2	(14.640)	176.208
1.3	(17.946)	158.262
1.4	(34.018)	147.318
1.5	(10.944)	113.300
Total	113.300	113.300

Cabe salientar que, **de acordo com o TCA 2012, esse valor reequilibraria o Contrato se pago na forma de indenização** à Concessionária no 8º ano da concessão. Assim, sobre tal indenização não deveria incidir impostos. Já foram iniciadas, logo após o TCA 2012, as tratativas de negociação, motivo pelo qual se justifica sua **exclusão do escopo dessa revisão**. Neste sentido, a Fipe decidiu por tratar este montante em separado como uma indenização em favor da Concessionária.

Fonte 22 - Produto 6 da FIPE, doc. SEI 034195923, fl. 505

Em consequência de tal entendimento, em sua planilha excel, a FIPE não realizou avaliação destes eventos ou dos valores individualmente rerepresentados pela concessionária, meramente adotando esse valor fixo de R\$ 113.300.001,17:

Figura 14 – Conclusão da FIPE sobre os eventos da "alínea p"

Eventos	Ecourbis	Amlurb	Fipe
1. Revisão - Eventos Validados TCA 2012			
1.1. Alínea "P" - TCA 2012 - Terceirização de aterro sanitário	1.415		
1.2. Alínea "P" - TCA 2012 - Adequação quantitativa e qualitativa de equipamento utilizados no Aterro Sanitário CTL	(54)		
1.3. Alínea "P" - TCA 2012 - Deslizamento dos investimentos no novo aterro do Agrupamento Sudeste CTL	(109)	-	113
1.4. Alínea "P" - TCA 2012 - Desapropriação e pagamento pela PMSP da área do Sítio Floresta para implantação do nc	(176)		
1.5. Alínea "P" - TCA 2012 - Deslizamento de datas de investimentos e início da operação da ETE CTL	(150)		

Fonte 23 - excel doc. SEI 057882310 (Produto 10), grifo nosso

Posteriormente, em sintonia com esse entendimento já afirmado pela FIPE e por SP-Regula, o pleito da própria concessionária reconheceu e se baseou estritamente nesse valor, como se nota nos docs. SEI nº 095366709 e 095364908:

Figura 15 - Demanda Ecourbis “alínea p”

		ECO com critérios SP Regula (*)
Alínea "p"	Valor Principal	113.300.000,00
	Correção Monetária TJSP	231.242.130,00
	Juros (1% ao mês)	454.795.611,60
	TOTAL Alínea "p"	799.337.741,60

Fonte 24 - doc. SEI nº 095366709, grifo nosso

Denota-se, assim, que os entendimentos de FIPE, SP-Regula e Concessionária estavam aparentemente convergentes no que tange à simples necessidade de atualização (apartada do fluxo), do valor de R\$ 113.300.001,17.

No entanto, em nítida contradição, ao mesmo tempo em que afirmou estar se baseando no entendimento de que o valor de R\$ 113.300.001,17 já teria sido objeto de negócio jurídico bilateral perfeito e acabado para validar o evento, a SP-Regula resolveu recalcular esse valor. Não se tratou, observe-se, de mera atualização desse valor, mas sim de direto recálculo.

Em seu “recálculo”, a equipe econômica de SP-Regula não se baseou nesse valor de R\$ 113.300.001,17, mas sim no valor de R\$ 151.472.467,79, e chegou a um valor (atualizado final) cerca de R\$ 201 milhões superior inclusive ao que havia sido demandado pela própria concessionária, conforme se pode notar na Figura a seguir:

Figura 16 - Posicionamento final de SP-Regula sobre os eventos da alínea "p"

	Montante	Correção Monetária	Juros	Saldo Devedor
Ano		TJSP	1% a.m.	
out/04	- 151.472.467,79	-	-	- 151.472.467,79
out/23	- 151.472.467,79	- 279.727.081,33	- 569.183.404,84	- 1.000.382.953,96

Fonte 25 - doc. SEI nº 095365563m grifo nosso

Referido recálculo foi oriundo de decisão da equipe econômica de SP-Regula, responsável pelo procedimento informado no item 18.4 do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário”:

A4: Os eventos constantes na alínea “p” do Item “1” do “TCA 2012” foram incluídos no “simulador final do REF”. Todavia, o pagamento do desequilíbrio decorrente de tais eventos foi calculado separadamente, no “Laudo Final de Reequilíbrio Econômico-Financeiro Extraordinário” (Doc. 095365563), evitando-se a aplicação da TIR contratual em sua correção. Assim, **a partir da consideração dos eventos no “simulador final do REF”, encontrou-se o valor correspondente a um recebimento a título de reequilíbrio no ano 8** da concessão que tornaria neutro o impacto dos eventos no fluxo de caixa. Esse valor foi, então, corrigido

monetariamente conforme a Tabela Prática do TJSP, além da aplicação de juros simples na taxa de 1% ao mês no período de 11 anos. (grifo nosso)

A contradição dessa decisão por realizar esse recálculo de um valor que, segundo a lógica jurídica adotada para validação do evento, e conforme afirmado por todas as partes envolvidas, já teria sido o abarcado por ato jurídico bilateral “perfeito e acabado”, foi questionada por esta Auditoria à SP-Regula, peças 27 e 28:

Questão da Auditoria: Item 18.4 do “Termo Final” doc. SEI 095365214 - Valor de base dos eventos da “alínea P” (planilha “ECOURBIS - Laudo final do REF”, doc. SEI nº 095365563): se a ideia era apenas atualizar os valores supostamente já “reconhecidos” no TCA 2012, então por qual razão o valor de base, de out/04, considerado para a atualização, não foi esse valor que consta expresso no TCA 2012 (fl. 24 do Anexo II), de R\$ 113.300.001,17 - que também foi o valor pleiteado pela concessionária (SEI 095366709 e 095364908); que foi o valor considerado pela FIPE nos Produtos 6 e 10 (item 12.1 do Produto 6 e planilha excel do Produto 10, doc. SEI 057882310); e que foi o valor que essa SP-Regula afirmou expressamente que consideraria no Ofício nº 436/2022/SP-Regula, enviado a esta E. Corte (doc. SEI nº 074851333) - mas sim um valor de R\$ 151.472.467,79 (data base de out/04), alcançado com base em nova simulação e recálculos de SP-Regula?

Resposta de SP-Regula: O reconhecimento, durante a análise do reequilíbrio, de que houve descumprimento de prazo pactuado para o adimplemento do investimento e início da operação da Estação de Tratamento de Efluentes (evento 1.5) ensejou **a necessidade de reavaliação do valor calculado à época do TCA 2012.** Nota-se que tal evento tem efeito financeiro favorável ao Poder Concedente.

Todavia, **observou-se que a inclusão do valor de R\$ 113.300.001,17 no simulador final (evento 6.2 – recebimento de compensação Alínea P) não é suficiente para compensar o impacto da totalidade dos pleitos correspondentes já validados no TCA 2012 (eventos 1.1 a 1.5), independentemente da alteração no evento 1.5.**

Em seguida, verificou-se que nas planilhas contidas na biblioteca digital do Produto 10 da Fipec (pasta “1.1”, subpasta “Engenharia”, planilhas “c_Impactos Alínea_P_FS” e “c_Impactos_Alínea_P_”), que calculam o impacto dos eventos referentes à Alínea P do TCA 2012, o resultado de R\$ 113.300.001,17 encontra-se como valor, de forma que não foi possível verificar ou replicar o cálculo.

Consequentemente, **fez-se necessário recalcular a compensação**, a valores de 2004, de forma a manter o VPL com o valor de zero (célula T10 da aba “PC”), utilizando a função “atingir meta” do excel, resultando em R\$ 151.472.467,79. (doc. SEI nº 097571014, grifo nosso)

Constata-se que referida explicação se encontra em contradição lógica com todas as premissas assumidas, juridicamente, para validação do evento. De fato, se, como se afirma, o valor já havia

sido “acordado” bilateralmente em ato “perfeito e acabado” – o que já teria sido acolhido até mesmo pela concessionária em sua demanda – não se vislumbram razões pelas quais SP-Regula teria decidido “reavaliar” se esse valor era suficiente para operacionalização do reequilíbrio, revisando os cálculos oriundos da época, para alcançar resultado mais desfavorável ao Poder Concedente.

A atualização do reequilíbrio a respeito do atraso na implantação da ETE de fato deveria ser realizada, mas isso não se confunde com os demais itens, e deveria ser feito de forma que não implicasse contradição à lógica adotada no mérito jurídico. Bastaria rever separadamente o novo “deslizamento” da ETE, em relação ao que teria sido considerado à época.

Com efeito, a base jurídica da validação foi a suposta constatação de que os eventos da “alínea p” já teriam sido objeto de valoração e avaliação no TCA 2012, com decisão expressa por tratamento em apartado desse saldo de R\$ 113.300.001,17. Se essa foi a lógica adotada, então, como fez a própria FIPE, não há qualquer lógica em novamente “recalcular” o equilíbrio.

Justamente por isso, a FIPE, em sua planilha, apenas plotou os resultados desses eventos de forma apartada e os removeu do cálculo final do “Simulador” (ver Figura 14, acima). Ao “recalcular” os valores com base em premissas expressamente descartadas pela FIPE, a equipe econômica de SP-Regula modificou violou a lógica afirmada na seara jurídica.

Denota-se, por exemplo, que SP-Regula, ao recalcular os impactos, não tratou os valores como “indenização”, mas sim como receita tarifária direta, ignorando premissa que, segundo a FIPE, seria decorrente do TCA 2012. Assim, o recálculo de SP-Regula considerou o pagamento de impostos no valor de reequilíbrio³⁷, violando frontalmente o entendimento expresso pela FIPE, que se baseou nos documentos do TCA 2012, porque a documentação da época mostra que o valor de R\$ 113.300.001,17 havia sido considerado como indenização.

³⁷ Ver aba 6.2 da Planilha “Ecurbis Simulador final do REF” (doc. SEI nº 095365559).

Figura 17 - Posicionamento da FIPE a respeito dos eventos da "alínea p" (indenização)

Tabela 62: Tabela com o resumo dos impactos dos eventos da Alínea P

Pleito	Efeito Marginal (R\$)	Efeito Consolidado (R\$)
1.1	190.848	190.848
1.2	(14.640)	176.208
1.3	(17.946)	158.262
1.4	(34.018)	147.318
1.5	(10.944)	113.300
Total	113.300	113.300

Cabe salientar que, de acordo com o TCA 2012, esse valor reequilibraria o Contrato se pago na forma de indenização à Concessionária no 8º ano da concessão. Assim, sobre tal indenização não deveria incidir impostos. Já foram iniciadas, logo após o TCA 2012, as tratativas de negociação, motivo pelo qual se justifica sua exclusão do escopo dessa revisão. Neste sentido, a Fipe decidiu por tratar este montante em separado como uma indenização em favor da Concessionária.

Fonte 26 - Produto 6 da FIPE, doc. SEI 034195923, fl. 505

No mesmo sentido, o recálculo de SP-Regula assume premissas evidentemente inconsistentes com o cálculo em apartado, como a premissa de que um percentual dessa receita fictícia considerada no Ano 8 seria, nesse mesmo ano, destinada ao Programa de Conscientização³⁸.

Além disso, os itens colocados pela FIPE em sua planilha excel do Produto 10 – que foram os utilizados por SP-Regula em seu recálculo - refletem apenas os quantitativos unitários “brutos” apresentados pela concessionária por ocasião do 3º reequilíbrio, que não equivalem aos quantitativos que seriam do TCA 2012, e que não foram avaliados especificamente pela FIPE nem considerados por ela, mas meramente repetidos na planilha, sem sua inclusão no resultado.

Isso porque a FIPE entendeu que não seria cabível a avaliação desses quantitativos unitários colocados na planilha, por força do que explica no item 12.1 de seu Produto 10, como se nota na Figura a seguir, que reproduz passagem do Produto 10:

³⁸ Ver célula J2587 da aba “6.1” da Planilha “Ecourbis Simulador final do REF” (doc. SEI nº 095365559).

Figura 18 - Posicionamento da FIPE a respeito dos eventos da "alínea p"

4.1.1 Alínea "P" – Dos Itens Validados no TCA 2012'

O conjunto de Pleitos da Alínea P, Pleitos de 1.1 a 1.5, não foram objeto de análise individual pela Fiipe no âmbito dessa revisão. Por se tratar de pleito validado e valorado no âmbito do TCA 2012, não foram feitas análises de engenharia e/ou financeiras.

Fonte 27 - Produto 6 da FIPE, doc. SEI 034195923, fl. 505

Nesse panorama, esta Subsecretaria de Controle Externo já havia apontado, no TC 10.366/2019, que os valores apresentados pela concessionária por ocasião do 3º quinquênio para a "alínea P" não equivaliam àqueles oriundos do TCA 2012, especialmente quanto aos "investimentos deslizados" (item 1.3 do pleito do 3º quinquênio), e que a FIPE não os havia avaliado ou emitido opinião a seu respeito, porque entendeu que isso não seria cabível, diante do fato de que já se teria atingido, a esse respeito, suposto acordo a respeito do valor de R\$ 113.300.001,17.

Assim, se a equipe econômica de SP-Regula entende que o valor de R\$ 113.300.001,17 não ficou "pacificado" no TCA 2012 (em contradição à lógica afirmada na etapa jurídica), sendo necessário que seja recalculado, então forçosamente deveria avaliar pormenorizadamente, de forma fundamentada, todas as premissas e quantitativos unitários embutidos nos itens 1.1 a 1.5 da planilha excel do Simulador Final, já que estes quantitativos não foram avaliados nem por ela nem pela FIPE. Analogamente, se SP-Regula entende que o valor de R\$ 113.300.001,17 precisa ser recalculado, todas as premissas que teriam fundamentado seu cálculo também deveriam ser individualmente avaliadas, antes de consideradas em qualquer cálculo. Não há por que reavaliar apenas uma parcela do suposto cálculo pacificado referente ao cômputo do resultado, desconsiderando inclusive a premissa de indenização, mas não todos os demais quantitativos unitários que teriam embasado esse valor.

Nesse panorama, saliente-se, conforme apontado por esta Auditoria (fls. 143/156 do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019), que os quantitativos unitários em questão possuem grandes inconsistências.

Em suma, de todo o exposto, denota-se que:

- i) o entendimento de que o valor teria sido firmado no TCA 2012 em ato jurídico bilateral "perfeito e acabado", afirmado por SP-Regula a esta E. Corte em resposta ao

despacho saneador, acolhendo o que foi colocado pela FIPE no Produto 10, vincula-se inexoravelmente ao valor de R\$ 113.300.001,17, que seria o pacificado à época;

- ii) nesse contexto, é contraditória a tal entendimento a metodologia criada no item 18.4 do SEI nº 095365214 pela área econômica de SP-Regula, que optou pela realização de recálculo desse valor, dentro do fluxo, com premissas contraditórias às da época e que não foram objeto de avaliação específica. Além disso, ressalta-se novamente que este valor de R\$ 113.300.001,17 foi inclusive o que foi apresentado e pleiteado diretamente pela própria concessionária (SEI 095366709 e 095364908).

Por fim, salienta-se que a exposição feita no presente Achado de Auditoria tem como base apenas a documentação ora colocada por SP-Regula, afirmando contradição interna em seus termos – especificamente entre a validação realizada pela equipe jurídica, a avaliação da FIPE e a avaliação informada em resposta ao Despacho Saneador, e o posterior recálculo feito pela equipe econômica. Isso não exclui a avaliação geral a respeito do tema que já havia sido feita por esta Auditoria no âmbito do TC 10.366/2019 (Relatório de peça 202 e manifestação de peça 415 daquele TC).

Evidências: TC 10.366/2019; processo administrativo SEI 9310.2024/0000172-0; processo administrativo SEI nº SEI 9310.2023/0001493-6 (processo de reequilíbrio); processo administrativo SEI 8310.2018/0002098-5 (consultoria da FIPE)

- 3.5. Achado de auditoria nº 05: constata-se que a avaliação do reequilíbrio realizada por SP-Regula contém as seguintes inconsistências, agravadas pela verificação de contradição material entre os posicionamentos revelados nos itens “a” e “b”, descritos a seguir:**

- a) **3.5.a - no que tange ao erro material presente na Planilha de cálculo do reequilíbrio, referente à desconsideração de créditos de PIS/COFINS com a depreciação de investimentos, que já foi reconhecido pela própria concessionária, a avaliação de SP-Regula do evento “A.7”, expressa no item 18.7 do “Termo Final” doc. SEI 095365214, é incompatível com a documentação dos autos e frontalmente contrária ao posicionamento da**

própria FIPE, deixando de reconhecer valores devidos ao poder público municipal pela concessionária, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 500.736.177,10.

Saliente-se que, no Ofício nº 436/2022/SP-Regula, que responde ao relatório desta Auditoria e ao Despacho Saneador proferido pelo Exmo. Conselheiro Relator, a SP-Regula havia tomado conhecimento do erro, ocasião em que havia informado que a correção já teria sido feita e seria considerada no reequilíbrio (o que, no entanto, não foi concretizado no Termo Final de Reequilíbrio).

Crítérios: Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade); art. 2º, alínea "d", da Lei Federal nº 4.717/1965 (necessidade de existência dos motivos afirmados para os atos administrativos)

Análise, fundamentação e evidências

Consoante constatado já no âmbito do TC 3.066/2016, e posteriormente confirmado no âmbito do TC 10.366/2019, verificou-se haver erro material no Plano de Negócios que fundamenta o cálculo da tarifa da concessionária, especificamente no que se refere ao cômputo de créditos de PIS/COFINS com depreciação dos investimentos.

Esse erro material no cálculo dos créditos de PIS/COFINS na planilha de cálculo tarifário:

- já foi reconhecido expressamente e calculado pela FIPE no âmbito de sua consultoria, ocasião em que a FIPE afirmou que: *“a Fipe considera que os atos jurídicos praticados no passado não podem ou devem ser revisitados, **exceto no caso de ocorrência de erros materiais na formulação dos cálculos decorrentes das decisões tomadas**³⁹”.*

Nessa mesma ocasião, a FIPE afirmou que esse **erro na “depreciação para composição da base de créditos de PIS e COFINS”** ora em comentário **“implica a**

³⁹ Grifo nosso.

necessidade de correção dos cálculos sem modificação da análise de mérito já executada, pois se trata de erro material” (doc. SEI nº 049581693⁴⁰);

- já foi reconhecido, agora, expressamente pela própria ECOURBIS em seu pleito (doc. SEI 095364908);
- já foi apontado por esta Auditoria nos TCs 3.066/2016 e TC 10.366/2019;
- vem produzindo e ainda continua a produzir efeitos sobre todos os anos do fluxo, mesmo no presente momento;
- não é oriundo do TCA 2012 nem é “evento” do TCA 2012 ou de qualquer processo de reequilíbrio, mas mero erro de cálculo, que afeta todos os períodos de todos os quinquênios, e não apenas o quinquênio objeto do TCA 2012.

Trata-se, como se vê, de matéria já pacificada: tanto a FIPE, como a concessionária e a própria SP-Regula já reconheceram a possibilidade e a necessidade de correção desse erro material.

No entanto, sem razões efetivas que de fato abordem, considerem ou enfrentem todos esses fatos, fundamentos jurídicos e posicionamentos, SP-Regula está deixando de reconhecer esse pleito, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 500.736.177,10.

A seguir, passa-se a demonstrar o histórico acima descrito com maior detalhamento.

No âmbito do TC 10.366/2019, a SP-Regula havia afirmado que a correção dos cálculos já teria sido feita pela FIPE, e seria considerada na revisão ordinária do contrato, em resposta ao apontamento desta Auditoria de que tal erro precisava ser corrigido:

⁴⁰ Processo SEI nº 8310.2018/0002098-5.

Figura 19 - posicionamento de SP-Regula a respeito da correção do erro material referente aos Créditos de PIS/COFINS

<p>Não consideração da dedução da depreciação da base de cálculo do PIS/COFINS</p> <p><u>DETERMINAÇÃO DA RELATORIA:</u> <u>O poder concedente deverá se posicionar acerca da falha apontada pela Auditoria quanto à forma de cálculo apresentada pela FIPE no presente item, manifestando-se quanto à necessidade de correção, bem como quanto ao seu impacto no reequilíbrio.</u></p> <p>Segundo os Auditores do Tribunal, a FIPE está deixando de considerar, no cálculo do impacto dos eventos modificativos efetuado por meio do Simulador, a dedução de despesas com Depreciação da Base de Cálculo do PIS/COFINS. Destaca a Auditoria que a consideração da Depreciação como crédito/dedução está prevista na LF nº 10.833/2003, art. 3º, caput, incisos VI, VII e XI, c/c art 3º, § 1º, inciso III; e na LF nº 10.637/2002, art. 3º, caput, incisos VI, VII e XI, c/c art 3º, § 1º, inciso III da LF nº 10.637/2002, bem como na IN SRF nº 457/2004, tendo sido instituída juntamente com o regime não cumulativo para o PIS/COFINS (que está sendo considerado na planilha da Ecourbis desde o TCA 2007).</p> <p>Com fundamento na análise promovida pelos Auditores do Tribunal, apresentamos novos cálculos efetuados pela Fipe em relação à composição da Base de Cálculo do PIS/COFINS.</p> <p>CONCLUSÃO: Assim, entendemos o presente questionamento justificado, devendo ser considerado na presente revisão ordinária do contrato.</p>

Fonte 28 - Ofício nº 436/2022/SP-Regula, peça 369 do TC 10.366/2019, grifo nosso

De fato, como informado no Ofício nº 436/2022/SP-Regula, a FIPE realizou a devida correção em sua planilha, colocando o tema como “Evento 5.1”. Em consequência, esse evento consta inclusive no Simulador atualizado, utilizado por SP-Regula (doc. SEI nº 095365559):

Figura 20 – Evento conforme planilha da FIPE, com simulação de seu impacto financeiro “ativada”

4. Evento		
5.1. Consideração da depreciação no crédito de PIS/COFINS	-	(500.736)

Fonte 29 - doc. SEI nº 095365559

O posicionamento da FIPE a respeito do tema, nesse sentido, foi claro e inequívoco:

Figura 21 – Posicionamento da FIPE sobre a necessidade de correção deste erro material

3. RESPOSTAS AOS QUESTIONAMENTOS DO OFÍCIO 59/20

A Fipe Detectou Alguma Inconsistência no Plano de Negócios (Ex.: PIS/COFINS Primeiros Anos (Loga); Benefícios para Motoristas de Coleta de Favela (Loga); PIS/COFINS sobre Depreciação (Ecourbis))?

O que foi identificado de não usual? Qual seu impacto nos cálculos?

As planilhas contendo os Fluxos de Caixa Livre do Projeto aprovado no TCA 2012, das empresas Loga e Ecourbis, disponibilizada para realização das avaliações, não utilizavam a depreciação para composição da base de créditos de PIS e COFINS. Esta situação implica a necessidade de correção dos cálculos sem modificação da análise de mérito já executada, pois se trata de erro material, conforme comentário inicial na Seção 2.

Fonte 30 - doc. SEI nº 049581693, fl. 3, peça 23, grifo nosso

Na referida “Seção 2”, a FIPE afirma o seguinte (fl. 2 da peça 23, doc. SEI nº 049581693):

Neste sentido, a Fipe considera que os atos jurídicos praticados no passado não podem ou devem ser revisitados, exceto no caso de ocorrência de erros materiais na formulação dos cálculos decorrentes das decisões tomadas.

A própria concessionária, posteriormente, reconheceu tal evento, o que pode ser notado no “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário”, porque um dos pleitos apresentados pela concessionária foi justamente esse (095366709). No “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário”, esse pleito foi o “A7”, intitulado “*Sobre-precificação dos valores devidos a título de PIS e Cofins no plano de negócios original*”, conforme Figura 22

Figura 22 – Pleitos apresentados pela concessionária

Quadro 02:
Pleitos apresentados pela Concessionária

<p>A1: Validação e ajustes nos valores investidos a título de compensação ambiental, incluída a aquisição de terrenos ('Fazenda Oratório' e chácara no 'Morro do Cruzeiro');</p> <p>A2: Ajuste no cálculo do valor previsto para o 'Programa de Conscientização' (trata-se de montante variável, em 0,5% da tarifa, e não fixo);</p> <p>A3: Custos com manutenção e vigilância do aterro sanitário desativado "Santo Amaro", que não foi transformado em parque;</p> <p>A4: Consideração no fluxo de caixa do Laudo Final de Reequilíbrio Econômico-Financeiro Extraordinário e atualização da dívida reconhecida pelo Poder Concedente no "Termo de Compromisso Ambiental" firmado em 26 de dezembro de 2012 entre a Prefeitura do Município de São Paulo e a Concessionária ("TCA 2012") em virtude dos eventos constantes da alínea "p", do Item "1. Premissas para definição das condições de contorno do relatório" presentes em seu "Anexo I - Relatório Técnico dos Eventos Ordinários e Especiais do TCA 2012";</p> <p>A5: Consideração no fluxo de caixa do Laudo Final de Reequilíbrio Econômico-Financeiro Extraordinário e atualização do saldo remanescente do "TCA 2012", incluindo a tarifa provisória e os valores relativos à segunda e à terceira revisões ordinárias da tarifa;</p> <p>A6: Redução da Taxa Interna de Retorno (TIR) contratual de 18,536% para 18,288%, em virtude da supressão de um ano do quarto quinquênio da revisão ordinária da tarifa;</p> <p>A7: Sobre-precificação dos valores devidos a título de PIS e Cofins no plano de negócios original.</p>

Fonte 31 - doc. SEI nº 095365559, grifo nosso

No entanto, apesar da questão estar aparentemente pacificada com o reconhecimento de todas as partes, os responsáveis de SP-Regula negaram o pleito, com justificativas genéricas e de difícil compreensão, a seguir expostas:

10.7. A7: O pleito é, em tese, inadmissível, pois ainda que se possa cogitar abstratamente, de evento de desequilíbrio do contrato, seu mérito e seu cálculo parecem ter sido superados quando da assinatura do "TCA 2012", que tem natureza negocial e se perfaz como ato jurídico perfeito bilateral (contrato). Assim, a menos que possa ser verificado pela área econômica da Superintendência de Contratos de que é possível calculá-lo sem comprometer os termos do "TCA 2012", o pleito deve ser indeferido.

[...]

18.7. A7: O pleito não representa um evento de desequilíbrio ocorrido nos quinquênios avaliados (2º, 3º e 4º) neste reequilíbrio extraordinário, não havendo como atendê-lo sem contrariar o que foi pactuado no "TCA 2012". (doc. SEI nº 095365559)

Referidas justificativas não possuem amparo jurídico ou técnico, conforme se passa a demonstrar.

- **i)** Em primeiro lugar, trata-se de simples erro material, cuja necessidade de correção já foi reconhecida tanto pela FIPE como por SP Regula em sua resposta⁴¹. Nada justifica sua manutenção diante de um contrato ainda em andamento, a caracterizar onerosidade excessiva e enriquecimento sem causa às custas do erário, justamente porque se está em sede de apuração de seu equilíbrio (cujo cálculo considera todos os saldos de caixa do Plano de Negócios). Na jurisprudência do TCU, igualmente tem sido determinada a correção de ajustes que erros materiais que prejudiquem o equilíbrio calculado e caracterizem onerosidades excessivas injustificadas (Acórdão 2007/2017-Plenário). Vale citar alguns trechos desse acórdão:

Nesse quadro, em que o **equilíbrio econômico-financeiro inicial se assentou em bases ilegítimamente antieconômicas, não há qualquer direito dos particulares a sua preservação**, na medida em que o anexo contratual não se consumou segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. Considerando o descumprimento do princípio da economicidade desde a origem contratual, **não há que se falar em ato jurídico perfeito nem em direito adquirido à manutenção de situação lesiva** aos cofres da Petrobras. [...] se a análise do preço de contratos revelar que houve onerosidade excessiva, o contrato pode ser considerado lesivo e eventualmente ser objeto de determinação para a sua anulação. Como alternativa a esse caminho, esta Corte de Contas tem optado por fixar prazo para a correção dos contratos, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição”. Note-se que o entendimento exposto no acórdão é ainda mais aplicável em casos como o presente, em que o erro foi oriundo de aditivo. (Acórdão TCU 2007/2017-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, grifos nossos).

No mesmo sentido, na jurisprudência do STJ, erros materiais de cálculo reclamam correção inequívoca. Ver, por exemplo, REsp nº 622.405/SP, Resp 765.566/RN, REsp 1.432.902/RS, REsp nº 1.384.547/MT, REsp 1.015.133-MT.

Assim, não se mostra legítima qualquer compreensão no sentido de que haveria suposto “acordo” materializando alegada imutabilidade deste erro material.

⁴¹ Com efeito,

- **ii)** Em segundo lugar, não há qualquer ponto do TCA 2012 que tenha trazido qualquer menção a esse tema. Com efeito, constata-se que essas conclusões de SP-Regula de que no TCA 2012 supostamente teria sido celebrado “negócio” a respeito desse tema não foram objeto de qualquer fundamentação ou indicação de fonte. De fato, nem sequer se trata de erro que tenha sido originado no TCA 2012.
- **iii)** Em terceiro lugar, a própria concessionária, reconhecendo o erro material em questão, demandou sua correção, o que torna insubsistente qualquer alegação de impossibilidade de correção com fulcro em suposto acordo prévio “bilateral” a seu respeito. Com efeito, se a própria concessionária está se mostrando favorável à correção, reconhecendo que obteve aumento indevido de tarifa em função desse erro, então mesmo que tivesse havido suposto acordo “bilateral” a esse respeito (o que não foi o caso), seria plenamente possível outro acordo bilateral destinado à correção do erro, com base no princípio da consensualidade.
- **iv)** Em quarto lugar, qualquer acordo nesse sentido, que materializasse um erro material dessa magnitude, seria absolutamente nulo e ilegal, causador de prejuízo ao erário de R\$ 500.736.177,10⁴². Nesse sentido, teria sido necessária autotutela da Administração Pública a seu respeito, anulando o erro constatado – o que não causaria prejuízo a qualquer das partes - nos termos do art. 48-A, inciso I, da Lei Municipal nº 14.141/2006⁴³, já que o erro em questão implica tão somente no recebimento, pela concessionária, de valores indevidos, em função de erro de cálculo, superiores aos necessários para atingimento do equilíbrio contratual. Vale lembrar que esse erro material já vem sendo apontado por esta Auditoria desde a primeira manifestação no TC 3.066/2016⁴⁴, tendo sido apontado também no TC 10.366/2019, e tendo sido objeto de confirmação expressa pela própria FIPE em documento de julho de 2021 (doc. SEI nº 049581693). Assim, se é o caso de se concluir ter havido suposto ato nulo em 2012 (como alegam os responsáveis de SP-Regula), faz-se necessário apurar as responsabilidades por tais atos nulos e

⁴² Valor oriundo da planilha de SP-Regula (doc. SEI nº 095365559).

⁴³ Art. 48-A. A Administração, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, anulará seus próprios atos, quando eivados de vício que os tornem ilegais, salvo se: (Incluído pela Lei nº 14.614/2007): I - ultrapassado o prazo de 10 (dez) anos contados de sua produção.

⁴⁴ Peça 10 do TC 3.066/2016, datada de abril de 2018.

também pela consequente inércia na adoção de ações tempestivas de sua correção, mesmo após referidas nulidades e prejuízos ao erário terem sido comunicados por diversas vezes ao Poder Concedente, além de confirmados pela FIPE.

- **v)** Em quinto lugar, trata-se de erro que afeta todos os anos do fluxo, abarcando em sua inteireza todos os quinquênios, inclusive o 2º, o 3º, e o 4º. Assim, é desprovida de qualquer sentido a análise emitida pela equipe econômica no item 18.7, sobre suposta “impossibilidade” de se corrigir o erro em questão sem afetar “o que foi pactuado no TCA 2012”. Seria plenamente possível que se realizassem as correções, mesmo apenas para os quinquênios ainda “em aberto”. Não há como se vislumbrar qualquer ato ou forma pela qual o TCA 2012 poderia ter materializado a “imutabilidade” desse erro inclusive para os períodos futuros do fluxo. Reitera-se: seria tecnicamente possível - sem qualquer ressalva ou dificuldade - a correção do erro material em questão apenas no que se refere aos anos 6 a 19 do fluxo. Não encontra amparo técnico, nesse sentido, a análise emitida pela equipe econômica no item 18.7.
- **vi)** Em sexto lugar, ao passo que no presente item os responsáveis de SP-Regula alegam suposta impossibilidade de se corrigirem erros que teriam sido cometidos no fluxo do TCA 2012, e materializados pelo “ato bilateral” então praticado, esses mesmos responsáveis estão aprovando o pleito de reequilíbrio 3.4 apresentado pela concessionária, cuja fundamentação é precisamente a ocorrência de um suposto erro no fluxo do TCA 2012 (reconhecendo R\$ 483.627.350,92 de reequilíbrio à concessionária). Nesse evento 3.4, o que a concessionária alega é, justamente, que no TCA 2012 teriam sido supostamente considerados de forma equivocada recebimentos nos anos anteriores (2009-2012), evocando sua correção, conforme Figura 23:

Figura 23 - Descrição do pleito do evento 3.4 (FIPE)

<p>12.3.4 Defasagem no fluxo de caixa na implementação da revisão tarifária 2009 (data de recebimento)</p> <p>i) Descrição</p> <p>A Concessionária EcoÚrbis evoca que no plano de negócios do TCA 2012, o qual teve por objeto a revisão tarifária 2009, os recebimentos das diferenças tarifárias eram computados desde novembro de 2009, porém só ocorreram em dezembro de 2012.</p>
--

Fonte 32 - Produto 6 da FIPE, doc. SEI 034195923, fl. 531

É, portanto, contraditória a postura de SP-Regula de ao mesmo tempo: i) afirmar que, quanto ao erro material no fluxo do TCA 2012 na contabilização de créditos de PIS/COFINS com gastos de depreciação, teria havido suposta imutabilização em função de suposto ato “bilateral” no TCA 2012; ii) aceitar correção de supostos erros no fluxo do TCA 2012 como mérito do evento 3.4, até mesmo para períodos anteriores ao referido TCA (2009-2012), considerando ainda que tais “erros” são oriundos de metodologia expressa nesse mesmo TCA⁴⁵.

Portanto, denota-se ser inequívoca a necessidade de correção desse erro material, sob pena de prejuízos ao erário estimados em R\$ 500.736.177,10.

Salienta-se que o equilíbrio do contrato não seria de qualquer forma afetado pela correção desse erro material. Pelo contrário, a manutenção do erro é que torna o contrato desequilibrado, porque faz com que simples erro de cálculo implique em recebimentos de valores pela concessionária superiores aos que seriam necessários para configuração de seu equilíbrio.

Evidências: TC 10.366/2019; processo administrativo SEI nº SEI 9310.2023/0001493-6 (processo de reequilíbrio); processo administrativo SEI 8310.2018/0002098-5 (consultoria da FIPE); TCA 2012 (peça 20).

b) 3.5.b - em contradição, ao passo que rejeitam a correção do erro material informado no item anterior (créditos de PIS/COFINS sobre depreciação)⁴⁶ - alegando suposta impossibilidade de se corrigirem erros materiais que teriam sido cometidos no fluxo do TCA 2012 - os responsáveis de SP-Regula estão aprovando o pleito de reequilíbrio 3.4 apresentado pela concessionária, cuja fundamentação é precisamente a ocorrência de um suposto erro no fluxo do TCA 2012, para reconhecer R\$ 483.627.350,92 de reequilíbrio à concessionária.

⁴⁵ Em outra contradição nesse mesmo sentido, a própria SP-Regula está, ainda, admitindo, em alguns casos, alterações no primeiro quinquênio do fluxo, como se nota no evento 4.13, o que torna contraditória a justificativa apresentada pela equipe econômica no item 18.7. Nesse evento, a SP-Regula está reconhecendo suposta “antecipação” de gastos realizada pela concessionária, o que se deveria ao fato de que a concessionária teria, supostamente, realizado tais gastos ainda na vigência do primeiro quinquênio (Anos 4 e 5). Está, assim, reconhecendo reequilíbrio por suposto fato ocorrido no primeiro quinquênio, em frontal contradição à justificativa apresentada no item 18.7.

⁴⁶ Achado de Auditoria nº 05, item 3.5.a.

Crítérios: Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade); art. 2º, alínea "d", da Lei Federal nº 4.717/1965 (necessidade de existência dos motivos afirmados para os atos administrativos)

Análise, fundamentação e evidências

Como já explicado no item “a” deste Achado, há contradição entre a justificativa colocada no item 18.7 do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário”, sobre suposta impossibilidade de se alterar elementos do fluxo de caixa que teriam sido colocados no TCA 2012⁴⁷, e o fato de que a SP-Regula está validando o pleito 3.4 da concessionária, cuja justificativa foi igualmente a de que teria havido erro no fluxo TCA 2012, na forma como foram lançadas as receitas de 2009 a 2012 no fluxo.

Nesse evento 3.4, o que a concessionária alega é, justamente, que no fluxo do TCA 2012 teriam sido supostamente considerados de forma equivocada recebimentos nos anos anteriores (2009-2012), evocando sua correção, conforme Figura 24:

Figura 24 – Mérito alegado no pleito 3.4 (suposto erro no TCA 2012)

<p>12.3.4 Defasagem no fluxo de caixa na implementação da revisão tarifária 2009 (data de recebimento)</p> <p>i) Descrição</p> <p>A Concessionária EcoUrbis evoca que no plano de negócios do TCA 2012, o qual teve por objeto a revisão tarifária 2009, os recebimentos das diferenças tarifárias eram computados desde novembro de 2009, porém só ocorreram em dezembro de 2012.</p>
--

Fonte 33 - Produto 6 da FIPE, doc. SEI 034195923, fl. 531

Além disso, diferentemente da questão referente aos créditos de PIS/COFINS – que não foi objeto de qualquer menção no TCA 2012 – o suposto “erro” do TCA 2012 impugnado neste evento 3.4 do reequilíbrio, qual seja, o lançamento de receitas nesses anos 2009-2012 (anos 6,

⁴⁷ 10.7. A7: O pleito é, em tese, inadmissível, pois ainda que se possa cogitar abstratamente, de evento de desequilíbrio do contrato, seu mérito e seu cálculo parecem ter sido superados quando da assinatura do “TCA 2012”, que tem natureza negocial e se perfaz como ato jurídico perfeito bilateral (contrato). Assim, a menos que possa ser verificado pela área econômica da Superintendência de Contratos de que é possível calculá-lo sem comprometer os termos do “TCA 2012”, o pleito deve ser indeferido. [...] 18.7. A7: O pleito não representa um evento de desequilíbrio ocorrido nos quinquênios avaliados (2º, 3º e 4º) neste reequilíbrio extraordinário, não havendo como atendê-lo sem contrariar o que foi pactuado no “TCA 2012”. (doc. SEI nº 095365559)

7 e 8) foi **metodologia deliberadamente adotada no TCA 2012** e pacificada expressamente por sua cláusula 4.2.

Como esta Auditoria constatou no âmbito do TC 3.066/2016:

O método utilizado pela FIPE inseriu no Plano de Negócios de forma fictícia a tarifa readequada no 6º, 7º e 8º anos, tanto na linha 1.1 do Quadro 5B (Demonstração de Resultado, regime de competência), quanto na linha 1.1.1 do Quadro 7B (Fluxo de Caixa, regime de caixa), fls. 489 e 493, calculando a dívida (a ser paga pela PMSP em momento posterior) decorrente da diferença entre a tarifa readequada e a efetivamente paga, fls. 466vº-467. (fl. 22 da peça 3 do TC 3.066/2016).

Essa metodologia, sim, foi acatada pelas partes, expressamente, por meio da cláusula 4.2 do TCA 2012:

4.2 O saldo relativo à dívida acumulada por despesas de exercícios anteriores e do exercício atual, decorrentes da aplicabilidade do primeiro reequilíbrio econômico-financeiro ordinário até 31 de dezembro do corrente, conforme cálculos da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, corresponde ao valor total de R\$ 117.390.733,22, consoante Anexo II ao presente termo. (fl. 6 da peça 41).

Nesse ponto, insta esclarecer que tanto o TCA 2012 quanto o Relatório da FIPE que o subsidiou foram concluídos já na vigência do ano 9 da concessão, em fins de dezembro de 2012: o TCA 2012 foi firmado em 26.12.2012, e o relatório com as premissas metodológicas foi emitido em 18.12.2012, fls. 3 e 88 da peça 20.

Diante disso, verifica-se que os termos firmados no TCA 2012 foram integralmente adimplidos pelo Poder Concedente, uma vez que houve o pagamento integral da dívida acumulada por parte da Amlurb após a celebração da revisão contratual. Assim, não houve qualquer pagamento acordado e não realizado, e a forma como os pagamentos foram lançados no fluxo à época foi objeto de expresse reconhecimento nesta cláusula 4.2 do TCA 2012. A suposta “defasagem” pleiteada pela concessionária é integralmente referente à metodologia adotada no fluxo do TCA 2012, que foi feita nos termos pactuados na cláusula 4.2.

Assim, essa metodologia foi, como se nota - ela sim - objeto de expressa validação e reconhecimento no TCA 2012, diferentemente do erro material referente ao PIS/COFINS, que em nenhum momento foi objeto de qualquer observação ou cláusula do TCA 2012.

No entanto, contraditoriamente, os responsáveis de SP-Regula estão, no item 3.4, acatando pleito que evoca a necessidade de correção dessa metodologia, muito embora ela tenha sido expressamente acordada na cláusula 4.2 do TCA 2012 e inequivocamente delineada no fluxo de caixa subjacente e no acerto de contas correspondente – e ao mesmo tempo, estão rejeitando a correção do erro material referente ao PIS/COFINS, alegando que supostamente esse erro material teria sido objeto de acordo no TCA 2012.

É, portanto, contraditória a postura de SP-Regula de ao mesmo tempo: i) afirmar que, quanto ao erro material no fluxo do TCA 2012 na contabilização de créditos de PIS/COFINS com gastos de depreciação, teria havido suposta imutabilização em função de suposto ato “bilateral” no TCA 2012; ii) aceitar correção de supostos erros no fluxo do TCA 2012 como mérito do evento 3.4, até mesmo para períodos anteriores ao referido TCA (2009-2012), considerando ainda que tais “erros” são oriundos de metodologia expressa nesse mesmo TCA, cláusula 4.2.

Dessa inadequada e inconsistente manipulação do equilíbrio econômico do contrato resulta potencial prejuízo ao erário de R\$ 483.627.350,92 ⁴⁸, diante da contradição entre o posicionamento de SP-Regula para o evento 3.4 e seu posicionamento a respeito dos erros materiais referentes aos créditos de PIS/COFINS.

Evidências: TC 10.366/2019; processo administrativo SEI nº SEI 9310.2023/0001493-6 (processo de reequilíbrio); processo administrativo SEI 8310.2018/0002098-5 (consultoria da FIPE); TCA 2012 (peça 20).

3.6. Achado de auditoria nº 06: o cálculo do saldo de reequilíbrio considera incidência do “ônus da concessão” previsto na subcláusula 14.1 do contrato (5%), tendo a SP-Regula confirmado que a concessionária pagará referido ônus sobre o saldo que eventualmente tiver a receber. No entanto, a eventual desobrigação do pagamento desse ônus, com a consequente *exclusão de sua consideração no cálculo do saldo* de reequilíbrio, poderia representar economia de recursos ao erário em valor estimado de R\$ 11.990.148,35, sobre o saldo total

⁴⁸ Valor oriundo da planilha “Simulador Final do REF”, doc. SEI nº 095365559.

de base, sem afetar de qualquer forma o equilíbrio da concessionária (por conta dos efeitos tributários implícitos no mecanismo do Plano de Negócios). Ou seja: se o saldo de reequilíbrio fosse *recalculado* sem a consideração de que haveria incidência do pagamento de 5% de ônus da concessão, esse *saldo cairia mais de 5%*, em benefício ao erário (considerando o valor base definido por SP-Regula no TAM, a queda seria de R\$ 2.210.075.896,00 para R\$ 2.080.452.675,73).

Crêterios: TC 10.366/2019 (Relatórios da Auditoria – peças 202 e 415);

Análise, fundamentação e evidências

A cláusula 14.1 do contrato em andamento prevê a obrigação de a concessionária pagar 5% a títulos de ônus da concessão ao poder executivo municipal. Como já havia sido apontado por esta Auditoria no item 3.3.3 do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019, esse mecanismo gera dispêndios desnecessários à municipalidade, por conta de engenharia financeira prevista no fluxo de caixa (Plano de Negócios), sem que traga quaisquer benefícios.

Registra-se que esse ônus da subcláusula 14.1 do contrato em andamento (peça 12), a respeito do qual discorre o presente Achado de Auditoria, não se confunde, de qualquer forma, com o desconto que a concessionária estaria dando no âmbito do presente reequilíbrio (subcláusula 7.1 do TAM, fl. 8 da peça 1). Trata-se de duas coisas distintas e não relacionadas.

Como já havia sido apontado no relatório de peça 202 do TC 10.366/2019:

[...] pelo mecanismo embutido no Plano de Negócios, quando do cálculo do equilíbrio do contrato, essa obrigação de pagar Outorga ocasiona um aumento da tarifa da concessionária de mais de 5%, gerando desperdício de dinheiro à PMSP. Isso ocorre, principalmente, pois o pagamento da tarifa das concessionárias (receita) gera a consideração de custos com PIS/COFINS. Na prática: para que as concessionárias paguem 5% de sua receita como outorga à Amlurb, a PMSP paga à concessionária, para manter o equilíbrio, uma margem de mais de 5% na tarifa” (fl. 25 do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019)

A obrigatoriedade de pagamento desse ônus não é benéfica ao interesse público, porque, como já se demonstrou, os valores pagos pela concessionária são compensados por um aumento em sua tarifa superior aos 5% que retornam aos cofres municipais.

Ao mesmo tempo, para a concessionária, não há qualquer diferença pela existência ou não dessa obrigação, já que a tarifa é calculada de forma que a concessionária fique em situação econômica equivalente, independentemente do pagamento do ônus da concessão (se a concessionária é obrigada a pagar 5% de outorga, recebe um aumento de tarifa suficiente para realizar tal pagamento e ainda o pagamento dos impostos incidentes sobre sua receita, ficando em situação equivalente).

A Tabela 5 demonstra essa situação, com base nas premissas do Plano de Negócios utilizadas para cálculo da tarifa e dos reequilíbrios:

Tabela 5 - Demonstração das diferenças no cálculo do saldo de reequilíbrio com a exclusão do ônus de concessão, para situação de equilíbrio equivalente (mesmo FCL) – em R\$ mil

Item	Valor Com Outorga	Valor Sem Outorga	Diferenças
Pgto reequilíbrio	2.210.076	2.080.453	129.623
PIS/COFINS (9,25%)	204.432	192.442	11.990
ISS (5%)	110.504	104.023	6.481
Receita líquida	1.895.140	1.783.988	111.152
Ônus da Concessão (5%)	110.503	-	110.504
Programa de Conscientização (0,5%)	11.050	10.402	648
Lucro (Prejuízo) Bruto	1.773.586	1.773.586	0
IR/CS	603.019	603.019	0
Lucro (Prejuízo) Líquido	1.170.567	1.170.567	0
FCL	1.170.567	1.170.567	0

Fonte 34 - Elaboração própria, com base nas premissas e mecanismos do Plano de Negócios (aba "TCA 2012" da Planilha "Ecourbis Simulador Final do REF", doc. SEI nº 095365559)

Nesse sentido, observe-se como, por ser a concessionária obrigada a pagar R\$ 110.503.794,80 a título de ônus da concessão (subcláusula 14.1) sobre o saldo de reequilíbrio, esse saldo acaba sendo R\$ 129.623.220,27 maior para que se alcance a mesma situação de equilíbrio.

Isso ocorre, como já explicado, porque a receita da concessionária é aumentada, no mecanismo do Plano de Negócios, para que ela não tenha seu equilíbrio contratual afetado por esse pagamento de ônus. Esse aumento de receita dado à concessionária acaba ocasionando a ela a obrigação de pagamento de impostos e outras despesas. Uma parte desses impostos é a título de ISS, também retornando aos cofres municipais, e a outra obriga ao aumento no investimento no Programa de Conscientização - no entanto, uma terceira parcela é referente a pagamentos de PIS/COFINS, valor que não retorna aos cofres municipais.

Tabela 6 – Resumo das diferenças oriundas da exigência do ônus de concessão sobre o saldo de reequilíbrio

Item	Natureza	Valor
Valor acrescido ao saldo de reequilíbrio com a imposição do ônus da subcláusula 14.1	Pagamento	129.623.220,27
Ônus de Concessão recebido pela PMSP, sobre o Saldo de Reequilíbrio - Subcláusula 14.1 (5%)	Recebimento	110.503.794,80
Aumento no ISS recebido	Recebimento	6.481.161,01
Aumento recebido sob verbas ao Programa de Conscientização	Recebimento	648.116,10
Diferença (perdas financeiras para o município)	Total líquido	11.990.148,35

Fonte 35 - Elaboração própria, com base na Tabela 5

Assim, para exigir 5% de ônus da concessão sobre o saldo de reequilíbrio da concessionária, o Poder Público acaba tendo que aumentar esse saldo em valor superior a tais 5%, o que gera prejuízo líquido de R\$ 11.990.148,35.

A eventual desobrigação do pagamento desse ônus da concessão sobre referido saldo de reequilíbrio, portanto, geraria economia aos cofres públicos de R\$ 11.990.148,35, sendo o novo saldo de reequilíbrio calculado em R\$ 2.080.452.675,73⁴⁹ (e não havendo obrigação de pagamento do ônus sobre tal saldo).

Questionada, a SP Regula confirmou que a subcláusula 14.1 seria expressamente revogada (fl. 1 da peça 30)⁵⁰ do contrato em andamento, o que evita perdas financeiras relevantes ao erário (questão 2, transcrita a seguir):

Questão 2, formulada pela Auditoria: Ônus da concessão: a cláusula 14.1 do contrato prevê a obrigação de a concessionária pagar 5% a título de ônus da concessão ao poder executivo municipal. Como já havia sido apontado por esta Auditoria no item 3.3.3 do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019, esse mecanismo gera dispêndios desnecessários à municipalidade, por conta de engenharia financeira prevista no fluxo de caixa (Plano de Negócios), sem que traga quaisquer benefícios. Referido pagamento não está previsto no EVTE, o que permite presumir que houve opção por sua exclusão, mas também não se verifica cláusula do TAM expressamente revogando a cláusula 14.1 do contrato. Perguntase: por que não há cláusula excluindo formalmente essa obrigação no TAM (revogação da cláusula 14.1 do contrato)?

⁴⁹ Assumindo o saldo calculado por SP-Regula no doc. SEI 095365214, sem considerar mudanças que ainda venham a ser feitas sobre tal saldo em função de outras correções verificadas como necessárias. Saliencia-se que a conclusão a respeito da economicidade, em si, não mudaria apenas pela redução do saldo de reequilíbrio devido pela PMSP (mudariam apenas os valores de referência).

⁵⁰ Informou que seria incluída a seguinte cláusula: "3.1.2. A partir da assinatura deste Termo Aditivo, fica revogada a Cláusula 14ª do Contrato nº 026/SSO/2004".

Resposta de SPRegula; Como pode ser observado no EVTE e conforme indicado nas justificativas das alterações contratuais na subseção 3.7 do Produto 3 da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), “o ônus fixo de 5% existente nos contratos atuais deixa de existir” a partir da vigência da prorrogação. Porém, de fato, na minuta do TAM faltou a inclusão de cláusula contendo a revogação explícita do mecanismo. Assim, na cláusula 3ª da minuta do TAM, que trata da remuneração da concessionária, será incluído o seguinte item: 3.1.2. A partir da assinatura deste Termo Aditivo, fica revogada a Cláusula 14ª do Contrato nº 026/SSO/2004.

Nesse sentido, pode-se subentender que SP Regula confirma a compreensão de que o pagamento do “ônus da concessão” aos moldes da subcláusula 14.1 não é benéfico ao interesse público.

No entanto, ao mesmo tempo, SP-Regula afirmou que, no que se refere ao saldo de reequilíbrio, haveria manutenção do ônus da concessão (questão 3, transcrita a seguir):

Questão 3, formulada pela Auditoria: Ônus da concessão sobre o saldo de reequilíbrio: sobre os valores de R\$ 1.209.670.676,93 (ajuste do saldo devedor de reequilíbrio), haverá, por ocasião do pagamento, desconto de outorga de 5%, nos moldes da cláusula 14.1 do contrato? Em caso positivo, foi aventada a possibilidade de excluir a obrigatoriedade desse pagamento do valor de outorga especificamente para tal saldo, como forma de reduzir o saldo devido pela prefeitura sem impactar de qualquer forma o equilíbrio da concessionária?

Resposta de SPRegula: Como o período de referência do processo do reequilíbrio engloba os 2º, 3º e 4º quinquênios do contrato em vigor e a base de cálculo para a atualização dos saldos remanescentes do TCA 2012 e alínea "p" continha a outorga de 5%, este ônus fixo foi considerado nas planilhas de cálculo. Portanto, o percentual também será aplicado sobre o saldo a ser quitado pelo Poder Concedente. O pagamento do saldo corresponderá a 95% do valor calculado, o que poderá ser introduzido na minuta do TAM ou via termo aditivo.

(fls. 1/2 da peça 30)

Denota-se que a SP-Regula não respondeu diretamente o questionamento a respeito de ter sido avaliada eventual conveniência administrativa pela desobrigação da concessionária em relação ao pagamento do ônus da concessão sobre os saldos de reequilíbrio.

Conquanto, de fato, como afirmado por SP-Regula, o período englobado se refira a anos durante os quais houve regular vigência da subcláusula 14.1 (ônus da concessão), os pagamentos do ônus só ocorreriam de fato por ocasião do recebimento do saldo de reequilíbrio pela concessionária, de forma que não houve ainda relações jurídicas constituídas a seu respeito.

Observe-se que, conquanto o cálculo do saldo de reequilíbrio tenha considerado o pagamento de outorgas por parte da concessionária sobre os valores que teria a receber como reequilíbrio, ainda não houve referido pagamento. O fato de que o período englobado no reequilíbrio abrange anos durante os quais teria havido vigência da subcláusula 14.1 do contrato não tem impacto sobre a presente análise, porque só haveria efetivo pagamento do “ônus da concessão” uma vez que efetivamente realizados os pagamentos à concessionária. A consideração do ônus de outorga da subcláusula 14.1 no cálculo do saldo de reequilíbrio é, por ora, meramente hipotética.

Além disso, trata-se da medida mais benéfica ao interesse público, sem qualquer efeito sobre a esfera individual de direitos da concessionária, como já se demonstrou. Isso porque os valores que seriam pagos pela concessionária, a título de ônus da concessão, são, pelo mecanismo do Plano de Negócios/Fluxo de Caixa, compensados por um aumento em sua tarifa calculado de forma a deixá-la em situação equivalente, suficiente para pagamento desse ônus de outorga após os descontos dos impostos sobre esse aumento de tarifa.

Nesse sentido, seria plenamente possível a revogação dessa cláusula já para fins do pagamento do saldo de reequilíbrio devido. Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello⁵¹:

A revogação tem lugar quando uma autoridade, no exercício de competência administrativa, conclui que um dado ato ou relação jurídica não atendem ao interesse público e por isso resolve eliminá-los a fim de prover de maneira mais satisfatória às conveniências administrativas.

[...]

O motivo da revogação é a inconveniência ou inoportunidade do ato ou da situação gerada por ele. É o resultado de uma reapreciação sobre certa situação administrativa que conclui por sua inadequação ao interesse público.

Com efeito, o agente público é vinculado à busca do interesse público e, nesse contexto, deve sempre buscar as medidas que mais favoreçam o interesse público. Quando constatado que determinada medida não atende ao interesse público, não há motivos para mantê-la. A SP-Regula já constatou que o pagamento desse ônus de concessão não atende o interesse

⁵¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 457461.

público⁵², tanto que está desobrigando a concessionária do pagamento dos ônus previstos na subcláusula 14.1 a partir da prorrogação do contrato. Nesse sentido, referida autarquia já foi expressamente informada a respeito dos prejuízos oriundos desse pagamento no âmbito do TC 10.366/2019.

Salienta-se que não se trata de simplesmente excluir a obrigação de pagamento do ônus de 5% sobre o saldo de reequilíbrio (o que evidentemente resultaria em grandes prejuízos ao erário), mas sim de, excluindo-se tal obrigação, recalcular-se o saldo de reequilíbrio devido, o qual cairia mais de 5% em consequência dessa exclusão (como se demonstrou), gerando-se, apenas com esse procedimento completo, benefício ao erário.

Reitera-se que ainda não houve a incidência de pagamentos de outorga sobre o saldo de reequilíbrio, mas tão somente cálculo considerando referida incidência como premissa/hipótese, de forma que não há relações constituídas ou fatos consumados a respeito. Reitera-se, ainda, que não há qualquer impacto na esfera de interesses da concessionária com essa potencial desobrigação.

Evidências: Planilha “Ecourbis Simulador Final do REF” (doc. SEI nº 095365559); Resposta de SP-Regula a essa Auditoria (peça 30); TC 10.366/2019

3.7. Achado de auditoria nº 07: a avaliação feita pela equipe econômica no item 19.2 do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário” (doc. SEI 095365214) é incompatível com o mérito validado pela área jurídica, e viola as subcláusulas 15.5 e 15.7 do contrato e o art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995.

Crítérios: Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade); art. 2º, alínea “d”, da Lei Federal nº 4.717/1965 (necessidade de existência dos motivos afirmados para os atos administrativos)

Análise, fundamentação e evidências

⁵² Já que os valores pagos pela concessionária são compensados por um aumento em sua tarifa, superior aos 5% que retornam aos cofres municipais.

No âmbito da Revisão Ordinária atual, a SP-Regula apresentou pleitos referentes ao descumprimento, pela concessionária, das obrigações referentes à Coleta Seletiva e à Coleta Mecanizada:

B1: Diferença de contêineres de coleta seletiva (entrega **a menor de marco contratual**);

B2: “Diferença de equipamentos de coleta mecanizada (entrega **a menor de marcocontratual**)

(doc. 095365214, grifo nosso)

O tema foi objeto de avaliação pela equipe jurídica de SP-Regula (doc. 095365214, item 9 (Quadro 3), item 11 e item 14.2). A avaliação citou que “Se comprovado com dados atualizados da operação do serviço ao longo de toda a concessão, o pleito é, em tese, admissível” (item 11.2).

Constata-se, nesse sentido, que o que foi “validado” juridicamente por SP-Regula foi o pleito referente a descumprimento do contrato (entrega “a menor”) por parte da concessionária, e apenas da Coleta Mecanizada (itens 9 e 10 do Anexo I.A do Contrato, e item 15 do Anexo III) e da Coleta Seletiva (itens 15 do Anexo I.A do Contrato, e item 17 do Anexo III).

Isso não se confunde, observe-se, com a simples aprovação de toda e qualquer diferença entre a quantidade de contêineres que a concessionária teria afirmado possuir em determinado momento e o que constava previsto no Plano de Negócios, para qualquer serviço.

Isso porque o que foi validado no mérito jurídico foram eventos referentes ao cumprimento "a menor" das obrigações contratuais, ou seja: o descumprimento de obrigações. Enquanto esse descumprimento do contrato é motivo para reequilíbrio, o simples fornecimento "a mais", diferentemente, não é.

Seriam exigíveis, para reconhecimento de reequilíbrio em função de aumento de contêineres, atos do poder concedente demonstrando determinação de ampliação de equipamentos, com posterior avaliação e enquadramento dos eventos na cláusula 15 do contrato. Não pode a concessionária supostamente utilizar mais equipamentos que os previstos no contrato e, automaticamente, exigir reequilíbrio do Poder Concedente, e ainda com aplicação retroativa da

TIR (Taxa Interna de Retorno). A cláusula 15.5. do contrato é clara a esse respeito, seguindo os arts. 2º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, já que é pressuposto básico da concessão a exploração do objeto, pela concessionária, por sua conta e risco, ficando esta responsável pelos detalhes operacionais da prestação do serviço⁵³.

Como resta claro em inúmeras passagens dos trabalhos realizados pela própria FIPE, e como é de conhecimento geral e é expresso nas subcláusulas 15.5 e 15.7 do contrato e nos art. 2º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, **o contrato de concessão não se confunde com um contrato de reposição de custos**, em que se “reembolsa” a concessionária pelos custos reais por ela incorridos.

No entanto, a equipe econômica de SP-Regula, no âmbito de sua análise (doc. 095365214, item 19.2), realizou simples “alinhamento” entre a quantidade supostamente fornecida e a quantidade prevista no Plano de Negócios, para todos os tipos de contêineres que existem no contrato, desde o Ano 6, em total dissonância com o que foi validado no mérito jurídico.

Para que haja reconhecimento de reequilíbrios, é necessário que se demonstre que supostos impactos nos custos operacionais são oriundos da ocorrência de fatos subsumíveis às hipóteses legais e contratuais de reequilíbrio, o que não foi o caso.

Nesse sentido, foi exatamente essa a avaliação da FIPE em relação a pleito da Concessionária LOGA de natureza idêntica, justamente sobre “aumento de contêineres metálicos” (pleito 2.10): *“3.2.14 Aumento de contêineres metálicos - A Fipe concluiu pela não validade do evento em razão da ausência de comprovação de imposição unilateral por parte do Poder Concedente”* (doc. SEI nº 055193254, citado pela própria SP-Regula no “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário”).

⁵³ 15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato: I - o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrentes da livre exploração da concessão e dos riscos normais à atividade empresarial; II - o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrentes de sua negligência, inépcia ou omissão na exploração do objeto da concessão, bem como da gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis com os parâmetros verificados no mercado; III - a oscilação ordinária dos custos das obrigações assumidas pela Concessionária, ou a sua discrepância em relação aos custos previstos no Plano de Negócios que integra sua Proposta - Anexo IV, constituindo os dois casos risco exclusivo da Concessionária.

Além disso, no mérito jurídico foram avaliados e aprovados apenas a Coleta Seletiva e a Coleta Mecanizada, e não "todo e qualquer contêiner", notando-se que o contrato disciplina diferentemente cada serviço.

Assim, a equipe de SP-Regula realizou, nesses itens "B1 e B2" – sem ter sido provocada pela concessionária a esse respeito – um simples alinhamento entre todas as quantidades de contêineres, de todos os serviços, supostamente fornecidas desde 2009, aplicando a TIR contratual em todos os valores supostamente fornecidos "a maior" (o que implica pagamento muito superior ao efetivamente devido), reconhecendo, com isso, reequilíbrios por aumentos de contêineres sem lastro no mérito jurídico (a avaliação emitida na seara jurídica, como já salientado, não avaliou tais diferenças ano a ano, especialmente não tendo emitido parecer sobre quaisquer "aumentos" de contêineres nem sobre todos os serviços).

Portanto, inválida e inconsistente a análise realizada pela equipe de engenharia/econômica, em violação às subcláusulas 15.5 e 15.7 do contrato e nos art. 2º e 10º da Lei Federal nº 8.987/1995.

Disso resulta potencial prejuízo ao erário, cujo valor necessitaria de mais informações para ser estimado (seria necessário comparar o adotado por SP-Regula com o efetivamente devido, a partir da consideração apenas dos descumprimentos com mérito jurídico para reequilíbrio, na Coleta Mecanizada e na Coleta Seletiva).

Evidências: processo administrativo SEI nº SEI 9310.2023/0001493-6 (processo de reequilíbrio); processo administrativo SEI 8310.2018/0002098-5 (consultoria da FIPE); TCA 2012 (peça 20).

3.8. Achado de auditoria nº 08: a SP-Regula está considerando que as obras da Estação de Tratamento de Efluentes foram concluídas no Ano 19 (out/22 a out/23), com início da operação em out/23. No entanto, relatório de atividades de dezembro de 2023 mostra que as obras ainda não foram concluídas, com os investimentos ainda em andamento, sem operação efetiva. A SP-Regula já reconheceu formalmente o equívoco, tendo informado que seriam feitas adequações

Critérios: Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade); art. 2º, alínea "d", da Lei Federal nº 4.717/1965 (necessidade de existência dos motivos afirmados para os atos administrativos)

Análise, fundamentação e evidências

Consoante se constata no item 1.5 da Planilha “Ecurbis Simulador Final do REF” (doc. SEI nº 095365559), células T2320 e U2320, da aba 1.5 o processo de reequilíbrio está considerando conclusão da Estação de Tratamento de Efluentes em outubro de 2023.

Analogamente, o EVTE considera que a Estação de Tratamento de Efluentes apresentaria funcionamento integral a partir de out/23, dentro do custo variável apresentado para o aterro⁵⁴.

No entanto, conforme Relatório Mensal de Atividades de dezembro de 2023, doc. SEI nº 096517585 (processo administrativo SEI nº 9310.2024/0000007-4), referidas obras ainda se encontravam em andamento em dezembro de 2023.

Questionada a esse respeito, a SP-Regula informou que seriam feitos os ajustes correspondentes (peça 32).

Evidências: processo administrativo SEI nº 9310.2024/0000007-4; processo administrativo SEI nº 9310.2023/0001493-6.

3.9. Achado de auditoria nº 09: a maioria dos apontamentos realizados por esta Auditoria no TC 10.366/2019 não foi considerada ou, alternativamente, adequadamente esclarecida por SP-Regula na realização do reequilíbrio. Registra-se que houve correção para alguns itens específicos.

Critérios: TC 10.366/2019 (Relatórios da Auditoria – peças 202 e 415)

Análise, fundamentação e evidências

⁵⁴ Nos termos da composição de custos informada a esta Auditoria por SP-Regula, planilha “L - AterroSanitario_STCTL_11-2022 final”.

Constata-se que o “Ofício nº 436/2022/SP-Regula”, que “respondeu” aos apontamentos feitos por esta Auditoria no TC 10.366/2019 (relatório de peça 202 daquele TC), foi uma das “bases” adotadas para o reequilíbrio efetuado por SP-Regula, o que é informado expressamente no item 3.1.2 do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário” (doc. SEI nº 095365214).

Para a grande maioria dos eventos, nesse sentido, a SP-Regula apenas adotou o que havia sido informado por ela no Ofício nº 436/2022/SP-Regula, peça 369 do TC 10.366/2019.

Insta salientar, como descrito por esta Auditoria às peças 414 e 415 do TC 10.366/2019, que nesse Ofício nº 436/2022/SP-Regula, a maior parte dos pontos técnicos abordados no TC 10.366/2016 não foi objeto de consideração, impugnação ou comentários específicos por parte de SP Regula, restando essencialmente incontrovertida. Constata-se, em consequência, que o reequilíbrio efetuado por SP-Regula padece dos diversos vícios presentes no Ofício nº 436/2022/SP-Regula, consoante avaliados na manifestação desta Auditoria acostada à peça 415 do TC 10.366/2019.

A tabela a seguir resume a avaliação a respeito do acatamento, esclarecimento ou adoção de procedimentos de correção, por SP-Regula, dos itens apontados no TC 10.366/2019 (que passou a incluir o TC 3.066/2016).

Em adição à tabela, esclarece-se que análise mais aprofundada dos posicionamentos afirmados por SP-Regula pode ser consultada à peça 415 do TC 10.366/2019, considerando, como já explicado, que SP-Regula adotou tais posicionamentos como base para a maioria das decisões que tomou a respeito dos eventos de reequilíbrio.

Esclarece-se que para alguns apontamentos já considerados líquidos, certos e quantificáveis, esta Auditoria inseriu cálculo do prejuízo ao erário resultante no respectivo item da tabela.

Tabela 7 – Aferição do tratamento final dado por SP-Regula aos itens apontados no TC 10.366/2019

Item do reequilíbrio (evento)	Apontamentos do relatório	Avaliação da Resposta de SP-Regula no TC 10.366/2019 (Ofício nº 436/2022/SP-Regula)	Avaliação da posição final expressa por SP-Regula no reequilíbrio
-	5.2	Não apresentou impugnações aos itens 5.2.1 e 5.2.2	Itens 5.2.3 e 5.2.4: o Poder Concedente confirmou a evocação dos pleitos a ele favoráveis que já haviam sido apresentados pela concessionária, mas negados pela

		Quanto aos demais, afirmou que seriam feitos os pleitos favoráveis à PMSP (5.2.3 e 5.2.4), e que seriam apresentados esclarecimentos às melhorias recomendadas pela Auditoria (5.2.5)	<p>FIPE originalmente⁵⁵ por ausência de provas (em nítido conflito de interesses), gerando-se impacto positivo de R\$ 538.434,48 milhões (eventos 4.8, 4.9, 4.10 e 4.12)</p> <p>Item 5.2.5: constata-se que na prorrogação restou consolidada uma das recomendações que haviam sido feitas pela Auditoria, restando excluída a obrigação de pagamento do ônus de outorga da concessão, o que evita perdas ao erário relevantes. As demais recomendações são reiteradas.</p>
Eventos 1.1 a 1.5	5.3.3.1 a 5.3.3.5	Afirmou apenas que acataria o valor de R\$ 113.000.001,17, afirmado pela FIPE	<p>Reiteram-se todos os pontos que haviam sido considerados no Relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415, nos termos em que afirmado nessa manifestação que avaliou a resposta.</p> <p>Adicionalmente, faz-se necessário notar que SP-Regula não adotou o valor de R\$ 113.000.001,17, ao contrário do que havia informado no (Ofício nº 436/2022/SP-Regula). Ver a respeito, Achado de Auditoria nº 04</p>
Eventos 2.1 a 2.4	5.3.3.6 a 5.3.3.9	Não enfrentou os argumentos da Auditoria, apenas reafirmando que os pleitos seriam acatados, sem análise	<p>Não houve novas alterações por parte de SP-Regula.</p> <p>Assim, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p>
Evento 3.1	5.3.3.10	Não apresentou impugnações específicas, apenas repetindo a análise da FIPE, cujas premissas foram justamente as criticadas por esta Auditoria	<p>Não houve novas alterações por parte de SP-Regula.</p> <p>Assim, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p>
Evento 3.2	5.3.3.11	Não apresentou impugnações específicas, apenas repetindo a análise da FIPE, cujas premissas foram justamente as criticadas por esta Auditoria	<p>Não houve novas alterações por parte de SP-Regula.</p> <p>Assim, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p>
Evento 3.4	5.3.3.12	Não apresentou impugnações específicas, apenas repetindo a análise da FIPE, cujas premissas foram justamente as criticadas por esta Auditoria	<p>Não houve novas alterações por parte de SP-Regula.</p> <p>Assim, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p>

⁵⁵ Produto 6.

Evento 3.6	5.3.3.13	Apresentou avaliação genérica que contrariava tanto a avaliação da FIPE como a avaliação desta Auditoria, tanto no que toca ao mérito jurídico como no que toca ao mérito de engenharia	<p>O tema foi reavaliado por SP-Regula. Nesse sentido, apresentamos a avaliação a seguir exposta.</p> <p>Avaliação jurídica: Denota-se que o tema foi objeto de reavaliação jurídica por SP-Regula (docs. SEI nº 095367443 e 095365214, item 13.1). Afirma a SP-Regula que "Ainda que seja possível extrair uma interpretação extensiva de que a obrigação em tela seria alocada à Concessionária, pelas cláusulas 8.2., 8.7 e 8.8, a expressão "compensação ambiental" não foi prevista de forma explícita pelo contrato de concessão".</p> <p>No entanto, referida avaliação não se encontra correta. A "compensação ambiental" evidentemente se encontra abrangida na esfera de responsabilidade que colocam as cláusulas 8.2 e 8.7 do contrato, já que se refere a ônus certo e diretamente correlacionado à construção e licenciamento do aterro. Além disso, a obrigação de realizar "compensação ambiental" encontra-se expressamente prevista no item 1.2 do Anexo III do Contrato, justamente em relação à implantação do aterro. Não por outro motivo, a própria concessionária colocou, em seu plano de negócios original, uma rubrica específica intitulada "compensação ambiental". Em outras palavras, a concessionária está, no caso, obtendo reequilíbrio pelo simples fato de haver discrepância entre o custo que ela havia projetado que gastaria com compensação ambiental em seu Plano de Negócios, e o que efetivamente gastou, em violação à subcláusula 15.5.III do contrato e ao art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995.</p> <p>Avaliação de engenharia/econômica: Do ponto de vista técnico, registra-se que ao menos houve reavaliação, por SP-Regula, dos valores que haviam sido apresentados pela concessionária, removendo-se alguns gastos evidentemente indevidos que haviam sido alocados nesse evento, mas se referiam a fatos que em nada a ele se relacionavam, mormente gastos com vigilância e gás bioquímico (como havia sido apontado no TC 10.366/2019). Fazendo-se uma comparação simples, o valor alcançado passou a ser R\$ 638.891.979,92 inferior ao que constava originalmente⁵⁶.</p> <p>No entanto, ainda restam inconsistências, como o fato de que estão sendo aprovados, sem análise específica por SP-Regula, uma miríade de gastos meramente "digitados" em planilhas pela concessionária, de natureza extremamente diversa e específica, com valores e quantitativos unitários sem qualquer lastro ou comprovação (docs. SEI nº 095364692, 095442949, 095443086, 095443157 e 095443268), em sintonia com o que havia sido concluído pela FIPE (que avaliou que esses diversos valores apresentados não possuíam efetivo lastro comprobatório). Outra inconsistência desconsiderada por SP-Regula é a de que está sendo colocado no fluxo um acréscimo de gastos com fato referente à implantação de mudas no Aterro Santo Amaro (Ano 2 – 2005/2006), que já foi abrangido pelo TCA 2012⁵⁷);</p>
Evento 3.7	5.3.3.14	Não apresentou impugnações específicas, apenas repetindo a análise da FIPE, cujas premissas foram justamente as criticadas por esta Auditoria	<p>Não houve novas alterações por parte de SP-Regula.</p> <p>Assim, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p>
Evento 3.8	5.3.3.15	Não apresentou impugnações específicas, apenas repetindo a análise da FIPE, cujas premissas foram justamente as criticadas por esta Auditoria	<p>A parcela já considerada no fluxo, conforme cálculos da FIPE, é incontroversa. No que se refere ao período entre o Ano 5 e o início do 9, reiteram-se os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p>

⁵⁶ Considerando o valor computado pela FIPE como original (R\$ 221.254.721,53, em moeda de out/03), atualizado monetariamente pelo índice de 3,7461, em comparação ao valor final alcançado (R\$ 189.957.832,95), conforme planilha excel doc. SEI nº 095365559.

⁵⁷ Salienta-se ainda que tais gastos estão no fluxo no Ano 2, enquanto no documento de "comprovação" de SP-Regula, doc. SEI nº 095443268, estão no Ano 4.

Evento 3.9	5.3.3.16	Não apresentou impugnações específicas, apenas repetindo a análise da FIPE, cujas premissas foram justamente as criticadas por esta Auditoria	Diante das alterações realizadas por SP-Regula no Evento 3.6, dá-se como superado o item 5.3.3.16.c. Quanto aos demais, não houve alterações que ensejem nova avaliação.
Evento 3.10	5.3.3.17	Não apresentou impugnações específicas, apenas repetindo a análise da FIPE, cujas premissas foram justamente as criticadas por esta Auditoria	<p>Não houve novas alterações por parte de SP-Regula. Assim, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p> <p>Especial destaque se dá às alíneas “d”, “e” e “f”, que apontam inconsistências na relação entre os fatos e quantitativos alegados e os documentos que supostamente os teriam embasado.</p> <p>Também relevante destaque se dá, ainda, às alíneas “g” e “h”, que contêm apontamentos objetivos e estritamente numéricos, que apontam a inserção de gastos indevidos no fluxo.</p> <p>O prejuízo ao erário resultante do apontado na alínea “g”⁵⁸, é de R\$ 4.303.734,09⁵⁹.</p> <p>O prejuízo ao erário resultante dessa inserção indevida, conforme apontado na alínea “h”⁶⁰, é de R\$ 18.160.502,89⁶¹.</p>
Evento 3.11	5.3.3.18	Não apresentou impugnações específicas, apenas repetindo a análise da FIPE, cujas premissas foram justamente as criticadas por esta Auditoria	<p>Não houve novas alterações por parte de SP-Regula.</p> <p>Assim, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p> <p>Registra-se especial destaque à alínea “g”, apontamento de cunho objetivo que descreve inadequações nos valores ora considerados pela FIPE nos acréscimos de custos colocados na rubrica “outros” (ver fl. 210 da peça 202).</p>

⁵⁸ Conforme fl. 205 do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019: “g) Os pedidos e a autorização da Amlurb para substituição das centrais manuais pela central mecanizada, bem como os documentos que os subsidiam (fl. 443 da peça 67, fl. 66 da peça 68), foram exarados a partir de 2013, anos 9 e 10 da concessão, não restando, portanto, justificadas as inserções de custos, no reequilíbrio, para anos anteriores ao Ano 9, que antecedem, inclusive, o próprio TCA 2012 (inserção de MR\$ 2 no Ano 6, de MR\$ 79 no Ano 7, e de MR\$ 111 no Ano 8 fl. 67 da peça 68). Tais inserções não encontram nexo com o mérito jurídico do evento: **se são esses documentos exarados em 2013 que determinaram a substituição das centrais manuais pela mecanizada, eles não podem ter gerado custos para a concessionária anteriores a 2013**, quando ainda sequer existiam.”

⁵⁹ Cálculo realizado removendo os gastos indevidos alocados nos anos 7, 8 e 9, células H590, I290 e J290 da aba “3.10” da planilha excel doc. SEI nº 095365559. Simulação publicada sob a forma de papéis de trabalho.

⁶⁰ Conforme fl. 205 do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019: “h) Não constam da planilha de cálculo apresentada pela FIPE as datas e respectivos índices deflatores utilizados no cálculo de deflação dos valores informados à fl. 67 da peça 68. Avaliando os valores lançados no fluxo, constata-se que o ofício 1.202/AMLURB/DGS/2013, utilizado como documento fundante dos valores (fl. 66 da peça 68), é de dezembro de 2013 (Ano 10, peça 140). À fl. 22 da peça 59, a FIPE informa os índices de reajuste aplicáveis a cada ano, sendo de 84% o índice para o Ano 10. No entanto, trazendo para valores nominais (data base de set/2013), por esse índice, os valores de obras civis apresentados na memória de cálculo da FIPE, peça 151, constata-se que, mesmo desprezando os valores indevidos dos anos 6 a 8, **os valores informados pela FIPE superam em aproximadamente R\$ 2,7 milhões (em valores nominais da época) os valores constantes da documentação de suporte**, consoante Quadro 18.”

⁶¹ Cálculo realizado adequando-se os gastos com obras civis lançados no fluxo para que o valor nominal total corresponda ao aprovado no ofício 1.202/AMLURB/DGS/2013, R\$ 14.495.401,30 na data base de dez/2013, lançando no fluxo os valores deflacionados em valor adequado, inserindo as respectivas diferenças nas células L590, M290 e N290 da aba “3.10” da planilha excel doc. SEI nº 095365559. Simulação publicada sob a forma de papéis de trabalho.

Evento 3.12	5.3.3.19	Informou: “Evento favorável ao poder concedente devendo ser objeto de revisão ordinária”	<p>No âmbito da Revisão Ordinária atual, o pleito foi apresentado por SP-Regula, nos seguintes termos:</p> <p>B1: Diferença de contêineres de coleta seletiva (entrega a menor de marco contratual);</p> <p>B2: “Diferença de equipamentos de coleta mecanizada (entrega a menor de marco contratual)”</p> <p>No entanto, constata-se que o tema foi objeto de reavaliação jurídica e técnica por SP-Regula (doc. 095365214, item 9 (Quadro 3), item 11, item 14.2 e item 19.2) em sua integralidade, tornando-se prejudicados os apontamentos realizados no âmbito do TC 10.366/2019, exceto no que se refere à constatação de que o fato a ser efetivamente pleiteado era, efetivamente, o descumprimento da coleta mecanizada (e não o “Deslizamento e redução da implantação dos contêineres (Dividido entre todos os serviços que utilizam contêineres)”</p> <p>O pleito reapresentado por SP-Regula contém problemas e inconsistências. A esse respeito, ver Achado de Auditoria nº 07.</p>
Evento 4.1	5.3.3.20	Informou que o evento seria considerado na presente revisão ordinária do contrato.	O evento está sendo evocado, podendo-se considerar superado o apontamento.
Evento 4.2	5.3.3.21	Não apresentou argumentos capazes de modificar a avaliação feita pela Auditoria (alíneas “a”, “b” e “c”). Não apresentou impugnações específicas, apenas repetindo a análise da FIPE, cujas premissas foram justamente as criticadas por esta Auditoria (demais alíneas)	<p>Não houve novas alterações por parte de SP-Regula.</p> <p>Assim, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p>
Evento 4.5	5.3.3.22	Apresentou tabela com esclarecimentos	<p>A operação realizada por SP-Regula, informada no item 18.5 do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário” (doc. SEI nº 095365214) tornou prejudicado esse evento.</p> <p>A falta de transparência que havia sido apontada por esta Auditoria no item 5.3.3.21.b pode ser compreendida como causa do erro material cometido por SP-Regula, relatado no Achado de Auditoria nº 01.</p>

Evento 4.6	5.3.3.23	Afirmou que o evento teve seus impactos calculados e validados pela FIPE no Produto 10 (em mudança ao entendimento anterior), e seriam evocados no âmbito do reequilíbrio	<p>O evento está sendo evocado, podendo-se considerar superado o apontamento.</p> <p>O fato de que o Poder Concedente passou a evocar esse evento, nos termos do que havia sido apontado no item 5.2 do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019, evitou a ocorrência de prejuízos ao erário de R\$ 512.993.582,74, que ocorreriam caso tivesse sido mantida a análise original de FIPE/Amlurb avaliada no Relatório de peça 202.</p>
Evento 4.7	5.3.3.24	Afirmou que o evento teve seus impactos calculados e validados pela FIPE no Produto 10 (em mudança ao entendimento anterior), e seriam evocados no âmbito do reequilíbrio	<p>O evento está sendo evocado, podendo-se considerar superado o apontamento.</p> <p>O fato de que o Poder Concedente passou a evocar esse evento, nos termos do que havia sido apontado no item 5.2.4 do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019, evitou a ocorrência de prejuízos ao erário de R\$ 11.337.900,40, que ocorreriam caso tivesse sido mantida a análise original de FIPE/Amlurb avaliada no Relatório de peça 202.</p>
Evento 4.8	5.3.3.25	Afirmou que o evento teve seus impactos calculados e validados pela FIPE no Produto 10 (em mudança ao entendimento anterior), e seriam evocados no âmbito do reequilíbrio	<p>O evento está sendo evocado, podendo-se considerar superado o apontamento.</p> <p>O fato de que o Poder Concedente passou a evocar esse evento, nos termos do que havia sido apontado no item 5.2.4 do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019, evitou a ocorrência de prejuízos ao erário de R\$ 1.757.732,27, que ocorreriam caso tivesse sido mantida a análise original de FIPE/Amlurb avaliada no Relatório de peça 202.</p>
Evento 4.9	5.3.3.26	Não apresentou argumentos capazes de modificar a avaliação feita pela Auditoria (alíneas "a" e "c"). Não apresentou impugnações específicas, apenas repetindo a análise da FIPE, cujas premissas foram justamente as criticadas por esta Auditoria (demais alíneas)	<p>Não houve novas alterações por parte de SP-Regula.</p> <p>Assim, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p>

Evento 4.11	5.3.3.27	Não apresentou argumentos capazes de modificar a avaliação feita pela Auditoria (alíneas “a” e “c”). Não apresentou impugnações específicas, apenas repetindo a análise da FIPE, cujas premissas foram justamente as criticadas por esta Auditoria (demais alíneas)	<p>Não houve novas alterações por parte de SP-Regula.</p> <p>Assim, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p>
Evento 4.13	5.3.3.28	Confirmaram o descumprimento contratual, afirmando que seria evocada sua atualização	<p>O evento está sendo evocado, mas não houve correção da impropriedade relatada nas alíneas “a” e “b”.</p> <p>No entanto, quanto à alínea “c”, pode ser considerado superado o apontamento, já que os valores foram lançados no fluxo, atualizando-se a data de instalação do Transbordo para refletir o atraso superior ao considerado pela FIPE, de forma a impactar o cálculo do reequilíbrio favoravelmente ao poder público.</p> <p>Não houve correção material do erro material relatado na alínea “d”. A esse respeito, houve novo questionamento à SP-Regula, peças 27 e 28. O prejuízo ao erário resultante é estimado em R\$ 8.242.476,65⁶².</p>
Evento 4.14	5.3.3.29	No que tange às alíneas “a”, “b” e “d”, não houve impugnações específicas Quanto à alínea “c”, confirmaram o apontamento.	<p>Quanto às alíneas “a”, “b” e “d”, não houve novas alterações, de forma que se reiteram os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.”.</p> <p>No entanto, quanto à alínea c, pode ser considerado superado o apontamento, já que os valores foram lançados no fluxo, já que os valores foram lançados no fluxo, atualizando-se a data de “modernização” do Transbordo para refletir o atraso superior ao considerado pela FIPE, de forma a impactar o cálculo do reequilíbrio favoravelmente ao poder público.</p>
Evento 4.15	5.3.3.30	Quanto à alínea “c”, afirmou que o evento seria considerado no âmbito do reequilíbrio Quanto às demais alíneas, não houve impugnações específicas	<p>Quanto à alínea “c”, os valores foram lançados no fluxo, como já constava na análise da FIPE.</p> <p>Quanto às demais alíneas, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p>

⁶² Simulação realizada com base na planilha “ECOURBIS – Simulador Final de REF” (doc. SEI nº 095365559), removendo-se as modificações referentes à “antecipação” dos valores de gastos com projeto (apagando-se as modificações colocadas nas células F2457, G2457 e H2457 da aba “4.13”).

Evento 4.16	5.3.3.31	<p>Afirmou concordar com a Auditoria quanto à necessidade de que o evento fosse evocado pelo Poder Concedente.</p> <p>Quanto às demais alíneas, não houve impugnações específicas</p>	<p>O evento está sendo evocado, podendo-se considerar superado o apontamento no que tange às alíneas “a” e “b”.</p> <p>Quanto às demais alíneas, reiteram-se todos os pontos colocados no relatório de peça 202 e na manifestação de peça 415 do TC 10.366/2019.</p>
Mérito Econômico	5.3.4.2	<p>Alínea “a”: informou que realizaria a correção</p> <p>Alínea “b”: a planilha foi corrigida, sendo o apontamento superado</p>	<p>No que tange à alínea “a”, a SP-Regula não realizou a correção devida, ao contrário do que havia informado que faria, em prejuízo ao erário de R\$ 500.736.177,10 (ver Achado de Auditoria nº 05).</p> <p>No que tange à alínea “b”, o apontamento já havia sido superado em face da correção da planilha realizada.</p>

Fonte 36 - Elaboração própria, com base nos documentos citados nas próprias células

Evidências: Termo final de Reequilíbrio Extraordinário (doc. SEI nº 095365214); planilha “ECOURBIS - Simulador final de REF” (doc. SEI nº 09536559); TC 10.366/2019, especialmente peças 202, 369 e 415.

Seção 02 – Definição da tarifa aplicável a partir da prorrogação contratual (Achados de Auditoria)

Passa-se a relacionar os achados referentes ao exame dos estudos (EVTEA⁶³ doc. SEI nº 097219372) que fundamentaram a tarifa aplicada (item 2.2.2 do Anexo VIII do TAM).

3.10. Achado de auditoria nº 10: mesmo diante das informações e documentos adicionais passados por SP-Regula após requisição desta Auditoria, muitas premissas constantes do EVTE - com impacto direto na definição da tarifa - não tiveram sua fundamentação ou embasamento efetivamente apresentados, resultando, ao cabo, de valor simplesmente “digitado”, sem fundamentação de suporte, em violação art. 4º, III, X e XI da IN nº 02/2022 desta E. Corte, e ao art. 7º, §1º, “b” e “d”, da Lei municipal nº 17.731/2022.

Crítérios: art. 4º, III, X e XI da IN nº 02/2022 desta E. Corte, e ao art. 7º, §1º, “b” e “d”, da Lei municipal nº 17.731/2022.

Análise, fundamentação e evidências

Constatou-se que o EVTE apresentado por SP-Regula, conquanto demonstrasse de forma geral o cálculo da tarifa, estava fundamentado em inúmeras premissas meramente digitadas, sem indicação de suas fontes ou embasamento.

Em consequência, solicitou-se à SP-Regula a apresentação da fundamentação de todas essas premissas (peça 24).

A SP-Regula, em consequência, apresentou documentos destinados a fundamentar tais premissas. No entanto, constatou-se que referida documentação, para muitos itens, não incluiu qualquer tipo de embasamento efetivo (com base em índices, fontes ou outros tipos de

⁶³ A partir do presente momento, o “EVTEA” passa a ser descrito apenas como EVTE, por não se localizarem, em seu conteúdo, matérias referentes a análise de viabilidade ambiental.

documentos externos e confiáveis), mas apenas, ao fim e ao cabo, um valor digitado em alguma planilha auxiliar, cuja fonte ou embasamento não são indicados.

A seguir, relacionam-se algumas fontes para as quais verificou-se não haver embasamento efetivo.

Salienta-se que se trata apenas de pequena amostra de itens verificados pela Equipe de Auditoria, não sendo possível a relação e avaliação de todas as premissas indicadas nas planilhas, em função da limitação de escopo e abrangência da presente auditoria, nos termos dos itens 1.6 e 2.3 do presente relatório.

Tabela 8 – Lista exemplificativa de premissas sem fundamentação

Célula da premissa	Informação contida	Avaliação final da fonte
C858 da aba "05.d1. Detalhes Opex Diversas"	Total de toneladas considerado no aterro, inclusive o total de toneladas reduzido em função dos equipamentos implantados	Constata-se que os totais de toneladas se originam das linhas 21, 22 e 23 da aba "Resumo Terceirização" da planilha "L - Evolução_Aterro". No entanto, os valores estão apenas digitados nessas células, não sendo possível identificar suas origens efetivas.
C817 da aba "05.c. Detalhes Opex Transportes"	Consumo de GNV (0,95km/m ³)	Célula B351, no arquivo "A – Banco de Dados", mas apenas digitada. Em requisição específica, SP-Regula informou que o dado teria sido obtido em pesquisa empírica. Mas essa pesquisa não se encontra demonstrada, provada ou registrada em qualquer processo.
C571 da aba "05.a2. Premissas Opex Pessoal"	Motoristas por veículo (coleta domiciliar)	A fonte seria a célula D98 do arquivo "B - Coleta Domiciliar_com item 18", aba "CDA_Conv_Diesel_de 20 a 22" No entanto, nessa célula D98 consta apenas o valor digitado
C835 da aba 05.c. Detalhes Opex Transportes	Acréscimo de 30% no fator de manutenção para veículos GNV	A fonte seria a célula D185 da aba "DB" da Planilha "A – Banco de Dados", onde consta valor apenas digitado
C348 a C352 da aba 05.d2. Premissas Opex Diversas	Cálculo de viagens/dia Transbordo Santo Amaro	As premissas estão no arquivo "J - Transbordo Santo Amaro", meramente digitadas
C11 da aba "05.c.Detalhes Opex Transportes"	Seguro contra terceiros (caminhões)	Célula A250 no arquivo "A – Banco de Dados", mas apenas digitada
Linha 1199 da aba "05.c.Detalhes Opex Transportes"	Vida útil (lutocares)	Célula E198 no arquivo "A – Banco de Dados", mas apenas digitada
Linha 21 da aba "03. Receita"	Biogás captado (Nm ³ /h)	Valor apenas digitado na célula g17 da aba "Aterro" do arquivo Receitas Acessórias
C5824 da aba 05.a2. Premissas Opex Pessoal	Custo com Administração Central	O valor (3,91%) é oriundo de um cálculo envolvendo total digitado (6,65%), sem fontes ou título, na célula c51 da aba "Resumo Administração" da planilha "N – Administração". A outra parcela do cálculo é de totais de pessoal lançados sem fundamentação ou explicações
C908 da aba 05.d2. Premissas Opex Diversas	Locação garagem sul	Valor meramente digitado na aba "Custos Indiretos Sul" da planilha "N – Administração"

Coluna "C" da aba 05.a2. Premissas Opex Pessoal (células de premissas)	Quantitativos de pessoal nos equipamentos e serviços	Os quantitativos de pessoal, especialmente administrativo, foram em regra definidos sem fundamentação ou explicações, sendo exemplos: células c2582, c2558, c2732, c2933, c4617, c4639, entre outros
Célula c5503 da aba "05.b1. Detalhes Opex Consumo"	Fator de Consumo Administração Central	Valor meramente digitado na célula c36 da aba "Resumo Administração" da planilha "N – Administração"
Célula c690 da aba "05.b1. Detalhes Opex Consumo"	Despesas diversas com Administração Central	Valor meramente digitado na célula c38 da aba "Resumo Administração" da planilha "N – Administração"

Fonte 37- EVTE doc. SEI nº 097219372

Salienta-se que o detalhamento da modelagem, demonstrado por meio de planilhas eletrônicas com fórmulas, é documento de envio obrigatório, nos termos do art. 4º, III, da IN nº 02/2022 desta E. Corte. Trata-se ainda de documento que deve constar dos processos administrativos, nos termos do art. 7º, §1º, d, da Lei municipal nº 17.731/2022. Analogamente, o detalhamento do orçamento das obras (CAPEX) e do custo dos serviços (OPEX) necessário à plena caracterização do projeto é documento de envio obrigatório, nos termos do art. 4º, X e XI, da IN nº 02/2022 desta E. Corte. Trata-se ainda de documento que deve constar dos processos administrativos, nos termos do art. 7º, §1º, b, da Lei municipal nº 17.731/2022.

Nesse sentido, havendo premissas constantes em planilhas apenas com valor "digitado", sem fundamentação, resulta violação a esses normativos.

Evidências: minuta de contrato (peça 01); EVTEA atualizado (fornecido por SP-Regula).

3.11. Achado de auditoria nº 11: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, considera percentual total de absenteísmo em duplicidade, ao incluir premissas a esse respeito no total de encargos sociais e, ao mesmo tempo, incluir percentual específico de absenteísmo, alcançando percentual incompatível com parâmetros de mercado, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 41.790.667,91

Crêterios: art. 70 da Constituição Federal (princípios da eficiência e da economicidade)

Análise, fundamentação e evidências

O EVTE estabelece como premissa de cálculo para encargos sociais o percentual de 68,54% fazendo referência ao arquivo "G - Monitoramento.xlsx", aba "Custos Monitoramento", célula D72 como fundamentação para tal valor. Por sua vez, o valor da célula D72 é colado e não possui

detalhamento. Na busca de fontes que pudessem ter embasado tal percentual, constatou-se que o percentual era o mesmo que o constante no TCA 2007 e no Fluxo TCA 2012.

Da análise da composição de custos de encargos sociais do TCA 2012, constatou-se que há previsão de 1,46% destinados a auxílio enfermidade e 0,83% destinado a faltas justificadas

Figura 25 – Composição de Encargos Sociais - TCA 2012

ENCARGOS SOBRE SALÁRIOS		ÍNDICE %
Grupo A - Obrigações Sociais		
. A1 - INSS		20,00%
. A2 - FGTS		8,00%
. A3 - SENAI		1,20%
. A4 - SESI		1,50%
. A5 - INCRA		0,20%
. A6 - Salário Educação		2,50%
. A7 - Seguro Acidente de Trabalho		3,00%
. A8 - SEBRAE		0,60%
. A9 - Taxa Assistencial (Convenção Coletiva - SIEMACO)		0,60%
. A10 - SELUR		0,50%
Total do Grupo A		38,10%
Grupo B - Tempo Não Trabalhado		
. B1 - Férias		2,78%
. B2 - 13º Salário		8,33%
. B3 - Auxílio Enfermidade		1,46%
. B4 - Faltas Justificadas		0,83%
. B5 - Aviso Prévio Trabalhado		5,42%
Total do Grupo B		18,82%
Grupo C - Encargos Sociais que Não Recebem Incidência do Grupo A		
. C1 - Multa FGTS - Rescisão Sem Justa Causa		3,28%
. C2 - Indenização Art. 9º da Lei 7238/84		0,82%
Total do Grupo C		4,10%
Grupo D - Reincidências		
. D1 - Grupo A x Grupo B		7,17%
Total do Grupo D		7,17%
Grupo E - Encargos Sociais que Recebem Incidência do Grupo A menos FGTS		
. E1 - Indenização Art. 9º da Lei 7238/84		0,27%
Total do Grupo E		0,27%
TOTAL		68,54%

Fonte 38 – Fluxo TCA 2012, fl. 43 da peça 21

Tais encargos de 1,46% e 0,83% sobre o salário dos funcionários, totalizando 2,29%, são destinados a custear a substituição dos funcionários em casos de ausências.

Ocorre que, conforme pode ser verificado no EVTE, na aba “05.a2. Premissas Opex Pessoal”, todos os tipos de mão de obra têm previsão de substituição de pessoal por “absenteísmo” no

percentual de 3%, mesmo com a aplicação de encargos sociais que já incluem “auxílio enfermidade” e “faltas justificadas”:

A previsão de absenteísmo, de 3% do total de pessoal, causa duplicidade na previsão dos custos, uma vez que os encargos sociais já preveem o custeio da substituição de profissionais nos casos de ausências, conforme pode ser verificado na Figura 26. A somatória dos percentuais de absenteísmo dos encargos sociais e do item “absenteísmo” constante no EVTE, resulta num total final de “absenteísmo” de 5,36⁶⁴%.

Para fins de referência de mercado, verificou-se que o próprio Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana (Selur)⁶⁵, considera um percentual de 3,5% referente a absenteísmo total, já incluindo todos os tipos de ausência.

Questionada sobre tal discrepância na Requisição nº3, a SP-Regula se limitou a dizer que foi utilizado como base o TCA 2012, que é o orçamento de referência da proposta vencedora em 2003 e que eventuais ajustes devem ser objeto de reequilíbrio econômico financeiro.

Salienta-se ainda que a inclusão em duplicidade do absenteísmo seria apenas erro material no cálculo de SP-Regula, e que erros no Plano de Negócios/EVTE não devem, em regra, ser resolvidos a título de reequilíbrio econômico-financeiro. Essa questão poderia, em tese, ser enquadrada como erro material, o que permitiria a sua correção, como informado no Achado de Auditoria nº 05 deste trabalho, mas não há motivos para deixar de realizar a correção no fluxo já apresentado, inclusive considerando a geração de custos de transação, além dos riscos jurídicos.

Novamente, destaca-se que há uma clara contradição com a afirmativa constante na própria resposta à Requisição nº3, onde a SP-Regula afirma em resposta a outra questão (questão 4), que “não precisa haver, necessariamente, referência aos quantitativos atualmente vigentes no contrato, uma vez que se trata, em última análise, de novo contrato”. A partir da leitura das respostas das duas questões, percebe-se a SP-Regula ora trata o TAM como um novo contrato,

⁶⁴ $(1 + 2,29\%) \times (1 + 3\%)$

⁶⁵ <https://selur.org.br/wp-content/uploads/2014/02/ENCARGOS-SOCIAIS-SELUR-MEM%C3%93RIEVERS%C3%83OJUNHO2015.pdf>. Acesso em fevereiro de 2024.

ora afirma usar como base o contrato original, não havendo coerência na apresentação das suas justificativas.

O prejuízo ao Erário estimado é de R\$ 41.790.667,91⁶⁶, considerando que o percentual que se aproxima mais da taxa de absenteísmo no setor é de 3,5%, segundo a Selur, em vez do percentual total utilizado no EVTE de 5,36%. Salieta-se que referidas estimativas são preliminares, merecendo apuração mais detalhada oportunamente, se for o caso.

Evidências: EVTEA doc. SEI nº 097219372;

3.12. Achado de auditoria nº 12: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, considera percentual de encargos sociais que inclui contribuição sindical patronal que deixou de ser obrigatória, em potencial prejuízo ao erário de R\$ 20.701.910,72

Crítérios: art. 579 da Lei Federal nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista); art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade)

Análise, fundamentação e evidências

O EVTE estabelece como premissa de cálculo para encargos sociais o percentual de 68,54% fazendo referência ao arquivo "G - Monitoramento.xlsx", aba "Custos Monitoramento", célula D72 como fundamentação para tal valor. Por sua vez, o valor da célula D72 é colado e não possui detalhamento. Na busca de fontes que pudessem ter embasado tal percentual, constatou-se que o percentual era o mesmo que o constante no TCA 2007 e no Fluxo TCA 2012.

Da análise da composição de custos de encargos sociais do TCA 2012, constatou-se que há previsão de 0,60% para taxa assistencial e 0,50% para "SELUR", conforme imagem que segue:

⁶⁶ Considerando que os encargos sociais já continham o percentual de 2,36% para fins de absenteísmo, considerou-se o valor complementar de 1,21% na célula B126 na aba "BD_Premissas Pessoal", em substituição ao percentual de 3%. Simulação em papéis de trabalho.

Figura 26 – Composição de encargos sociais TCA 2012

QUADRO 2 **BP PMSP Readequação - Revisão 2009 - Tarifa com Aumento de 18,17%**
DEMONSTRATIVO DE BENEFÍCIOS E ENCARGOS SOCIAIS
 AGRUPAMENTO: SE

QUADRO 2.2 - DEMONSTRATIVO DO ÍNDICE DE ENCARGOS SOCIAIS

Grupo de Cargos e Funções:

ENCARGOS SOBRE SALÁRIOS	ÍNDICE %
Grupo A - Obrigações Sociais	
. A1 - INSS	20,00%
. A2 - FGTS	8,00%
. A3 - SENAI	1,20%
. A4 - SESI	1,50%
. A5 - INCRA	0,20%
. A6 - Salário Educação	2,50%
. A7 - Seguro Acidente de Trabalho	3,00%
. A8 - SPPAE	0,60%
. A9 - Taxa Assistencial (Convenção Coletiva - SIEMACO)	0,60%
. A10 - SELUR	0,50%
Total do Grupo A	38,10%
Grupo B - Tempo Não Trabalhado	
. B1 - Férias	2,78%
. B2 - 13º Salário	8,33%
. B3 - Auxílio Enfermidade	1,46%
. B4 - Faltas Justificadas	0,83%
. B5 - Aviso Prévio Trabalhado	5,42%
Total do Grupo B	18,82%
Grupo C - Encargos Sociais que Não Recebem Incidência do Grupo A	
. C1 - Multa FGTS - Rescisão Sem Justa Causa	3,26%
. C2 - Indenização Art. 9º da Lei 7238/84	0,92%
Total do Grupo C	4,18%
Grupo D - Reincidências	
. D1 - Grupo A x Grupo B	7,17%
Total do Grupo D	7,17%
Grupo E - Encargos Sociais que Recebem Incidência do Grupo A menos FGTS	
. E1 - Indenização Art. 9º da Lei 7238/84	0,27%
Total do Grupo E	0,27%
TOTAL	68,54%

Fonte 39 – Fluxo TCA 2012, fls. 42/43 da peça 21.

Ocorre que, com o advento da Lei Federal nº 13.467/2017, nos termos do seu art. 579⁶⁷, a contribuição sindical passou a ser facultativa. Dessa forma, tanto o percentual destinado ao “Selur” como ao “Siemaco”, constante no percentual de encargos sociais é indevido e não pode mais ser considerado como parte dos encargos sociais.

⁶⁷ O desconto da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no [art. 591 desta Consolidação](#).

Ademais, mesmo que a contribuição sindical não fosse facultativa, constatou-se que a contribuição patronal para o ano de 2024⁶⁸ é de R\$ 67.060,62 valor muito inferior ao constante nos encargos sociais, cuja soma resultaria em 1,1% de todo custo com salários da mão de obra.

Questionada sobre a permanência desse percentual no EVTE, por meio da Requisição nº 3 (Questão 10), a SP-Regula apresentou a resposta que segue:

No que tange à referência ao contrato em andamento, conforme metodologia adotada para análise da vantajosidade da prorrogação utilizada no Produto 2 da Fipe, o EVTE consiste na construção de um cenário base que poderia ser utilizado para fins de um processo licitatório para delegação dos serviços em questão. A data-base de elaboração dos estudos é outubro de 2022, assim, quando da conclusão dos trabalhos e, principalmente, no tocante à data de referência dos estudos, a normativa mencionada não se encontrava vigente.

Assim, para fins das estimativas pretendidas, utilizou-se como referência a composição dos encargos sociais previstos no TCA 2012. Ao longo da execução contratual, caso haja necessidade de atualização de encargos, decorrente de atualizações legislativas, deve-se aplicar os mecanismos de solução de controvérsias previstos no TAM na Cláusula 10ª - Do Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato (detalhados no Anexo VI - Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato), em conjunto com a Cláusula 11ª - Das Revisões Ordinária e Extraordinária.

Quanto à alegação de que “a normativa mencionada não se encontrava vigente” em outubro de 2022, destaca-se que alteração da Consolidação as Leis Trabalhista, que tornou facultativa a contribuição sindical, data do ano de 2017 e que o valor de contribuição sindical patronal de R\$ 67.060,62 é o mesmo desde o ano de 2020⁶⁹. Dessa forma, é descabida a alegação de que alguma “normativa mencionada” não se encontrava vigente na época da elaboração do estudo.

No que tange à afirmativa de que eventuais ajustes devem ser objeto de reequilíbrio econômico financeiro, destaca-se que há uma clara contradição com a afirmativa constante na própria resposta à Requisição nº3, onde a SP-Regula afirma em resposta à outra questão (questão 4), que “não precisa haver, necessariamente, referência aos quantitativos atualmente vigentes no contrato, uma vez que se trata, em última análise, de novo contrato”. A partir da leitura das respostas das duas questões, percebe-se a SP-Regula ora trata o TAM como um novo contrato,

⁶⁸ https://www.selur.org.br/wp-content/uploads/2024/01/circular_01-contribuicao-sindical-2024-3.pdf . Acesso em 27.02.2024.

⁶⁹ <https://selur.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CIRCULAR-CONTRIBUI%C3%87%C3%83O-SINDICAL-2020.pdf> . Acesso em 27.02.2024.

ora afirma usar como base o contrato original, não havendo coerência na apresentação das suas justificativas.

A alteração legislativa ocorrida em 2017 e agora constatada, de fato, configura fato ensejador de reequilíbrio, nos termos da subcláusula 15.7.V do contrato⁷⁰. De todo modo, havendo modificação legislativa com evidente impacto sobre o contrato em andamento e comprovado impacto sobre a definição da tarifa, e considerando que SP-Regula está revisando todos os parâmetros remuneratórios (Achado de Auditoria nº 23), mesmo para casos em que não houve qualquer fato apto a motivar ou justificar a revisão, trata-se de questão a ser resolvida já na oportunidade de redefinição da tarifa. Não há motivos, nesse contexto, para deixar de realizar especificamente a correção da questão aqui apontada no fluxo já apresentado, inclusive considerando a geração de custos de transação, além dos riscos jurídicos⁷¹.

O prejuízo ao erário estimado, considerando que a parcela de contribuição sindical deve ser removida dos encargos sociais, é de R\$ 20.701.910,72⁷². Salienta-se que referidas estimativas são preliminares, merecendo apuração mais detalhada oportunamente, se for o caso.

Evidências: EVTE doc. SEI nº 097219372

3.13. Achado de auditoria nº 13: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, deixa de considerar redução de custos operacionais na operação de coleta domiciliar a partir da instalação e operação da nova Estação de Transbordo/Transferência no Extremo Leste (Unidade de Tratamento Mecânico e Transferência Extremo Leste), que deveriam ocorrer por conta da otimização das rotas de coleta possibilitada pela criação de um novo ponto de transferência/transbordo em um centro de massa de geração de resíduos do agrupamento (sendo essa otimização da operação a única justificativa para

⁷⁰ V - alteração legislativa que acarrete benefício à Concessionária, inclusive a que concede ou suprime isenção, redução, desconto ou qualquer outro privilégio tributário ou tarifário;

⁷¹ Salienta-se ainda que erros no Plano de Negócios/EVTE não devem, em regra, ser resolvidos a título de reequilíbrio econômico-financeiro. Essa questão poderia também, em tese, ser enquadrada como erro material, o que permitiria a sua correção, como informado no Achado de Auditoria nº 05 deste trabalho.

⁷² Cálculo realizado excluindo os percentuais de 0,6% e 0,5% referente à contribuição sindical, resultando num percentual de encargos sociais de 67,23%, sendo esse valor utilizado na célula B92 na aba "BD_Premissas Pessoal". Total calculado como diferença de pagamento equivalente, no Ano 1, para equilibrar o fluxo (com base no EVTE doc. SEI nº 097219372). Simulação em papéis de trabalho.

colocar tal Unidade em uma nova e específica localidade, em terreno a ser adquirido diretamente pela PMSP), resultando num potencial prejuízo ao Erário estimado preliminarmente em pelo menos R\$ 49.354.944,39 para o período de Concessão, sem contar os custos equivalentes à aquisição de terreno.

Critérios: art. 70 da Constituição Federal (princípios da eficiência e da economicidade)

Análise, fundamentação e evidências

Conforme cláusula 9.38 da minuta do TAM, está previsto como obrigação da Concessionária:

9.38. Implantar até o final do ano 12 e operar a partir do ano 13 a Unidade de Tratamento Mecânico de Resíduos (Triagem e CDR), em área disponibilizada pela PMSP, próxima ao centro de massa de geração de resíduos das subprefeituras de Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista e Itaim Paulista [...] com o objetivo de segregar a fração dos resíduos sólidos urbanos biodegradáveis (RSU fração orgânica) da fração dos RSU não-biodegradáveis [...]

Da leitura da referida cláusula, depreende-se que a Unidade de Tratamento (referenciada como “Tratamento Extremo Leste” no EVTE) se destina ao recebimento de resíduos com vistas a separar a parcela orgânica da não-biodegradável, funcionando como um transbordo⁷³. Além disso, a realização de tratamento de resíduos nesse local específico evitará que boa parte dos resíduos coletados tenha que ser levada ao aterro CTL/Ecoparque Leste, já que serão levados diretamente à Unidade de Tratamento ali localizada.

Assim, as rotas de coleta domiciliar realizadas na região próxima à Estação (regiões das subprefeituras Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista e Itaim Paulista) serão inevitavelmente alteradas, tendo como destinação a nova Estação construída conforme cláusula 9.38 do TAM, que é muito mais próxima e estrategicamente localizada próxima ao centro de massa de geração de resíduos da região. Isso permitirá necessário ganho de eficiência na operação de coleta, com a otimização das rotas, permitindo redução de custos operacionais.

⁷³ Tal fato pode ser verificado pela previsão de “Custo Roll on-off” e “Custo transporte/rejeito por ano”, que são serviços típicos de transbordo.

Com efeito, presume-se ser justamente por isso que a PMSP está definindo que essa Estação será instalada em um terreno específico – a ser adquirido diretamente por ela – em vez de prever uma simples ampliação da Unidade de Triagem já existente no Ecoparque Leste.

Se não fosse assim, não faria sentido estabelecer essa nova Estação de Tratamento em uma localidade específica, prevendo custos específicos de construção e equipamentos para realização do transbordo, além dos custos com a aquisição de um novo terreno (que não estão no EVTE mas são custos a serem arcados pelo erário municipal). Bastaria continuar levando os resíduos diretamente ao Ecoparque Leste, não havendo por que implementar um ponto intermediário de transferência que apenas acrescenta custos. Bastaria, no mesmo sentido, ampliar a capacidade de tratamento mecânico do Ecoparque Leste, sem ter que investir em novo terreno, em obras civis adicionais e em equipamentos e em infraestrutura para transferência/transbordo e destinação/transporte.

Ocorre que, conforme pode ser observado no EVTE, não há previsão de redução de custos de OPEX referentes à coleta de resíduos domiciliares, mesmo com o início da operação da Unidade de Tratamento Mecanizada no ano 13, tendo em vista que os custos de OPEX na aba “Transportes” não se alteram do ano 12 para o ano 13, tampouco nos anos seguintes. Por outro lado, conforme pode ser observado na linha 473 da aba “Diversas”, há incremento de custos operacionais a partir do ano 13 derivado à operação da Unidade de Tratamento Mecanizada, totalizando R\$ 110 milhões para o período da concessão.

Ou seja, o EVTE, ao mesmo tempo que considera que no Ano 12 haverá incremento relevante de custos com a realização de transferência/transbordo, e com o estabelecimento de uma nova unidade em um novo local, estrategicamente localizado, para a destinação dos resíduos, não considera, em contrapartida, nenhuma redução de custos operacionais resultante dos impactos logísticos benéficos dessa unidade nas rotas de coleta. A tarifa está considerando apenas aumentos de custos com realização de transferência/transbordo e destinação nessa localidade, em evidente prejuízo ao erário.

O EVTE deveria, nesse sentido, considerar reduções de custos na operação de coleta em função da implantação de uma nova unidade de transferência/transbordo e destinação, o que reduziria a tarifa a ser paga pelo Poder Público Municipal, devendo tais reduções serem suficientes para

compensar os custos de sua implantação e operação em local específico. Do contrário, essa “transferência/transbordo” é completamente desnecessária, sendo prejudicial tanto ao erário como ao meio ambiente.

Para fins estimativos do impacto financeiro com a implantação e operação do transbordo, foi necessário adotar algumas premissas, considerando que, para alguns custos, não há separação clara entre os valores referentes à operação do tratamento mecanizado e à operação do transbordo, tendo sido adotadas as seguintes considerações para calcular o impacto na tarifa:

As despesas de “Transferência extremo leste - Tratamento mecânico”⁷⁴ são despesas referentes à operação do transbordo, uma vez que, pela descrição dos equipamentos e serviços, estes são típicos de transbordo, tais como roll-on roll-off, pá-carregadeira, transporte de rejeito, etc.

Não foram contabilizados os custos com pessoal referente à operação do transbordo, uma vez que não há separação de pessoal para cada uma das operações (transbordo e tratamento mecanizado).

Não foi contabilizado o custo de aquisição do terreno, uma vez que não há estimativa para tal no EVTE, tendo em vista que o ônus da aquisição do mesmo é da PMSP, conforme cláusula 9.38 do Anexo IX do TAM.

As despesas de Obras Civis referente a “Galpão e Administração” foram consideradas como sendo destinadas à operação do transbordo. Apesar do Tratamento mecânico também demandar a existência de um galpão, não há separação entre a parcela dos custos das obras que se destina à operação do transbordo e a parcela que abrigaria o equipamento de tratamento mecanizado. Por essa razão, tendo em vista as demais considerações, foi adotado como hipótese que o custo das obras civis referentes à parcela de operação do tratamento mecanizado seria menor que o custos não contabilizados de pessoal e aquisição do terreno.

Dessa forma, estima-se que o prejuízo ao Erário decorrente da não redução de custos operacionais da coleta domiciliar seria de R\$ 49.354.944,39, uma vez que esse seria o valor

⁷⁴ Aba “Diversas”, das linhas 473 a 482

mínimo que deveria ser sido reduzido do custo operacional da coleta domiciliar para que fosse economicamente plausível a implantação de referida Unidade de Tratamento em vez de realizar o tratamento no próprio Ecoparque Leste (sem contar a aquisição do terreno).

Evidências: EVTEA doc. SEI nº 097219372.

3.14. Achado de auditoria nº 14: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, considera total de resíduos domiciliares divergente do previsto no contrato, sem qualquer necessidade, sem fato motivador baseado no interesse público/vantajosidade. e sem razões específicas. Foi indevidamente considerado aumento de 4,52% no total de resíduos: i) sem observância das fórmulas contratuais disciplinadoras do tema, em violação às subcláusulas 15.5.III do contrato, às subcláusulas 15.6.1, 15.6.2 e 15.6.3 do contrato c/c Anexo II do contrato, e em violação aos arts 2º, 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, por estar sendo concedido aumento de tarifa à concessionária em função de suposto aumento de resíduos situado dentro de sua banda de risco de 10%; ii) sem lastro em efetiva verificação de aumento no total de resíduos, em violação ao art. 7º, §1º, “c” e “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, observando-se que o total coletado em 2023 foi inclusive inferior ao valor de base atual (Anexo II do contrato). O prejuízo ao erário resultante é estimado em pelo menos R\$ 163.630.109,18.

Crítérios: subcláusulas 15.5.III e 15.6.1, 15.6.2 e 15.6.3 do contrato c/c Anexo II do contrato; art. 7º, §1º, “c” e “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022; art. 10 da Lei Federal nº 8.987/1995

Análise, fundamentação e evidências

Consoante se constata na célula C9 da aba “05.b2. Premissas Opex Consumo”, considerou-se um total de 174.441,88⁷⁵ ton/mês de resíduos domiciliares coletados para fins de cálculo do

⁷⁵ Coleta Domiciliar Comum (6m³, 15m³, 19m³ e 21m³) + Domiciliar Mecanizada, conforme células C9, C33 e C226 da aba “05.b2. Premissa Opex Consumo” do EVTE doc. SEI nº 097219372.

quantitativos de veículos necessário para a realização da coleta domiciliar. Esse valor corresponde a 2.093.302,56 ton/ano.

Esse total, no entanto, não corresponde ao que atualmente se encontra vigente, **por expressa disposição contratual.**

Com efeito, no Anexo II do contrato, constou o quantitativo de resíduos de 1.740.306 t/ano, ou 145.025,5 ton/mês.

Figura 27 – Total de resíduos previsto no Anexo II do contrato

Para os fins estabelecidos no Contrato de Concessão, a massa de resíduos sólidos gerada no Agrupamento Sudeste – SE (M_{o SE}) corresponde a 1.740.306 t/ano (um milhão, setecentos e quarenta mil e trezentas e seis toneladas por ano).

Fonte 40 – Anexo II do contrato, peça 69

O próprio contrato alocou os riscos referentes a variações nesses totais, só admitindo sua revisão quando verificada, em determinado ano, variação de 10%, para mais ou para menos, no total coletado:

Figura 28 – Previsões contratuais a respeito da variação de resíduos

15.6. - A variação quantitativa de resíduos sólidos gerados (VAR) será apurada por meio da comparação entre a massa de resíduos sólidos efetivamente gerados no Agrupamento no ano considerado (M_n) e a massa de resíduos sólidos gerados por Agrupamento no ano base, conforme indicada no Anexo II (M_o), de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{VAR} = \frac{M_n}{M_o}$$

15.6.1. A variação quantitativa de resíduos sólidos gerados (VAR) dentro do limite de 0,1 (zero virgula um) , ou 10 % (dez por cento), ou para mais ou para menos, não implicará a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, seja por meio da revisão de tarifas, seja pela extensão do prazo da concessão ou qualquer outro mecanismo.

15.6.2. - A variação quantitativa de resíduos sólidos gerados (VAR) para além ou para aquém do limite de 0,1 (zero virgula um) , ou 10 % (dez por cento) implicará a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão em favor da Concessionária ou do Usuário, seja por meio da revisão de tarifas, seja pela extensão do prazo da concessão ou qualquer outro meio.

15.6.3. - A cada recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato pela variação de resíduos sólidos gerados, nos termos deste item 15.6, a massa de resíduos sólidos efetivamente gerados no Agrupamento no ano da recomposição passará a ser a referência base (M_o) para o cálculo de novas recomposições.

Fonte 41 – Contrato nº 26/SSO/04

No ano de 2010, teria sido verificado aumento de 15,1% nos resíduos, conforme constou no Relatório de Amlurb anexo ao TCA 2012:

Figura 29 – marco de referência do Anexo II redefinido a partir do TCA 2012

Quadro demonstrativo dos resíduos sólidos domiciliares gerados no Agrupamento Sudeste, elaborado pelo Setor Técnico de Levantamento de Dados- STLD da Diretoria de Gestão de Serviços de AMLURB, fls.6382 a 6384, confirma que, em relação ao ano base 2003, a variação quantitativa da massa de resíduos domiciliares gerada no Agrupamento Sudeste, apurada em dezembro de 2010 quando da ampliação da frota em mais 27 veículos atingiu a marca de 15.10% ou 166.893,7 ton/mês, disparando o gatilho da subcláusula 15.6.2., quantidade esta que constitui o novo marco de referência para futuros disparos do gatilho da banda quantitativa.

Fonte 42 – fl. 68 do TCA 2012, peça 20

Assim, o marco de referência teria ficado redefinido em 166.893,7 ton/mês, ou 2.002.724,40 ton/ano, à forma que disciplina a subcláusula 15.6.3 do contrato.

Em suma:

Tabela 9 - Divergências no quantitativo de resíduos adotado no EVTE

Unidade	Ton Ano Original (Anexo II)	Ton/ano Contrato – redefinido a partir do TCA 2012*	Valor adotado por SP-Regula no cálculo da tarifa	Diferença
	[a]	[b]	[c]	[c/b -1]
ton/mês	145.025,50	166.893,70	174.441,88	4,52%
ton/ano	1.740.306,00	2.002.724,40	2.093.302,56	4,52%

Fonte 43 – EVTE (097219372), Anexo II (peça 69), TCA 2012 (peça 20)

*Anexo II + revisão de 15,1% nos termos da subcláusula 15.6 do contrato

Não há fundamento legal ou contratual para essa revisão no quantitativo de resíduos aplicável.

Isso porque qualquer aumento de resíduos inferior a 10% sobre o total de resíduos coletados é situado no risco da concessionária, nos exatos termos previstos no contrato (cláusula 15.6).

Vale notar que **não há qualquer ponto no TAM que revoque ou altere a cláusula 15.6 do contrato.** Pelo contrário, referida cláusula se encontra expressamente mantida pelo item 58 da Matriz de Riscos (fl. 88 da peça 1).

Para qualquer revisão do quantitativo atual de resíduos, teria sido necessária efetiva demonstração de aumento dos resíduos em patamar superior a 10%, a partir do procedimento contratualmente previsto para tanto. Não é lícita a simples redefinição desse valor no âmbito da prorrogação do contrato, sem quaisquer considerações a seu respeito.

Assim, o aumento de 4,52% dos resíduos – que possui diversos impactos da definição do valor tarifário – viola as previsões contratuais.

A SP-Regula foi questionada expressamente a esse respeito pela Equipe de Auditoria, conforme Requisição 03 (peça 29), tendo apresentado a seguinte resposta, baseada na ideia de que o TAM seria “um novo contrato”, o que justificaria rever essa premissa:

Em primeiro lugar, no que tange à referência ao contrato em andamento, conforme metodologia adotada para análise da vantajosidade da prorrogação utilizada no Produto 2 da Fipe, o EVTE consiste na construção de um cenário base que poderia ser utilizado para fins de um processo licitatório para delegação dos serviços em questão. Dessa forma, não precisa haver, necessariamente, referência aos quantitativos atualmente vigentes no contrato, uma vez que se trata, em última análise, de novo contrato. (fl. 2 da peça 29)

Referida explicação não encontra guarida jurídica ou contratual.

Não se trata, “em última análise, de novo contrato”, ao contrário do afirmado por SP-Regula. Ao contrário, trata-se da prorrogação do mesmo contrato atualmente em andamento, inclusive com a manutenção da grande maioria de suas cláusulas, como demonstrado no item 1.10.8 deste relatório. **A prorrogação do contrato é, antes de tudo, uma determinação de sua continuidade. O que se prorroga é, evidentemente, o mesmo contrato. Do contrário, não se trataria de prorrogação,** o que evidentemente **exigiria novo processo licitatório** (ou dispensa/inexigibilidade legais). Assim, naquelas parcelas em que mantidas as condições do contrato prorrogado, devem, evidentemente, ser mantidos os parâmetros de cálculo oriundos do processo licitatório. Nesse sentido, é clara a determinação dos arts. 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Só seriam admitidas eventuais revisões para apropriar ganhos de produtividade e/ou tecnológicos, o que é legalmente autorizado nos termos do art. 6º, §§1º e 2º da Lei Federal nº 8.987/1995⁷⁶, além da cláusula 12.5 do contrato⁷⁷. Além disso, como já colocado, as modificações realizadas no escopo do contrato (como a previsão de novos investimentos), bem como os parâmetros financeiros de custo de oportunidade, evidentemente, devem ser objeto de revisão na remuneração. No entanto, as parcelas do contrato meramente prorrogadas não podem ter seus critérios unitários revistos, porque o contrato permanece intacto a seu respeito (art. 10 da Lei Federal nº 8.987/1995). Só diante da ocorrência de fatos previstos na matriz de riscos contratual (cláusula 15) é que poderiam ter sido alterados tais parâmetros remuneratórios.

Não houve qualquer fato apto a justificar revisão da quantidade de resíduos contratual, de forma que a revisão realizada por SP-Regula representa violação à matriz de riscos contratual (cláusula 15.6), concedendo reequilíbrio (aumento tarifário) em função de suposto aumento de resíduos situado dentro da banda de risco da concessionária⁷⁸, representando, em última análise, concessão de reequilíbrio imotivado, em ato lesivo ao erário, nos termos do art. 5º, inciso IV, alínea “g”, da Lei Federal nº 12.846/2013⁷⁹.

Analogamente, o fato de que a FIPE utilizou supostamente um “cenário base” de uma nova licitação para avaliação da vantajosidade da prorrogação evidentemente não autorizaria a incorporação dos custos e quantitativos considerados nesse “cenário base” ao contrato atualmente em andamento. No máximo, isso significaria que a FIPE teria errado em sua análise

⁷⁶ § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. § 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

⁷⁷ 12.5. - A atualidade é caracterizada pela modernidade da administração, dos equipamentos, das instalações e das técnicas de prestação de serviços, com a absorção dos avanços tecnológicos advindos ao longo do prazo da concessão que, definitivamente, tragam benefícios para os Municípios-Usuários.

⁷⁸ Em violação ao art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995.

⁷⁹ Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: [...] IV - no tocante a licitações e contratos: [...] g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.

de vantajosidade, porque teria considerado como contrafactual, em vez do efetivo contrato atualmente em andamento, uma versão totalmente modificada desse contrato, em função de novas premissas que não fazem – nem poderiam fazer, legalmente – parte de seu conteúdo.

Além disso, o fato de que a FIPE teria constatado ser “vantajoso” prorrogar um contrato com aumento de 4,52% nos resíduos de referência não quer dizer que esse aumento precise ser incorporado ao contrato em andamento para que a vantajosidade se mantenha – ao contrário, a única conclusão logicamente válida seria a de que é “mais vantajoso ainda” (e, portanto, a única opção aplicável ao agente público incumbido de buscar o interesse público) prorrogar o contrato em andamento, mantendo o quantitativo de resíduos sem qualquer aumento, em função do fato de que um novo contrato teria que partir de quantitativo de resíduos “aumentado”, enquanto o contrato em andamento não poderia, por força legal, sofrer aumento de 4,52% dos resíduos, por força legal e contratual, já que esse aumento está na banda de risco da concessionária. Em outras palavras, não é, de qualquer forma, necessário considerar o aumento de 4,52% nos resíduos para que a conclusão pela vantajosidade da prorrogação da FIPE se mantenha – pelo contrário, essa premissa de aumento prejudica a análise de vantajosidade efetuada.

Nesse sentido, não há qualquer fundamento legal ou contratual para a revisão da quantidade de resíduos aplicável ao contrato. Além disso, não havia qualquer necessidade e não há qualquer vantagem ou interesse público na redefinição da quantidade de resíduos. A prorrogação do contrato não exigia de qualquer forma essa redefinição, nem houve fatos aptos a motivá-la.

Além disso, o valor adotado por SP-Regula se baseia apenas no mês de março de 2022, em decisão desprovida de efetivas justificativas. Não se vislumbra por que teria sido decidido abandonar o valor previsto no contrato, oriundo do processo licitatório, que vem sendo acompanhado regularmente desde o início da concessão, para adotar, em seu lugar, o total baseado em um único mês de 2022. Evidentemente, a verificação do total anual no âmbito da banda de riscos previstas contratualmente é indicador mais robusto do total de resíduos efetivamente aplicável, do que aquele verificado em um único mês.

Salienta-se, nesse panorama, que o art 7º, 1º, alíneas “c” e “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022 exige que, no âmbito da prorrogação, qualquer alteração de premissa seja devidamente justificada:

Art. 7º Caberá à entidade competente apresentar estudo técnico que fundamente a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento.

§ 1º Sem prejuízo da regulamentação da entidade competente, deverão constar do estudo técnico de que trata o caput deste artigo:

[...];

c) as **estimativas de demanda;**

d) a modelagem econômico-financeira e as **razões para manutenção ou alteração dos critérios de remuneração;**

Não há, nesse sentido, estudos que efetivamente justifiquem o aumento considerado por SP-Regula. Conforme consta nos Relatórios de Atividades anexos aos processos de pagamento (processo SEI nº 8310.2017/0000326-4), o total de resíduos domiciliares comuns coletado em 2023 foi inclusive inferior ao atualmente previsto no contrato, totalizando apenas 165.077,62 toneladas mensais (1.980.931,41 toneladas coletadas no ano).

Tabela 10 – Total de resíduos coletado em 2023

Mês	Total coletado
jan/23	171.628,39
fev/23	158.599,35
mar/23	174.280,23
abr/23	153.189,24
mai/23	166.008,85
jun/23	156.958,25
jul/23	159.364,46
ago/23	166.834,01
set/23	161.478,42
out/23	170.454,49
nov/23	168.696,90
dez/23	173.438,82
Total	1.980.931,41
Média mensal	165.077,62

Fonte 44 – Relatórios de Atividades anexos aos processos de pagamento (processo SEI nº 8310.2017/0000326-4)

Assim, constatou-se não haver justificativas para o aumento considerado por SP-Regula, porque não se encontra baseado em estudos efetivos de demanda nos termos contratuais e legais.

Mesmo após a primeira requisição desta Auditoria (peça 24), a SP-Regula não apresentou as fontes do total de demanda por ela considerado. Assim, referida fonte foi novamente requisitada (peça 29, Requisição 03).

No entanto, a resposta de SP-Regula foi a seguinte:

[...] com relação à estimativa em questão, o dimensionamento da frota foi calculado pelo mês de pico, março/22, cuja quantidade coletada foi de 174.441,88 t/mês, sendo essa a nova meta de referência da concessionária para fins da elaboração dos estudos. A quantidade está distribuída nas células c9, c33 e c226 da aba "05.b2 Premissa Opex Consumo", sendo o total indicado atingido somando-se as três células indicadas.

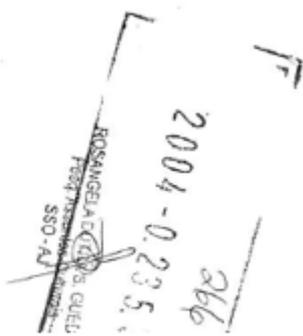
A consideração teve como premissa principal o cumprimento da limitação de 2 horas extras. Apenas para referência, em relação a quantidade do TCA 2012 (166.893,7 ton/mês - 2.002.724,40 ton/ano), o gráfico abaixo apresenta as toneladas coletadas nos anos 2018, 2019 e 2020. Observa-se que nos três períodos houve valores superiores àqueles indicados: 170.809,1 ton/mês – 2.049.709 ton/ano em 2018; 171.257,3 ton/mês – 2.055.088 ton/ano em 2019; e 173.491,1 ton/mês - 2.081.894 ton/ano em 2020. (fl. 2 da peça 30)

Em primeiro lugar, a esse respeito, denota-se que a utilização de um "mês-pico" afronta a cláusula 15.6 do contrato e o art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995. Por ocasião do processo licitatório, o total de veículos foi estimado pela concessionária, por sua conta e risco, compondo o preço ofertado na licitação, diretamente a partir do total anual de resíduos previsto no Anexo II do contrato, de 1.740.306 t/ano, ou 145.025,5 ton/mês (ver pg. 266 do Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4), conforme Figura 30.

A concessionária só foi capaz de se sagrar vencedora do processo licitatório a partir do preço alcançado diretamente com base nessa metodologia.

Figura 30 – Metodologia adotada pela concessionária para estimar a quantidade de veículos da Coleta Domiciliar

A.7.1 COLETA CONVENCIONAL/ MACANIZADA/ FEIRA- LIVRES NÃO INCLUIDAS NO PROGRAMA "FEIRA-LIVRE"	
Veículo:	Caminhão com PBT 23 t.
Equipamento:	Caixa compactadora 19 m3
Parâmetros:	
Ton/mês:	145.025,50
Viagem média por veículo por turno:	2,10
Carga média por viagem:	10,2
% de coleta diária:	50%
Percentual referente à reserva:	20%
Memorial de cálculo:	
$(145.025,50 / 28,08 \times 2,10 \times 10,2 \times 2) = 129,80 \times 1,2 = 156$	



Fonte 45 – pg. 266/267 do Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4

Se o certo fosse estimar a partir de um “mês-pico”, em vez da média mensal derivada do total anual, então a responsabilidade pela divergência seria exclusivamente da concessionária, que assim dimensionou os equipamentos, por sua conta e risco, no processo licitatório. Qualquer aumento de tarifa concedido à concessionária com base em revisões do quantitativos de resíduos ou da forma de estimativa da quantidade de veículos viola, além da subcláusula 15.6, também a subcláusula 15.5.III do contrato, porque estaria, na prática, sendo concedido reequilíbrio à concessionária por divergência entre a prática operacional do serviço e o previsto em seu plano de negócios, por simples equívoco, de sua parte, na metodologia de estimativa do quantitativo de veículos por ocasião do processo licitatório.

15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato:

III - a oscilação ordinária dos custos das obrigações assumidas pela Concessionária, ou a sua discrepância em relação aos custos previstos no Plano de Negócios que integra sua Proposta - Anexo IV, constituindo os dois casos risco exclusivo da Concessionária:

Vale notar, adicionalmente, que a estimativa já previu 20% de reserva técnica, o que serve para acomodar eventuais flutuações no total coletado diariamente, abrangendo “picos” verificados em determinados momentos.

Em segundo lugar, no que se refere à segunda parte da resposta de SP-Regula (apresentação de alguns números sobre o total de resíduos coletado em alguns anos), denota-se que comprovar

ser ainda menos justificável o aumento de 4,52% por ela considerado no EVTE. Primeiramente, os meses por ela citados são apenas dos anos de 2018, 2019 e 2020 (não se sabe por que foram selecionados arbitrariamente tais anos). Além disso, os totais informados para esses anos são inferiores aos que ela considerou no fluxo. Adicionalmente, se fosse o caso de redefinir o total de resíduos considerado, então, para que se alcançasse uma estimativa razoável, especialmente se considerando a relevância dos valores envolvidos e o prazo de 20 anos, não seria justificável a seleção de um ou mais meses arbitrários, esperando-se, no mínimo, projeção estatisticamente fundamentada. Como essa Auditoria demonstrou, o ano de 2023 teve total de resíduos inclusive inferior ao que já está vigente no contrato atualmente em andamento. Por fim, o total de resíduos no contrato, à forma do Anexo II, é medido em base anual, e não mensal (justamente, presume-se, para evitar contaminações oriundas de flutuações diárias ou mensais eventualmente ocorridas).

De todo modo, como já comentado, o que os dados apresentados por SP-Regula mostram é que, anualmente, o total de resíduos continua flutuando, nos últimos anos, dentro da banda de risco da concessionária, que permanece intacta no contrato, e para a qual não há qualquer motivo para alteração, sob pena de lesão ao erário e ao interesse público.

Em suma: i) o aumento considerado por SP-Regula viola as cláusulas contratuais 15.5.III e 15.6, além do art. 2º e dos arts. 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, concedendo, na prática, reequilíbrio indevido à concessionária, por fatos situados dentro de sua esfera de riscos; ii) o aumento não encontra lastro nas tendências de geração de resíduos atualmente verificadas, violando o art. 7º, §1º, “c” e “d” da Lei Municipal nº 17.731/2022.

O prejuízo ao erário resultante é estimado em ao menos R\$ 163.630.109,18⁸⁰. Salienta-se que referido cálculo foi feito de forma estimativa a partir do EVTE doc. SEI nº 097219372, que não possui vínculos diretos para diversas das consequências oriundas de tais parâmetros, devendo

⁸⁰ Cálculos simulados colocados em papéis de trabalho, baseados especialmente na redução de capex com veículos de coleta e respectivos impactos em custos de pessoal e transportes, englobando custos operacionais de coleta, a partir da inclusão, nas células c9, c33 e c226, do total de resíduos atualmente previsto no contrato (166.893,70 t/mês). A redução de veículos em operação e em reserva, além disso, impacta nas premissas de Pessoal (linha 570 da aba “05.a2. Premissas Opex Pessoal”, Transportes (linhas 813 e 830 da aba “05.c. Detalhes Opex Transportes”, e Capex (linha 37 da aba “04.a. Detalhes Capex”). Consideraram-se reduções primeiramente nos veículos GNV. Não foram considerados eventuais outros impactos que precisariam ser mais detalhadamente estudados, como por exemplo veículos de fiscalização. Outras derivações dessa modificação ainda podem ser levantadas, como impactos em aterro, transbordo e contêineres.

ser revisto apurado detalhadamente em eventual processo de tomada de contas a esse respeito. Isso se dá especialmente porque o total de resíduos coletados afeta diversas premissas da prestação do serviço, e, diante da ausência de vinculação direta por fórmulas em muitos pontos na planilha, mostra-se necessário verificá-las individualmente.

Evidências: Relatórios de Atividades anexos aos processos de pagamento (processo SEI nº 8310.2017/0000326-4; Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4; EVTE doc. SEI nº 097219372).

3.15. Achado de auditoria nº 15: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, a estimativa do total de conjuntos transportadores (cavalo mecânico e carreta) no transbordo Santo Amaro, bem como dos custos unitários correspondentes, parte de premissas injustificadas e menos eficientes que as que foram adotadas no processo de reequilíbrio ora concluído (com base na avaliação da FIPE) - superestimando em quatro unidades o total necessário e superestimando os custos unitários, de forma a elevar indevidamente a tarifa calculada, premiando potencialmente a ineficiência da concessionária, em violação aos arts. 2º, 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, às subcláusulas 15.4, 15.5.II e 15.5.III do Contrato de Concessão, ao art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, e ao art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995. O prejuízo ao erário estimado é de R\$ 241.846.286,65.

Crítérios: art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, arts. 2º, 9º e 10º da Lei Federal nº 8.987/1995, art. 37, XXI da Constituição Federal, art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995; subcláusula 15 do contrato

Análise, fundamentação e evidências

A Figura 31 demonstra o dimensionamento feito por ocasião da licitação para o total de conjuntos transportadores (cavalo mecânico e carreta) operando na Estação de Transbordo Santo Amaro, que havia alcançado 24 unidades.

Figura 31 – Fundamentação adotada pela concessionária para dimensionamento da quantidade de conjuntos transportadores na Estação de Transbordo Santo Amaro (proposta técnica)

Memorial de Cálculo dos Equipamentos		
ET Santo Amaro para AS São João/Sítio Floresta		
ITEM	UNID	VALOR
1. Cálculo de Viagens/Conjunto/Dia		
Distância de Ida	Km	54,00
Distância de Volta	Km	54,00
Tempo de Carregamento e Manobra	min	30,00
Tempo de Ida	min	25,00
Tempo de Descarga e Manobras	min	15,00
Tempo de Volta	min	96,00
Tempo de Ciclo	min	230,00
Período de Trabalho	h	24,00
Fator de Utilização		0,20
		4,38
Nº de Viagens/Dia por Conjunto		
2. Cálculo do número de conjuntos transportadores (cavalo mecânico + carreta)		
Capacidade da Carreta	t	23,50
Capacidade Unidade	t/dia	1.950,00
Viagens/Conjunto/Dia	viagem	4,38
Número de conjuntos	cj	20,00
Reserva Técnica	%	15%
Total Conjuntos Transportador	cj	24

Fonte 46 – p. 472 do Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4, fl. 275 da peça 15

No âmbito do reequilíbrio (3º quinquênio), a concessionária havia solicitado revisão desse quantitativo para 28 unidades. No entanto, conforme Figura 32, avaliando o mérito desse pleito de reequilíbrio, a FIPE chegou à conclusão de que os eventos e fatos alegados (mormente o aumento na quantidade de resíduos) justificariam apenas 26 conjuntos, e não 28, aprovando apenas parcialmente o pleito.

Figura 32 – Avaliação da FIPE exposta no Produto 10

3.1.11 Ajuste na quantidade de carretas para transporte de resíduos sólidos domiciliares – Estação de Transbordo Santo Amaro

A Fipec concluiu pela validade parcial do evento em razão da variação de demanda superior a 10% no total de resíduos domiciliares. Os impactos dessa variação extraordinária devem ser avaliados somente no que exceder a banda de demanda cujo risco foi assumido pela Concessionária. Contudo, o aumento de tráfego não gera direito ao reequilíbrio, nem tampouco os efeitos não demonstrados da implantação do rodízio.

Fonte 47 – Processo SEI 8310.2018/0002098-5: Produto 10 (doc. SEI nº 055193254)

A própria SP-Regula, no mesmo sentido, assim entendeu pelo quantitativo de 26 unidades, uma vez que adotou os fundamentos expostos pela FIPE como razão de decidir, no âmbito do reequilíbrio, conforme processo SEI nº 9310.2023/0001493-6 (doc. SEI nº 095365214).

No Produto 6, a FIPE detalhou seus entendimentos, conforme Figura 33.

Figura 33 – Detalhamento do cálculo feito pela FIPE

v) Racional Operacional

A quantidade de conjuntos “cavalo mecânico mais carreta” necessários para atender o aumento de tonelage foi estabelecida utilizando-se como parâmetro: (i) a quantidade de resíduos recebidos no Transbordo, 1.950 t/dia, de acordo com a Proposta Técnica; e (ii) o percentual de estouro da banda, qual seja 14,57%. Assim, chegou-se a uma nova quantidade de 2.234t/dia para fins de cálculo do acréscimo de custos.

No entendimento da Fipe, conforme memória de cálculo apresentada, há necessidade de 26 conjuntos “cavalo mecânico mais carreta” para atender a quantidade de 2.234 t/dia de

Fonte 48 – Processo SEI 8310.2018/0002098-5 e apensos: Produto 6 (doc. SEI nº doc. SEI 034195923), fl. 44, grifo nosso

Constata-se que a FIPE realizou seus cálculos adotando justamente a premissa que consta na Figura 33, qual seja, a fundamentação adotada pela concessionária, em sua proposta técnica no processo licitatório, para dimensionamento da quantidade de conjuntos transportadores na Estação de Transbordo Santo Amaro⁸¹.

No entanto, no dimensionamento atual, feito por SP-Regula, o total de conjuntos está sendo novamente aumentado, e não para 26 unidades, como havia sido solicitado pela própria concessionária no âmbito do reequilíbrio, mas sim para 30, conforme Figura 34:

⁸¹ A memória de cálculo da FIPE consta disponível em https://www.dropbox.com/sh/hc92lh5fy89efuu/AAA63XzK_-Qd5XZtOI5ML8mAa/EcoUrbis/EcoUrbis/3.2/Engenharia?dl=0&subfolder_nav_tracking=1. Acesso em 15.02.2024.

Figura 34 – Detalhamento do cálculo de SP-Regula

Tranbordo e transportes	
Operação tranbordo Santo Amaro	
Dimensionamento da frota	
Tempo de ciclo (Tc)	370
Tempo de manobras + carregamento (minutos)	30
Tempo de ida (minutos)	150
Tempo de descarga + manobras (minutos)	40
Tempo de volta (minutos)	150
Fator de utilização (Fu) - minutos	20%
Tempo de ciclo com o fator de utilização (minutos)	444
Período de trabalho efetivo (Pt) (horas/dia)	24
Minutos por hora	60
Nº de viagens diárias por conjunto transportador (via)	3,24
Número cavalo mecânico + carreta	
Capacidade da carreta (m³)	55,0
Densidade dos resíduos (t/m³)	0,50
Produção diária (t/dia)	2.692,53
Nº de viagens por dia	3,24
Nº de conjuntos	30,00

Fonte 49 – células C347 a C368 da aba “05.b2 Premissas Opex Diversas” do EVTE doc. SEI nº 097219372

Denota-se, ainda, que essas carretas consideradas no EVTE de SP-Regula têm capacidade de 27,5t, enquanto as carretas dimensionadas pela FIPE (conforme contrato em andamento) têm capacidade de 22,5t.

Essas alterações de premissas deveriam ter sido expressamente motivadas tecnicamente, nos termos que estabelece o art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022⁸². No entanto, não se verifica ter havido tal fundamentação, mas apenas apropriação de informações oriundas, supostamente, da operação real da concessionária.

A premissa de total de resíduos por dia considerada por SP-Regula nessa Estação, por exemplo, é 20,53% superior à que foi considerada pela FIPE no processo de reequilíbrio (2.692,53t/dia x 2.234t/dia). A fundamentação para essa modificação realizada por SP-Regula, no entanto, seria apenas um dado passado pela concessionária, nos termos em que demonstra a Figura 35:

Figura 35 – Fundamentação adotada por SP-Regula os parâmetros de viagens/veículo/dia e ton/viagem

Serviço	Descrição	Medid	Quantidade	Data da atualização	Fonte	Observações
Tranbordo Santo Amaro	t/dia - entrada	t	2.692,53	11/11/2022	Ecourbis	Ago20 - Jul21

Fonte 50 – Planilha “A – Banco de Dados”, aba “DB”, linha 161, fornecida por SP-Regula a esta Auditoria

⁸² Art. 7º Caberá à entidade competente apresentar estudo técnico que fundamente a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento. § 1º Sem prejuízo da regulamentação da entidade competente, deverão constar do estudo técnico de que trata o caput deste artigo: d) a modelagem econômico-financeira e as razões para manutenção ou alteração dos critérios de remuneração.

Insta observar que a quantidade de resíduos de 2.234t/dia já considerava o aumento na quantidade de resíduos gerado no Agrupamento, conforme apontado pela FIPE em sua avaliação do processo de reequilíbrio (Produtos 6 e 10), como demonstra a Figura 33. Eventuais outros aumentos nessa quantidade de resíduos por decisões logísticas/operacionais da concessionária (direcionando maiores quantidades para o Transbordo Santo Amaro), evidentemente, não teriam o condão de motivar revisões da tarifa. No mesmo sentido, alterações por fatores não previstos na matriz de riscos – como um eventual adensamento nessa região ou modificações de condições de trânsito ou logísticas na sua região – também não poderiam motivar revisões na tarifa. Vale registrar que essa mudança está sendo registrada essencialmente nos primeiros anos da prorrogação contratual, antes da consideração da implantação efetiva de qualquer dos novos equipamentos (UREs, Ecoparques, etc).

Já as demais premissas do cálculo da quantidade de conjuntos cavalo e carreta não constam efetivamente fundamentadas, mas apenas digitadas na aba “TSA padrão” da planilha “J - Transbordo Santo Amaro⁸³”. Vale notar que tais premissas destoam completamente das que foram consideradas na metodologia utilizada para estimativa do total de carretas necessário adotada pela concessionária no processo licitatório, conforme Figura 31. Além disso, elas seriam oriundas apenas de informação diretamente passada pela concessionária. O número de viagens por dia para cada conjunto alcançado pela metodologia exposta no EVTE é apenas de 3,24 viagens por dia, número significativamente inferior ao de 4,38 considerado na proposta apresentada no processo licitatório.

A forma de definição do custo também está sendo completamente reformulada, alcançando valores muito superiores aos que se encontram no contrato em andamento. Enquanto os custos por conjunto cavalo + carreta possuíam, na avaliação da FIPE, valor unitário anual de R\$ 375.064,69 (data base de out/03)⁸⁴, ou R\$ 1.405.026,10 na data base de out/2022⁸⁵, os custos estimados no EVTE alcançam R\$ 2.562.136,5240 por unidade (data base de out/2022)⁸⁶,

⁸³ Apresentada por SP-Regula a esta Auditoria após requisição.

⁸⁴ [https://www.dropbox.com/sh/nc92lh5fy89efuu/AAA63XzK_-Qd5XZtOI5ML8mAa/EcoUrbis/EcoUrbis/3.2/Engenharia?dl=0&e=1&preview=C%C3%A1lculo+de+Engenharia+\(2\).xlsx&subfolder_nav_tracking=1..](https://www.dropbox.com/sh/nc92lh5fy89efuu/AAA63XzK_-Qd5XZtOI5ML8mAa/EcoUrbis/EcoUrbis/3.2/Engenharia?dl=0&e=1&preview=C%C3%A1lculo+de+Engenharia+(2).xlsx&subfolder_nav_tracking=1..) Acesso em 20.02.2024

⁸⁵ Índice de atualização de 3,7461, extraído da Planilha “Ecourbis Simulador Final do REF”, doc. SEI nº 095365559

⁸⁶ Valor da célula c369 da aba “05.d2. Premissas Opex Diversas” dividido por 30 unidades de carreta, e multiplicado por 12 (por ser valor mensal).

o que equivale a quase o dobro (até porque no EVTE estão sendo consideradas carretas de 27,5t, em vez de 22,25t, como no contrato em andamento). Ressalte-se que o valor previsto no contrato em andamento já inclui pessoal/motoristas, manutenção e combustível⁸⁷, tal como no EVTE.

Denota-se que, no EVTE, os custos são estimados em função da locação por hora de veículos à disposição em operação (detalhamento que não consta no contrato em andamento). No entanto, esse tipo de dimensionamento pertence exclusivamente ao risco operacional da concessionária, de forma que, se está se mostrando mais custoso que o valor considerado no contrato em andamento, não é apto a ensejar modificação da tarifa (a menos que se comprove que essa modificação de custos é oriunda de fato não previsto na esfera de riscos da concessionária).

A adoção de parâmetros extraídos da operação real da concessionária ou a simples apropriação de informações passadas por ela tem o condão de potencialmente premiar sua ineficiência, em direta violação à determinação contida no art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995, de que a operação do serviço é feita por conta e risco da concessionária, e em direta violação ao contrato de concessão, cláusulas 15.4 e 15.5.II⁸⁸. No mesmo sentido, a subcláusula 15.5.III veda expressamente a alteração da remuneração da concessionária apenas por supostas diferenças entre sua operação real verificada e o Plano de Negócios apresentado por ocasião do processo licitatório⁸⁹.

Toda a orçamentação do custo com a operação do transbordo, em suma, está sendo redefinida sem estar calcada em fatos efetivamente aptos a motivar reavaliação da remuneração da

⁸⁷ Os custos dos conjuntos cavalo e carreta estão lançados, todos, exclusivamente, como “Despesas Diversas” no fluxo do TCA 2012.

⁸⁸ 15.4. - É vedado às partes o enriquecimento imotivado às custas de outra parte ou de terceiros e, especificamente, o enriquecimento imotivado da Concessionária decorrente da apropriação de ganhos econômicos não advindos diretamente da sua eficiência empresarial, em especial quando decorrentes da edição de novas regras sobre os serviços concedidos. 15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato: I - o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrentes da livre exploração da concessão e dos riscos normais à atividade empresarial; II - o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrentes de sua negligência, inépcia ou omissão na exploração do objeto da concessão, bem como da gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis com os parâmetros verificados no mercado;

⁸⁹ 15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato: [...] III - a oscilação ordinária dos custos das obrigações assumidas pela Concessionária, **ou a sua discrepância em relação aos custos previstos no Plano de Negócios que integra sua Proposta** - Anexo IV, **constituindo os dois casos risco exclusivo da Concessionária**;

concessionária, em função da matriz de riscos legal e contratual aplicável e das cláusulas do contrato administrativo em andamento.

Reitera-se que a prorrogação do contrato, conquanto modificada pela inclusão de novos investimentos, não significa um novo contrato completamente desvinculado do anterior, mas sim, essencialmente, a continuidade do contrato firmado com base no processo licitatório de 2004 (edital de Concorrência nº 19/SSO/03). É uma prorrogação, e não uma nova contratação. Conquanto sejam devidas modificações na remuneração em função dos novos investimentos e serviços e do exaurimento das premissas financeiras (taxa de desconto intertemporal), tem-se que nas parcelas apenas “prorrogadas” devem ser mantidas as premissas que fundamentaram a tarifa apresentada no processo licitatório, nos termos do art. 9º Lei Federal nº 8.987/1995⁹⁰. Assim, não se mostram justificáveis revisões operadas inclusive em premissas referentes a parcelas do serviço que continuarão a ser realizadas de forma equivalente (como é o caso do número de veículos necessário para operar nas Estações de Transbordo e de seu custo), e/ou, além disso, para considerar condições tecnológicas de produtividade menos eficientes que as previstas há 20 anos, por ocasião do processo licitatório. Tais revisões equivalem à concessão de reequilíbrios imotivados, em violação ao art. 10 da Lei Federal nº 8.987/1995⁹¹. Salienta-se que a operação da Estação de Transbordo Santo Amaro está sendo objeto de uma revisão de custos no próprio processo de reequilíbrio que está sendo consolidado pelo TAM, de forma que não se justifica uma nova e total reformulação desses custos sem a ocorrência de qualquer fato justificador.

As alterações de premissas ora em comento, portanto, deveriam ter sido expressamente motivadas tecnicamente, com base em fontes independentes e parâmetros de mercado, considerando a matriz de riscos do contrato, não sendo válida a simples apropriação da operação real da concessionária na definição da tarifa. A situação se agrava quando o parâmetro informado pela concessionária e acatado por SP-Regula é menos eficiente do que aquele considerado pela própria concessionária no âmbito do processo licitatório. Não se vislumbra, nesse sentido, o porquê de não terem sido adotadas por SP-Regula, como base, as premissas do contrato já

⁹⁰ Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será **fixada pelo preço da proposta vencedor**a da licitação e **preservada** pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

⁹¹ Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

vigente, que passaram pelo crivo do processo licitatório. Além de ser ilícita a redefinição da tarifa apenas com base na operação real da concessionária, tem-se que a simples informação da concessionária a respeito de determinado parâmetro, evidentemente, é menos confiável do que a informação que já constou do processo licitatório e do orçamento de referência elaborado.

Dessas modificações injustificadas resulta prejuízo ao erário estimado em R\$ 241.846.286,65⁹². Saliencia-se que referido cálculo foi feito de forma estimativa a partir do EVTE doc. SEI nº 097219372, devendo ser revisto e apurado detalhadamente em eventual processo de tomada de contas a esse respeito.

Evidências: Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4; EVTEA doc. SEI nº 097219372; planilhas de fundamentação enviadas por SP-Regula a esta Auditoria, após requisição; Produtos 6 e 10 da FIPE (Processo SEI 8310.2018/0002098-5).

3.16. Achado de auditoria nº 16: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, a estimativa dos custos com conjuntos transportadores (cavalo mecânico e carreta) no Transbordo Vergueiro, parte de premissas injustificadas e menos eficientes que as que foram adotadas no processo de reequilíbrio ora concluído (com base na avaliação da FIPE) - de forma a elevar indevidamente a tarifa calculada, premiando potencialmente a ineficiência da concessionária, em violação aos arts. 2º, 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, às subcláusulas 15.4, 15.5.II e 15.5.III do Contrato de Concessão, ao art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, e ao art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995. O prejuízo ao erário estimado é de R\$ 138.475.454,82.

⁹² Memória de cálculo publicada sob a forma de papéis de trabalho. O cálculo foi feito alterando a quantidade de carretas na linha 362 da aba “05.d2. Premissas Opex Diversas” de forma a considerar 26 conjuntos “cavalo + carreta” a partir do Ano 1. A partir do Ano 6, com a redução de resíduos considerada no EVTE de SP-Regula, calculou-se, com o apoio da planilha da FIPE utilizada no reequilíbrio (https://www.dropbox.com/sh/nc92lh5fy89efuu/AAA63XzK_-Qd5XZtOI5ML8mAa/EcoUrbis/EcoUrbis/3.2/Engenharia?dl=0&subfolder_nav_tracking=1), o total de carretas tido como necessário, que é de 08 unidades.. Para o custo unitário por carreta, adotou-se o valor nos moldes da mesma planilha da FIPE já citada (valores adotados no Produto 10), atualizado pelo índice de 3,7461 (out/2022), modificando-se o valor inserido na linha 369 da aba “05.d2. Premissas Opex Diversas. Depois, calculou-se o impacto equivalente na tarifa do Ano 1 do contrato (sem impactos nos outros anos).

Crítérios: art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, arts. 2º, 9º e 10º da Lei Federal nº 8.987/1995, art. 37, XXI da Constituição Federal, art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995; subcláusula 15 do contrato

Análise, fundamentação e evidências

De maneira similar à exposta no Achado de Auditoria nº 15, no âmbito do reequilíbrio (3º quinquênio), a concessionária havia solicitado revisão do quantitativo de conjuntos transportadores para 14 unidades de 22,5t. No entanto, avaliando o mérito desse pleito de reequilíbrio, a FIPE (produto 10, fl. 25 da peça 22) chegou à conclusão de que os eventos e fatos alegados (mormente o aumento na quantidade de resíduos) justificariam apenas 26 conjuntos, e não 28, aprovando apenas parcialmente o pleito.

A própria SP-Regula, no mesmo sentido, assim entendeu pelo quantitativo de 13 unidades de 22,5t, uma vez que adotou a os fundamentos expostos pela FIPE como razão de decidir, no âmbito do reequilíbrio, conforme processo SEI nº 9310.2023/0001493-6 (doc. SEI nº 095365214).

No Produto 6, a FIPE detalhou seus entendimentos⁹³, conforme Figura 36.

Figura 36 – Detalhamento do cálculo feito pela FIPE

No entendimento da Fipe, utilizando-se a mesma função de cálculo apresentada pela Concessionária para a quantidade de resíduos inicial (1.200t/dia), obtém-se a necessidade de 11 conjuntos e não 10. Logo, implica em aumento de 2 conjuntos adicionais, segundo a mesma lógica: 13 (total, decorrente do Pleito) – 11 (Inicial) = 2 (adicional, decorrente do Pleito).

Fonte 51 – Processo SEI 8310.2018/0002098-5 e apensos: Produto 6 (doc. SEI nº doc. SEI 034195923), fl. 41

No entanto, no dimensionamento atual, feito por SP-Regula no EVTE doc. SEI nº 097219372, o total de conjuntos considerado é de 12 carretas de 27,5t, mesmo considerando total de 1.200t/dia (inferior ao de 1.357t/dia considerado pela FIPE e igual ao da proposta técnica original).

⁹³ A memória de cálculo da FIPE consta disponível em https://www.dropbox.com/sh/nc92lh5fy89efuu/AADk_Zi3UnOIGTpPBLBZLD3Oa/EcoUrbis/EcoUrbis/3.1/Engenharia?dl=0&subfolder_nav_tracking=1. Acesso em 26.02.2024.

Isso porque considera, por exemplo, apenas 3,75 viagens diárias por conjunto transportador (célula c443 da aba “05.d2. Premissas Opex Diversas”), enquanto, na proposta técnica original, eram 5,45 viagens por dia, por conjunto.

Figura 37 – Fundamentação adotada pela concessionária para dimensionamento da quantidade de conjuntos transportadores na Estação de Transbordo Santo Amaro (proposta técnica)

Memorial de Cálculo dos Equipamentos		
ET Vergueiro para AS São João/Sítio Floresta		
ITEM	UNID	VALOR
1. Cálculo de Viagens/Conjunto/Dia		
Distância de ida	Km	30,50
Distância de Volta	Km	30,50
Tempo de Carregamento e Manobra	min	30,00
Tempo de Ida	min	70,00
Tempo de Descarga e Monobras	min	15,00
Tempo de Volta	min	70,00
Tempo de Ciclo	min	185,00
Período de Trabalho	h	24,00
Fator de Utilização		0,70
Nº de Viagens/Dia por Conjunto		5,45
2. Cálculo do número de conjuntos transportadores (cavalo mecânico + carreta)		
Capacidade da Carreta	t	22,50
Capacidade Unidade	t/dia	1.200,00
Viagens/Conjunto/Dia	viagem	5,45
Número de conjuntos	cj	10,00
Reserva Técnica	%	15%
Total Conjunto Transportador	cj	12

Fonte 52 – p. 470 do Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4, fl. 273 da peça 15

Observe-se que ambos os dimensionamentos alcançaram o valor de 12 conjuntos transportadores (uma a menos que a FIPE) – no entanto, o dimensionamento feito no EVTE considera carretas de 27,5t, e não de 22,5t. Essas carretas de 27,5t, nos termos em que colocado no EVTE, são significativamente mais caras.

As premissas do cálculo da quantidade de conjuntos transportadores (cavalo e carreta) adotadas no EVTE não constam efetivamente fundamentadas, mas apenas digitadas na aba “TVE” da planilha “I - Transbordo Vergueiro⁹⁴”. Vale notar que tais premissas destoam completamente das que foram consideradas na metodologia utilizada para estimativa do total de carretas necessário

⁹⁴ Apresentada por SP-Regula a esta Auditoria após requisição.

adotada pela concessionária no processo licitatório, conforme Figura 15. Além disso, elas seriam oriundas apenas de informação diretamente passada pela concessionária. O número de viagens por dia para cada conjunto alcançado pela metodologia exposta no EVTE é apenas de 3,75 viagens por dia, número significativamente inferior ao de 5,45 considerado na proposta apresentada no processo licitatório.

A forma de definição do custo também está sendo completamente reformulada, alcançando valores muito superiores aos que se encontram no contrato em andamento. Enquanto os custos por conjunto cavalo + carreta possuíam, na avaliação da FIPE, valor unitário anual de R\$ 348.148,43 (data base de out/03)⁹⁵, ou R\$ 1.304.198,84 na data base de out/2022⁹⁶, os custos estimados no EVTE alcançam R\$ 2.496.809,32 por unidade (data base de out/2022)⁹⁷, o que equivale a quase o dobro (até porque no EVTE estão sendo consideradas carretas de 27,5t, em vez de 22,25t, como no contrato em andamento). Ressalte-se que o valor previsto no contrato em andamento já inclui pessoal/motoristas, manutenção e combustível⁹⁸, tal como no EVTE.

No total, o custo com a operação do Transbordo Vergueiro está sendo aumentado em cerca de R\$ 14,31 milhões anuais, sem ter sido apresentado qualquer motivo ou fato legal ou contratualmente apto a autorizar essa mudança.

Denota-se que, no EVTE, os custos são estimados em função da locação por hora de veículos à disposição em operação (detalhamento que não consta no contrato em andamento). No entanto, esse tipo de dimensionamento pertence exclusivamente ao risco operacional da concessionária, de forma que, se está se mostrando mais custoso que o valor considerado no contrato em andamento, não é apto a ensejar modificação da tarifa (a menos que se comprove que essa modificação de custos é oriunda de fato não previsto na esfera de riscos da concessionária).

⁹⁵ https://www.dropbox.com/sh/nc92lh5fy89efuu/AADk_Zi3UnOIGTpPBLBZLD3Oa/EcoUrbis/EcoUrbis/3.1/Engenharia?dl=0&subfolder_nav_trac king=1. Acesso em 20.02.2024

⁹⁶ Índice de atualização de 3,7461, extraído da Planilha “Ecorbis Simulador Final do REF”, doc. SEI nº 095365559

⁹⁷ Valor da célula c456da aba “05.d2. Premissas Opex Diversas” dividido por 12 unidades de carreta, e multiplicado por 12 (por ser valor mensal).

⁹⁸ Os custos dos conjuntos cavalo e carreta estão lançados, todos, exclusivamente, como “Despesas Diversas” no fluxo do TCA 2012.

Salienta-se que a instalação, no Agrupamento, de novas unidades de transferência e tratamento, deveria permitir a otimização da operação, não se justificando índices menos eficientes de produtividade e operação, no que se refere ao dimensionamento dos equipamentos.

Essas alterações de premissas deveriam ter sido expressamente motivadas tecnicamente, nos termos que estabelece o art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022⁹⁹. No entanto, não se verifica ter havido tal fundamentação, mas apenas apropriação de informações oriundas, supostamente, da operação real da concessionária.

A adoção de parâmetros extraídos da operação real da concessionária ou a simples apropriação de informações passadas por ela tem o condão de potencialmente premiar sua ineficiência, em direta violação à determinação contida no art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995, de que a operação do serviço é feita por conta e risco da concessionária, e em direta violação ao contrato de concessão, cláusulas 15.4 e 15.5.II¹⁰⁰. No mesmo sentido, a subcláusula 15.5.III veda expressamente a alteração da remuneração da concessionária apenas por supostas diferenças entre sua operação real verificada e o Plano de Negócios apresentado por ocasião do processo licitatório¹⁰¹.

Toda a orçamentação do custo com a operação do transbordo, em suma, está sendo redefinida sem estar calcada em fatos efetivamente aptos a motivar reavaliação da remuneração da concessionária, em função da matriz de riscos legal e contratual aplicável e das cláusulas do contrato administrativo em andamento.

⁹⁹ Art. 7º Caberá à entidade competente apresentar estudo técnico que fundamente a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento. § 1º Sem prejuízo da regulamentação da entidade competente, deverão constar do estudo técnico de que trata o caput deste artigo: d) a modelagem econômico-financeira e as razões para manutenção ou alteração dos critérios de remuneração.

¹⁰⁰ 15.4. - É vedado às partes o enriquecimento imotivado às custas de outra parte ou de terceiros e, especificamente, o enriquecimento imotivado da Concessionária decorrente da apropriação de ganhos econômicos não advindos diretamente da sua eficiência empresarial, em especial quando decorrentes da edição de novas regras sobre os serviços concedidos. 15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato: I - o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrentes da livre exploração da concessão e dos riscos normais à atividade empresarial; II - o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrentes de sua negligência, inépcia ou omissão na exploração do objeto da concessão, bem como da gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis com os parâmetros verificados no mercado;

¹⁰¹ 15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato: [...] III - a oscilação ordinária dos custos das obrigações assumidas pela Concessionária, **ou a sua discrepância em relação aos custos previstos no Plano de Negócios que integra sua Proposta** - Anexo IV, **constituindo os dois casos risco exclusivo da Concessionária**;

Reitera-se que a prorrogação do contrato, conquanto modificada pela inclusão de novos investimentos, não significa um novo contrato completamente desvinculado do anterior, mas sim, essencialmente, a continuidade do contrato firmado com base no processo licitatório de 2004 (edital de Concorrência nº 19/SSO/03). É uma prorrogação, e não uma nova contratação. Conquanto sejam devidas modificações na remuneração em função dos novos investimentos e serviços e do exaurimento das premissas financeiras (taxa de desconto intertemporal), tem-se que nas parcelas apenas “prorrogadas” devem ser mantidas as premissas que fundamentaram a tarifa apresentada no processo licitatório, nos termos do art. 9º Lei Federal nº 8.987/1995¹⁰². Assim, não se mostram justificáveis revisões operadas inclusive em premissas referentes a parcelas do serviço que continuarão a ser realizadas de forma equivalente (como é o caso do número de veículos necessário para operar nas Estações de Transbordo e de seu custo), e/ou, além disso, para considerar condições tecnológicas de produtividade menos eficientes que as previstas há 20 anos, por ocasião do processo licitatório. Tais revisões equivalem à concessão de reequilíbrios imotivados, em violação ao art. 10 da Lei Federal nº 8.987/1995¹⁰³. Salienda-se que a operação da Estação de Transbordo Vergueiro está sendo objeto de uma revisão de custos no próprio processo de reequilíbrio que está sendo consolidado pelo TAM, de forma que não se justifica uma nova e total reformulação desses custos sem a ocorrência de qualquer fato justificador.

As alterações de premissas ora em comento, portanto, deveriam ter sido expressamente motivadas tecnicamente, com base em fontes independentes e parâmetros de mercado, considerando a matriz de riscos do contrato, não sendo válida a simples apropriação da operação real da concessionária na definição da tarifa. A situação se agrava quando o parâmetro informado pela concessionária e acatado por SP-Regula é menos eficiente do que aquele considerado pela própria concessionária no âmbito do processo licitatório. Não se vislumbra, nesse sentido, o porquê de não terem sido adotadas por SP-Regula, como base, as premissas do contrato já vigente, que passaram pelo crivo do processo licitatório. Além de ser ilícita a redefinição da tarifa apenas com base na operação real da concessionária, tem-se que a simples informação da

¹⁰² Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será **fixada pelo preço da proposta vencedor** da licitação e **preservada** pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

¹⁰³ Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

concessionária a respeito de determinado parâmetro, evidentemente, é menos confiável do que a informação que já constou do processo licitatório e do orçamento de referência elaborado.

Dessas modificações injustificadas resulta prejuízo ao erário estimado em R\$ 138.475.454,82¹⁰⁴. Salienta-se que referido cálculo foi feito de forma estimativa a partir do EVTE doc. SEI nº 097219372, devendo ser revisto e apurado detalhadamente em eventual processo de tomada de contas a esse respeito.

Evidências: Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4; EVTEA doc. SEI nº 097219372; planilhas de fundamentação enviadas por SP-Regula a esta Auditoria, após requisição; Produtos 6 e 10 da FIPE (Processo SEI 8310.2018/0002098-5).

3.17. Achado de auditoria nº 17: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, a estimativa do total de veículos necessário para a Coleta Domiciliar parte de premissas de carga média por viagem e viagens/veículo/dia menos eficientes que as consideradas no processo licitatório original, com base apenas em dados de um único mês, e oriundos da suposta operação “real” informada pela concessionária, de forma a superestimar a tarifa calculada, premiando potencialmente a ineficiência da concessionária, em violação às subcláusulas 15.4, 15.5.II e 15.5.III do Contrato de Concessão, ao art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, e ao art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995, em potencial prejuízo ao erário estimado em R\$ 469.893.228,29

Crítérios: art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995; subcláusula 15 do contrato

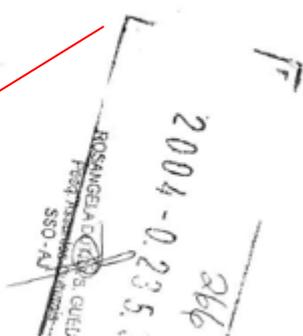
Análise, fundamentação e evidências

¹⁰⁴ Memória de cálculo publicada sob a forma de papéis de trabalho. O cálculo foi feito alterando a quantidade de carretas na linha 449 da aba “05.d2. Premissas Opex Diversas” de forma a considerar 13 conjuntos “cavalo + carreta” a partir do Ano 1, com o apoio da planilha da FIPE utilizada no reequilíbrio (https://www.dropbox.com/sh/nc92lh5fy89efuu/AADk_Zi3UnOIGTpPBLBZLD3Oa/EcoUrbis/EcoUrbis/3.1/Engenharia?dl=0&subfolder_nav_tracking=1). Para o custo unitário por carreta, adotou-se o valor nos moldes da mesma planilha da FIPE já citada (valores adotados no Produto 10), atualizado pelo índice de 3,7461 (out/2022), modificando-se o valor inserido na linha 456 da aba “05.d2. Premissas Opex Diversas. Depois, calculou-se o impacto equivalente na tarifa do Ano 1 do contrato (sem impactos nos outros anos).

A Figura 38 demonstra o dimensionamento feito por ocasião da licitação, enquanto a Figura 39 demonstra o dimensionamento adotado no EVTE por SP-Regula, no que se refere às premissas de viagens/veículo/dia e ton/viagem (por veículo).

Figura 38 – Premissas adotadas pela concessionária para estimar a quantidade de veículos da Coleta Domiciliar no processo licitatório

A.7.1 COLETA CONVENCIONAL/ MACANIZADA/ FEIRA- LIVRES NÃO INCLUIDAS NO PROGRAMA "FEIRA-LIVRE"	
Veículo:	Caminhão com PBT 23 t.
Equipamento:	Caixa compactadora 19 m3
Parâmetros:	
Ton/mês:	145.025,50
Viagem média por veículo por turno:	2,10
Carga média por viagem:	10,2
% de coleta diurna:	50%
Percentual referente à reserva:	20%
Memorial de cálculo:	
$(145.025,50 / 26,08 \times 2,10 \times 10,2 \times 2) = 129,80 \times 1,2 = 156$	



Fonte 53 – pg. 266/267 do Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4

Figura 39 – Premissas adotadas por SP-Regula para estimar a quantidade de veículos da Coleta Domiciliar no processo licitatório

Operação e Coleta	
Coleta manual/mecanizada (Caminhão de 15 e 19 m ³)	
Coleta Domiciliar	
Quantidade de lixo (t)	168.819,43
Coleta diurna	50%
Coleta noturna	50%
Diurno	
t/mês por turno	84.409,7
viag/veic/dia	1,9
t/viagem	9,9
dias uteis/mes	26,1
dias no ano	365
domingos no ano	52
dias úteis no ano	313
Total de veículos	172
Reserva	20%
Total de veículos máximo (com reserva) por tu	206

Fonte 54 – células C14 e C15 da aba "05.b2 Premissas Opex Consumo" do EVTE doc. SEI nº 097219372

Assim, enquanto na licitação original a concessionária venceu o processo licitatório estimando 10,2 toneladas de carga média por viagem, e 2,1 viagens por dia por veículo, a redefinição da tarifa realizada no processo de prorrogação atual está partindo de premissas modificadas, menos eficientes (mais custosas) – 9,9 toneladas de carga média por veículo, e 1,9 viagens por veículo por dia - tendo como fonte apenas uma informação passada pela concessionária, sem lastro em

outras informações, pesquisas ou avaliações técnicas¹⁰⁵. Disso, resulta um quantitativo de veículos significativamente maior do que o que seria calculado com base nos parâmetros já vigentes no contrato.

Observe-se como referidos parâmetros adotados por SP-Regula resultaram em total de 206 veículos tido como necessário para a operação. Em contraste, seriam avaliados como necessários apenas 181 veículos com os parâmetros originais de ton/viagem e viagens/veículos/dia¹⁰⁶, conforme Figura 40.

Figura 40 – Cálculo da quantidade de veículos adotando as premissas de viagens/veículo/dia e ton/viagem da proposta da concessionária no processo licitatório, no lugar das premissas modificadas consideradas por SP-Regula

Operação e Coleta	
Coleta manual/mecanizada (Caminhão de 15 e 19 m³)	
Coleta Domiciliar	
Quantidade de lixo (t)	168.819,43
Coleta diurna	50%
Coleta noturna	50%
Diurno	
t/mês por turno	84.409,7
viag/veic/dia	2,1
t/viagem	10,2
dias uteis/mes	26,1
dias no ano	365
domingos no ano	52
dias úteis no ano	313
Total de veículos	151
Reserva	20%
Noturno	
t/mês por turno	84.409,72
viag/veic/dia	2,1
t/viagem	10,2
dias uteis/mes	26
Total de veículos	151
Reserva	20%
Veículos de reserva	30
Total de veículos máximo (com reserva) por turno	181

Fonte 55 – células C14 e C15 da aba “05.b2 Premissas Opex Consumo” do EVTE doc. SEI nº 097219372

Assim, o total de veículos estimado por SP-Regula é muito superior ao que seria alcançado para o serviço de Coleta Domiciliar comum com os parâmetros originais do processo licitatório, que nunca foram objeto de expressa discussão técnica ou demonstração de modificações no âmbito da execução contratual. Ressalte-se, nesse sentido, que essas discrepâncias de

¹⁰⁵ Planilha “A – Banco de Dados”, aba “DB”, linhas 77 e 78.

¹⁰⁶ Cálculo realizado alterando-se as premissas de ton/viagem e viagens/veículos/dia nas células C14 e C15 na aba “05.b2 Premissas Opex Consumo” do EVTE doc. SEI nº 097219372, para 2,1 e 10,2, respectivamente.

dimensionamento vêm ao encontro do que foi apontado por esta Auditoria no item 3.5.4.6.e do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019¹⁰⁷, detalhadamente explicado também às fls. 154/158 da manifestação de peça 415 deste mesmo TC 10.366/2019¹⁰⁸.

Essas alterações de premissas deveriam ter sido expressamente motivadas tecnicamente, nos termos que estabelece o art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022¹⁰⁹. No entanto, não se verifica ter havido tal fundamentação, mas apenas apropriação de informações oriundas, supostamente, da operação real da concessionária, como demonstra a Figura 41:

Figura 41 – Fundamentação adotada por SP-Regula os parâmetros de viagens/veículo/dia e ton/viagem

Serviço	Descrição	Medida	Quantidade	Data da atualização	Fonte
Coleta Domiciliar - Compactador grande porte	viag/veíc. Turno	viagem	1,90	21/10/2022	Ecourbis
Coleta Domiciliar - Compactador grande porte	t/viagem	t	9,90	21/10/2022	Ecourbis

Fonte 56 – Planilha “A – Banco de Dados”, aba “DB”, linhas 77 e 78, fornecida por SP-Regula a esta Auditoria

A simples adoção de parâmetros extraídos da operação real da concessionária tem o condão de potencialmente premiar sua ineficiência, em direta violação à determinação contida no art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995, de que a operação do serviço é feita por conta e risco da concessionária, e em direta violação ao contrato de concessão, cláusulas 15.4 e 15.5.II¹¹⁰.

No mesmo sentido, a subcláusula 15.5.III veda expressamente a alteração da remuneração da concessionária por supostas diferenças entre sua operação real verificada e o Plano de Negócios apresentado por ocasião do processo licitatório¹¹¹. Dessa forma, mesmo eventuais mudanças, por exemplo, no perfil gravimétrico, que tenham eventualmente afetado a capacidade de

¹⁰⁷ Fl. 160 do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019.

¹⁰⁸ De que o aumento de 27 veículos pleiteado pela concessionária no âmbito do processo de reequilíbrio (evento 2.1) é indevido, não sendo esse quantitativo justificável (mérito de engenharia) mesmo em função dos eventos alegados no mérito jurídico.

¹⁰⁹ Art. 7º Caberá à entidade competente apresentar estudo técnico que fundamente a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento. § 1º Sem prejuízo da regulamentação da entidade competente, deverão constar do estudo técnico de que trata o caput deste artigo: d) a modelagem econômico-financeira e as razões para manutenção ou alteração dos critérios de remuneração.

¹¹⁰ 15.4. - É vedado às partes o enriquecimento imotivado às custas de outra parte ou de terceiros e, especificamente, o enriquecimento imotivado da Concessionária decorrente da apropriação de ganhos econômicos **não advindos diretamente da sua eficiência empresarial**, em especial quando decorrentes da edição de novas regras sobre os serviços concedidos.

15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato: I - o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrentes da livre exploração da concessão e dos riscos normais à atividade empresarial;

II - o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrentes de sua negligência, inépcia ou omissão na exploração do objeto da concessão, bem como da **gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis** com os parâmetros verificados no mercado;

¹¹¹ 15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato: [...]

III - a oscilação ordinária dos custos das obrigações assumidas pela Concessionária, **ou a sua discrepância em relação aos custos previstos no Plano de Negócios que integra sua Proposta** - Anexo IV, **constituindo os dois casos risco exclusivo da Concessionária**;

compactação e carga média por viagem, ou eventuais equívocos no âmbito da estimação original dessa capacidade de compactação e carga média no âmbito do processo licitatório, situar-se-iam no risco da concessionária.

As alterações de premissas ora em comento, portanto, deveriam ter sido expressamente motivadas tecnicamente, com base em fontes independentes e parâmetros de mercado, considerando a matriz de riscos do contrato, não sendo válida a simples apropriação da operação real da concessionária na definição da tarifa.

A situação se agrava quando o parâmetro informado pela concessionária e acatado por SP-Regula é menos eficiente do que aquele considerado pela própria concessionária no âmbito do processo licitatório. Não se vislumbra, nesse sentido, o porquê de não terem sido adotadas por SP-Regula, como base, as premissas do contrato já vigente, que passaram pelo crivo do processo licitatório. Além de ser ilícita a redefinição da tarifa apenas com base na operação real da concessionária, tem-se que a simples informação da concessionária a respeito de determinado parâmetro, evidentemente, é menos confiável do que a informação que já constou do processo licitatório e do orçamento de referência elaborado pelo Poder Concedente por ocasião deste processo, por haver nítido conflito de interesses.

Nesse sentido, denota-se ainda que as estimativas em questão (de 9,90 ton/viagem e 1,90 viagens/veículo/dia) teriam sido extraídas, supostamente, apenas da operação real verificada em um único mês, o “mês-pico” de março de 2022, e projetadas para o restante dos 20 anos, conforme Figura 42:

Figura 42 – Utilização do mês de março de 2022 para determinação dos parâmetros

325	▼ MEMÓRIA DE CÁLCULO - COLETA DOMICILIAR ▶.....	
326	Toneladas por viagem - Col Domiciliar	
327	170.775,68	t/mês - Pico (Março/22)
328	16.429,00	viagens/mês - Pico (Março/22)
329	10,40	t/viagem
330	9,90	Adotado = LOGA
336	Viagens por veículo por dia - Col Domiciliar	
337	16.429,00	Viagens/ano (Pico - Março/22)
338	27,00	Dias úteis por ano
339	608,48	Viagens/dia
340	2,00	Turnos/dia
341	304,24	Viagens/dia/turno
342	160,50	Veículos/dia/turno
343	1,90	Viagens/veículo/dia

Fonte 57 – Planilha “A – Banco de Dados”, aba “DB”, linhas 325 a 343, fornecida por SP-Regula a esta Auditoria

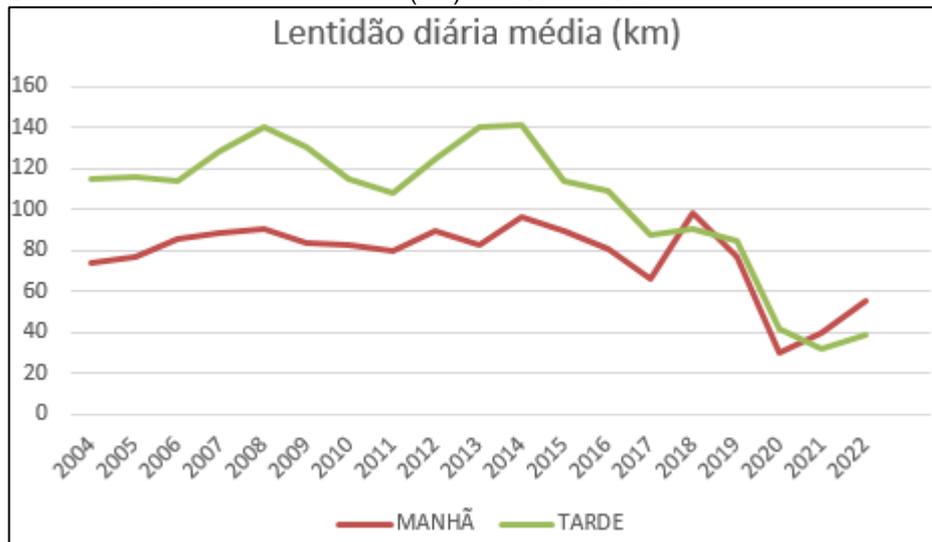
O dado “realizado” em um único mês é, evidentemente, muito frágil para fins de dimensionamento do serviço, especialmente diante do fato de que já havia parâmetros revelados pela própria concessionária no âmbito do processo licitatório.

Não houve, nesse sentido, no estudo de SP-Regula, a apresentação de qualquer fato efetivamente apto a justificar modificações na premissa de carga média por viagem.

Analogamente, salienta-se ainda que os dados oficiais do Poder Executivo Municipal indicam para considerável redução do trânsito entre 2004 e 2022, o que sugere necessidade de aumentar o indicador de viagens/veículos/dia, em vez de diminuí-lo.

A CET realiza o levantamento de dados de lentidão no trânsito, e tais informações constam nos Relatórios de Função e Relatórios Anuais de Fiscalização do Município de São Paulo. Da compilação dos dados que foram fornecidos pela CET ao longo dos anos, é possível traçar um gráfico da evolução da lentidão no trânsito ao longo dos anos, conforme segue:

Gráfico 1 – Lentidão diária média (km) de 2004 a 2022



Fonte 58 – TCs 000815/2008, 000923/2011 e 006658/2023

Da análise dos dados, constata-se que houve uma relevante redução da lentidão no trânsito no município de São Paulo desde o início da Contratação de 2004 até o ano de referência do EVTE, que é 2022. Assim, menos justificável ainda se torna a inserção de parâmetros de viagens/veículo/dia menos eficientes que os oriundos do processo original, já que menor lentidão no trânsito significa possibilidade de mais viagens.

Salienta-se ainda que a instalação, no Agrupamento, de novas unidades de transferência e tratamento (Ecoparques e Estação de Transferência), deveria permitir a otimização da operação e um dimensionamento mais eficiente e menos custoso para os equipamentos, especialmente a operação de coleta, em relação à operação atual e ao modelo previsto em 2004, não se justificando a adoção de índices menos eficientes de produtividade e consumo.

Considerando, como contrafactual, a manutenção dos parâmetros oriundos do processo licitatório, constata-se que dessas modificações injustificadas resulta prejuízo ao erário estimado em R\$ 469.893.228,29 ¹¹². Salienta-se que referido cálculo foi feito de forma estimativa,

¹¹² Memória de cálculo publicada sob a forma de papéis de trabalho. Salienta-se que o cálculo foi feito considerando a redução de veículos de coleta domiciliar resultante da modificação nas premissas de carga média por viagem e viagens/veíc/dia, células c14 e c15 da aba "05.b2. Premissas Opex Consumo", adotando-se os valores de 10,2t/veículo de carga média e 2,1 viagens/veículos/dia. A redução de veículos em operação e em reserva, além disso, impacta nas premissas de Pessoal (linhas 570 e 344 da aba "05.a2. Premissas Opex Pessoal", Transportes (linhas 813, 830, 671 e 689 da aba "05.c. Detalhes Opex Transportes", e Capex (linhas 37 e 29 da aba "04.a. Detalhes Capex"). Consideraram-se reduções primeiramente nos veículos GNV, e posteriormente nos veículos a diesel (primeiros anos). Não foram considerados eventuais outros impactos que precisariam ser mais detalhadamente estudados, como por exemplo veículos de fiscalização.

preliminar, a partir do EVTE doc. SEI nº 097219372, devendo ser revisto apurado detalhadamente em eventual processo de tomada de contas a esse respeito.

Evidências: Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4; EVTEA doc. SEI nº 097219372; planilhas de fundamentação enviadas por SP-Regula a esta Auditoria, após requisição.

3.18. Achado de auditoria nº 18: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, a estimativa de SP-Regula do total de veículos necessário para a Coleta Domiciliar parte de premissas que possuem contradição interna: i) para estimar o total de resíduos e a quantidade de viagens por veículo por dia, a SP-Regula utilizou os dados da operação real do “mês pico” de março de 2022, adotando parâmetros menos eficientes que os previstos no processo licitatório e no contrato atual; ii) para estimar a carga média por viagem, em que o dado observado nesse “mês pico” foi mais eficiente que o previsto no processo licitatório e no contrato, a SP-Regula descartou o parâmetro real observado e adotou valor menos eficiente que, supostamente, seria oriundo do Agrupamento NO, sem justificativas específicas. O prejuízo ao erário resultante é estimado preliminarmente em R\$ 185.274.701,52¹¹³.

Crítérios: art. 70 da Constituição Federal (princípios da eficiência e da economicidade)

Análise, fundamentação e evidências

Como explicado no Achado de Auditoria nº 17, as estimativas do total de veículos necessário para a Coleta Domiciliar partiram de premissas de carga média por veículo e viagens por veículo por dia (respectivamente, 9,90 ton/viagem e 1,90 viagens/veículo/dia) que teriam sido extraídas, supostamente, apenas da operação real verificada em um único mês, o “mês-pico” de março de 2022, e projetadas para o restante dos 20 anos, conforme Figura 43:

¹¹³ Valor que não se soma ao do Achado de Auditoria nº 17 (anterior), sendo apresentado de forma subsidiária.

Figura 43 – Utilização do mês de março de 2022 para determinação dos parâmetros

325	▼ MEMÓRIA DE CÁLCULO – COLETA DOMICILIAR ▶	
326	Toneladas por viagem - Col Domiciliar	
327	170.775,68	t/mês - Pico (Março/22)
328	16.429,00	viagens/mês - Pico (Março/22)
329	10,40	t/viagem
330	9,90	Adotado = LOGA
336	Viagens por veículo por dia - Col Domiciliar	
337	16.429,00	Viagens/ano (Pico - Março/22)
338	27,00	Dias úteis por ano
339	608,48	Viagens/dia
340	2,00	Turnos/dia
341	304,24	Viagens/dia/turno
342	160,50	Veículos/dia/turno
343	1,90	Viagens/veículo/dia

Fonte 59 – Planilha “A – Banco de Dados”, aba “DB”, linhas 325 a 343, fornecida por SP-Regula a esta Auditoria

Ainda que se fosse considerar como válida essa prática de redefinição de premissas, denota-se que, paradoxalmente, apenas para a premissa de carga média por veículo, em que o dado observado nesse “mês pico” foi mais eficiente que o previsto no processo licitatório e no contrato (10,4t/viagem), a SP-Regula descartou o parâmetro real observado e adotou valor que, supostamente, seria oriundo do Agrupamento NO, sem justificativas específicas (9,90 ton/viagem).

Não se demonstra ter havido, nesse sentido, efetivo estudo tendente a buscar parâmetros de mercado, eficientes, econômicos e justificáveis para a definição da tarifa, em violação ao art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022 e ao art. 70 da Constituição Federal (princípios da eficiência e da economicidade).

Salienta-se ainda que a instalação, no Agrupamento, de novas unidades de transferência e tratamento (Ecoparques e Estação de Transferência), deveria permitir a otimização da operação e um dimensionamento mais eficiente e menos custoso para os equipamentos, especialmente a operação de coleta, em relação à operação atual e ao modelo previsto em 2004, não se justificando a adoção de índices menos eficientes de produtividade e consumo.

Dessa contradição resulta prejuízo ao erário de R\$ 185.274.701,52¹¹⁴ (considerando como contrafactual a adoção do parâmetro extraído do mês utilizado como base, de 10,4t/viagem). Salienta-se que essa estimativa se baseia exclusivamente no cálculo de SP-Regula, sendo avaliada de forma independente e subsidiária e não se somando à estimativa informada no Achado de Auditoria nº 17.

Evidências: EVTEA doc. SEI nº 097219372; Planilha “A – Banco de Dados”, fornecida por SP-Regula a esta Auditoria

3.19. Achado de auditoria nº 19: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, as premissas de carga média por viagem e de viagens por veículo por dia adotadas para o cálculo do total de veículos necessário para a universalização da coleta seletiva divergem das premissas afirmadas pela própria concessionária nos processos recentes de ampliação do serviço, resultando em possível superdimensionamento do quantitativo de veículos adicional avaliado como necessário, em prejuízo ao erário estimado preliminarmente em R\$ 131.383.215,99.

Crítérios: Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade)

Análise, fundamentação e evidências

O dimensionamento da quantidade de recursos necessária para a “universalização” da coleta seletiva se encontra exposto nas linhas 550 a 608 da aba “05.b2. Premissas Opex Consumo” do EVTE doc. SEI nº 097219372.

Diferentemente da metodologia utilizada para dimensionamento de outros quantitativos de equipamentos, denota-se que, para dimensionar a Coleta Diferenciada, a SP-Regula: i) partiu

¹¹⁴ Memória de cálculo publicada sob a forma de papéis de trabalho. Salienta-se que o cálculo foi feito considerando a redução de veículos de coleta domiciliar resultante da modificação nas premissas de carga média por viagem, de forma a considerar 10,4t/viagem, célula c15 da aba “05.b2. Premissas Opex Consumo”. A redução de veículos em operação e em reserva, além disso, impacta nas premissas de Pessoal (linha 570 da aba “05.a2. Premissas Opex Pessoal”, Transportes (linhas 813 e 830 da aba “05.c. Detalhes Opex Transportes”, e Capex (linha 37 da aba “04.a. Detalhes Capex”). Consideraram-se reduções primeiramente nos veículos GNV. Não foram considerados eventuais outros impactos que precisariam ser mais detalhadamente estudados, como por exemplo veículos de fiscalização. Outras derivações dessa modificação ainda podem ser levantadas, como impactos em aterro, transbordo e contêineres.

diretamente do quantitativo supostamente existente atualmente ¹¹⁵, suas condições de abrangência ii) realizou cálculo apenas do que seria supostamente necessário para abarcar o restante do Agrupamento com base em premissas de geração de resíduos e índices de produtividade (t/mês por turno, viag/veic/dia, t/viagem, reserva técnica, etc.), com índices de produtividade ineficientes em relação aos que foram afirmados e reafirmados pela própria concessionária em 2015, 2018 e 2020.

No que se refere à estimativa do total necessário para abranger o restante do Agrupamento, os valores de produtividade adotados por SP-Regula (nas linhas 550 a 608 da aba “05.b2. Premissas Opex Consumo” do EVTE doc. SEI nº 097219372) são significativamente menos eficientes que os que foram afirmados e reafirmados pela própria concessionária em 2015, 2018 e 2020, e não se encontram individualmente justificados por SP-Regula, conforme Figura 44:

Figura 44 – Detalhamento do cálculo de SP-Regula (universalização da coleta seletiva)

568	Toneladas coletadas por dia ajustado (t/dia)	35,0
569	Turnos de trabalho	2,00
570	Viagens/veículo/dia/turno	1,00
571	Toneladas por viagem	1,75
572	Quantidade de veículos dia/turno	10,0
573	Quantidade de veículos/dia/turno em operação - atual	4,00
574	Quantidade de veículos efetivos a acrescentar	6,0

Fonte 60 – células C568 a C574 da aba “05.b2 Premissas Opex Diversas” do EVTE doc. SEI nº 097219372

Esses índices de viagem por turno e toneladas por viagem teriam sido supostamente informados diretamente pela concessionária à SP-Regula (Planilha “A – Banco de Dados”, aba “DB”, linhas 99 e 100). Não há notícias de verificação, por SP-Regula, da compatibilidade desses valores com índices eficientes de mercado e/ou do contrato.

Nesse sentido, denota-se que se trata de coeficientes de produtividade muito inferiores aos que haviam sido propostos pela própria concessionária nas ampliações anteriores (2014/2015 e 2017/2018), para outras subprefeituras, e em 2020, para essas mesmas subprefeituras.

Confira-se, por exemplo, o dimensionamento que havia sido feito para a subprefeitura de Itaquera, em 2020 (umas das subprefeituras a ser abrangida, atualmente, pela “universalização”):

¹¹⁵ Planilha “C - Coleta Diferenciada”, fornecida por SP-Regula à Auditoria após requisição.

Figura 45 – índices de produtividade apresentados pela própria concessionária em 2020, para a Subprefeitura de Itaquera (umas das subprefeituras a ser abrangida, atualmente, pela “universalização”):

COLETA SELETIVA COM CAMINHÃO COMPACTADOR PARA COLETA PORTA A PORTA, PELO DIA E/OU MISTA		
SUBPREFEITURA: ITAQUERA		
COMPOSIÇÃO DA EQUIPE PADRAO POR TURNO		
Coleta de resíduos	2 coletores	
Transporte de resíduos	1 motorista	
Local de descarga: CT's manuais da subprefeitura		
Frequencia: 1 vez por semana		
PREVISÃO DO NUMERO DE VEICULOS PARA AS COLETAS DIURNA E NOTURNA		
- Descontados somente domingos		
365 dias/ano		
52 domingos/ano		
313 dias uteis/ano		
26,08 dias uteis/mês		
Coleta Dcm cililar (2019)	146.288,90 t/ano	467,37 t/dia
Materiais Secos (análise gravimétrica)		36,80%
Potencial de coleta de materiais secos		171,99 t/dia
Percentual de adesão (Plano Piloto)		22,00%
Peso coletado/dia		37,84 t/dia
Número de viagens/turno		1,50
Peso coletado/viagem		5,00 t/viagem

Fonte 61 – fl. 18 da peça 67

Para as demais subprefeituras, nessa proposta de 2020, o peso coletado/viagem variava de 4 a 5 toneladas, e apenas para a subprefeitura de Itaim Paulista se estimava uma única viagem por turno.

A simples consideração do total de 4t/viagem na premissa de carga média por veículo (célula c571 da aba “05.b2 Premissas Opex Diversas” do EVTE doc. SEI nº 097219372) já resultaria em constatação de desnecessidade de adição de novos veículos¹¹⁶. A consideração de 5t/viagem ou de 1,5 viagens por turno, no mesmo sentido, resultaria em conclusão a respeito, inclusive, de possibilidade de redução de veículos.

No mesmo sentido, as premissas adotadas em 2014/2015 (atualmente reafirmadas pela concessionária, já que o total de 47 veículos que supostamente abrange as demais subprefeituras está sendo mantido conforme dimensionado) apresentavam índices de produtividade superiores, à forma do exemplo de São Mateus (fl. 127 da peça 66).

¹¹⁶ O total estimado como necessário cai para 0,4 veículos.

Assim, não se mostram justificadas as premissas de cálculo adotadas por SP-Regula, resultando injustificada, em consequência, a previsão de aumento de equipamentos para a realização da coleta seletiva. Há indícios, inclusive, de que o total supostamente já fornecido¹¹⁷ poderia já ser suficiente.

Salienta-se que, se a própria concessionária não está, supostamente, alcançando índices de produtividade iguais ou superiores aos que ela mesma propôs anteriormente¹¹⁸, então menos justificável ainda seria a concessão, a ela, de aumento tarifário referente à adição de equipamentos com base em índices de produtividade menos eficientes, extraídos diretamente de sua operação. Com efeito, a simples adoção de parâmetros extraídos da operação real da concessionária tem o condão de potencialmente premiar sua ineficiência, em direta violação à determinação contida no art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995, de que a operação do serviço é feita por conta e risco da concessionária, e em direta violação ao contrato de concessão, cláusulas 15.4 e 15.5.II¹¹⁹.

Ressalta-se ainda a redução no trânsito no período diurno ocorrida especialmente ao longo dos últimos dez anos, nos termos do Gráfico 1 (ver Achado de Auditoria nº 17), que deveria também ser considerada especialmente na estimativa de viagens por veículos por dia.

O prejuízo ao erário estimado, considerando os indícios de que as adições de equipamentos ora dimensionadas podem não ser efetivamente necessárias para a realização da universalização, restando os cálculos insuficientemente fundamentados, é de R\$ 131.383.215,99¹²⁰. Salienta-se que referidas estimativas são preliminares, em virtude da ausência de vinculação direta por

¹¹⁷ Célula c573 da aba "05.b2. Premissas Opex Consumo".

¹¹⁸ Propostas da ampliação de 2014/2015 (reafirmadas em 2018), e, teoricamente, a proposta de 2020, que não logrou ser implementada.

¹¹⁹ 15.4. - É vedado às partes o enriquecimento imotivado às custas de outra parte ou de terceiros e, especificamente, o enriquecimento imotivado da Concessionária decorrente da apropriação de ganhos econômicos **não advindos diretamente da sua eficiência empresarial**, em especial quando decorrentes da edição de novas regras sobre os serviços concedidos.

15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato:

I - o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrentes da livre exploração da concessão e dos riscos normais à atividade empresarial;

II - o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrentes de sua negligência, inépcia ou omissão na exploração do objeto da concessão, bem como da **gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis** com os parâmetros verificados no mercado;

¹²⁰ Cálculo realizado excluindo as adições de veículos e auxiliares para a "universalização", assumindo-se que esta poderia ser realizada com os 47 veículos já existentes. Modificações na linha 447 da aba "04.a. Detalhes Capex", nas linhas 9110, 9134, 9157, 9181, 9205 e 9227 da aba "05.a2. Premissas Opex Pessoal", nas linhas 574 e 606 da aba "05.b2. Premissas Opex Consumo"; linhas 1831, 1840, 1849, 1859, 1866, 1879, 1884, 1924, da aba "05.c. Detalhes Opex Transportes" e linha 1358 e 1361 da aba "05.d2. Premissas Opex Diversas". Simulação em papéis de trabalho.

fórmulas em muitos pontos nas planilhas disponibilizadas por SP-Regula em diversos pontos, merecendo apuração mais detalhada oportunamente, se for o caso.

Evidências: EVTEA doc. SEI nº 097219372; planilhas de fundamentação enviadas por SP-Regula a esta Auditoria, após requisição (Planilha “C - Coleta Diferenciada”); eTCM 9.661/2020; Carta Ecourbis 5224-14/DAF, peça 66; Proposta de ampliação da Coleta Seletiva em 2020 (peça 67); Relatórios de Atividades nos processos de pagamentos apensos ao SEI nº 8310.2017/0000326-4.

3.20. Achado de Auditoria nº 20 – No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, há previsão de R\$ 6.421.026,71 por ano com a unidade genérica denominada “verba” para as despesas operacionais do Aterro CTL, no item “Verba para Itens Não Dimensionados (5%)”, em violação à jurisprudência pacífica do TCU, que veda a utilização de unidades genéricas, cujos valores em orçamentos apresentam característica de verba. O prejuízo ao erário total correspondente é estimado em R\$ 59.840.184,62.

Crítérios: jurisprudência dos órgãos de controle externo.

Análise, fundamentação e evidências:

Consta na planilha orçamentária “L-Aterro Sanitário_STCTL_11_2022 final” dos custos do aterro sanitário o item denominado “Verba para Itens Não Dimensionados (5%)”, linha 159 da aba Aterro Sanitário CTL, com a unidade verba, cujo valor total alcança R\$ 6.421.026,71 por ano.

Todavia, não se admite a discriminação de quantitativos nas planilhas orçamentárias sob a unidade genérica “verba”, “conjunto”, “global”, “eventuais”, etc.

Esse entendimento já é pacífico na Corte de Contas da União, conforme os Acórdãos do TCU nºs 2373/2013; 3210/2013; 1839/2007; 2603/2012; 792/2008; 1091/2007; 2049/2008 e 2278/2008, todos do Plenário, como também a Súmula do TCU nº 258/2010:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das

licitantes e **não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.** (grifos nossos).

Salienta-se que referidos acórdãos e referida súmula se aplicam perfeitamente ao presente caso. Com efeito, a *ratio decidendi* é a de que não é possível realizar composição de custos públicos com base em valores genéricos, o que deriva, em última análise, da necessidade de existência de efetiva motivação para a validade dos atos administrativos (art. 2º, III, da Lei Municipal nº 14.141/2006). A situação se agrava, no caso, por se tratar: i) de contrato de concessão, marcado por relevante assimetria de informação; ii) de termo aditivo, com base no qual estão sendo fixadas diretamente as tarifas a serem pagas à concessionária, sem submissão a processo licitatório.

Assim, no presente caso, mais necessário ainda seria só computar na tarifa custos e quantitativos unitários expressamente justificados, não sendo plausível a admissão de custos sem especificação ou razão própria, definidos em totais arbitrários.

Nesse sentido, o estabelecimento de unidades genéricas de quantitativos impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço remunerado, tanto constituindo fator danoso ao controle, quanto à economicidade.

Por fim, cabe salientar que a orçamentação trata de uma formalidade nesse caso, uma vez que a Concessionária detém conhecimento dos custos efetivos da operação do aterro, em operação desde novembro de 2010 (vide Quadro 4).

Portanto, é inadequada a previsão de R\$ 6.421.026,71 por ano com a unidade genérica denominada “verba”, com impacto total estimado de R\$ 59.840.184,62 no EVTE¹²¹, para o item denominado “Verba para Itens Não Dimensionados (5%)”, tendo em vista que há jurisprudência do TCU proibindo a utilização de unidades genéricas, cujos valores em orçamentos apresentam característica de verba.

¹²¹ Memória de cálculo publicada sob a forma de papéis de trabalho. Os cálculos foram realizados recalculando o custo fixo e o custo variável do aterro (conforme planilha auxiliar L-Aterro Sanitário_STCTL_11_2022 final), e aplicando tais valores nas linhas 859 e 860 da aba “Diversas”, a partir do total de toneladas considerado em cada ano no EVTE, após custos evitados (ver linha 880 da aba “05.d1. Detalhes Opex Diversas”).

Evidências: arquivo eletrônico “L-Aterro Sanitário_STCTL_11_2022 final” constante nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475).

3.21. Achado de Auditoria nº 21: É inadequada a previsão anual de R\$ 13.148.897,61 em custos indiretos para a “Unidade Sudeste”, a partir do Ano 1, uma vez que: essa unidade ainda não foi implantada; não está definida no TAM nenhuma modificação obrigacional que justifique sua inclusão; não há indicação de sua necessidade ou das premissas utilizadas para seu dimensionamento. Além disso, não resta demonstrada a necessidade de estrutura indireta idêntica a Unidade Leste, que é a maior estrutura operacional. Resulta, assim, violação ao art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022. O potencial prejuízo ao erário é estimado em R\$ 153.991.866,29.

Crítérios: art. 70 da Constituição Federal (princípios da eficiência e da economicidade); art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022

Análise, fundamentação e evidências:

Constam, na planilha orçamentária “N - Administração¹²²” os custos indiretos da operação com previsão de mão de obra indireta para a unidade denominada “Unidade Sudeste”, cujo custo total anual alcança R\$ 13.148.897,61.

É constatado que a Unidade Sudeste apresenta o maior custo indireto da operação no EVTE, similar a Unidade Leste, conforme Quadro a seguir:

Quadro 6 - Custos indiretos mensal e anual com pessoal, consumo, transporte e com despesas diversas da Unidade Sudeste.

ITEM	R\$/MÊS	R\$/ANO 19
Pessoal	678.443,46	8.141.321,51
Consumo	148.777,82	1.785.333,79
Transportes	1.932,80	23.193,60
Despesas Diversas	266.587,39	3.199.048,70

¹²² constante nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475)

TOTAL DE CUSTOS	1.095.741,47	13.148.897,61
------------------------	---------------------	----------------------

Fonte 5 - Planilha "N - Administração"

Além disso, cabe destacar que o principal custo indireto trata de mão de obra indireta na Unidade Sudeste, conforme Quadro a seguir.

Quadro 7 - Custos de mão de obra indireta de todas as unidades operacionais da Concessionária, com destaque para a Unidade Sudeste

Funções / Cargos	Efetivo	Total Mensal	Total Anual
Unidade Sul	27	356.621,06	4.279.452,71
Unidade Leste	71	678.443,46	8.141.321,51
Unidade Sudeste	71	678.443,46	8.141.321,51
Unidade CTL	57	660.271,32	7.923.255,81
Unidade Transbordo Santo Amaro	2	42.075,53	504.906,34
Unidade Transbordo Vergueiro	2	48.469,41	581.632,97
Unidade de Tratamento de RSS	9	83.014,35	996.172,18
Unidade Central Mecanizada de Triagem	9	81.722,98	980.675,71
TOTAL GERAL	249	2.629.061,56	31.548.738,73

Fonte 5 – Planilha “N – Administração”

Cabe registrar que as demais unidades da operação da Concessionária contempladas na presente estimativa já existem e já contemplam pessoal administrativo, à exceção da “Unidade Sudeste”¹²³. No mesmo sentido, os novos equipamentos a serem implantados já contemplam pessoal administrativo (técnicos de segurança, assistentes administrativos, almoxarifado, TI, etc), como se constata na aba 05.a1. Detalhes Opex Pessoal do EVTE.

Não está demonstrada na documentação técnica do processo a previsão de implantação desse setor denominado “Unidade Sudeste”, com as respectivas justificativas e fundamentações. Analogamente, não está definida no TAM nenhuma modificação obrigacional que justifique sua inclusão.

O tema foi objeto de questionamento da Auditoria por meio de requisição de informações, cuja resposta foi a seguinte (peça 30):

Administração Indireta: Solicita-se indicar o que é a “Unidade Sudeste” prevista no EVTE, com despesas a partir de 2023, ano 19 do contrato, qual

¹²³ <https://www.ecourbis.com.br/unidades-operacionais>, acesso em fevereiro de 2024.

seu endereço, e o motivo de seus custos indiretos de mão de obra serem equivalentes ao da “Unidade Leste”.

Da análise das necessidades administrativas da concessionária para execução dos serviços, nota-se que as unidades atuais da Concessionária já estão acima do limite de sua capacidade de administração de frota, dificultando a logística. A prorrogação do contrato e a inclusão de novos serviços implica no aumento da frota em relação à atual e para fazer frente às necessidades administrativas adotou-se a modelagem de nova unidade operacional, denominada “Unidade Sudeste”. Para fins de modelagem do cenário base da prorrogação, dimensionou-se essa nova unidade operacional com o mesmo tamanho da atual Unidade Leste, pois esta última consiste em unidade independente no sentido de possuir todos os insumos (materiais e humanos) para execução das atividades administrativas pretendidas. A Unidade Sul, apesar de possuir custos menores, atualmente possui interface com a Administração Central, o que tende a reduzir seus custos por haver sinergia operacional. (doc. SEI nº. 098457063, grifos no original).

Dessa resposta, conclui-se que a Unidade Sudeste não existe atualmente. Portanto, é necessária no mínimo adequação do EVTE, uma vez essa Unidade está prevista como despesa operacional a partir do Ano 1, o que de fato não irá ocorrer, já que referido Ano 1 se inicia em outubro de 2023 (ver Achado nº 32).

Além disso, a informação de que se pretende incluir uma estrutura operacional equivalente à Unidade Leste, com o argumento de que ela seria necessária para realizar as atividades administrativas, não está demonstrada. Com efeito, nem sequer é especificado por SP-Regula de quanto seria esse suposto “aumento na frota”, ou de que forma o aumento na frota geraria necessidade de novas unidades administrativas. Analogamente, não estão fundamentados os totais de pessoal considerados, não havendo qualquer tipo de análise ou correlação desses totais com supostas necessidades derivadas de eventuais mudanças na operação.

A “estrutura atual” da concessionária é objeto de sua responsabilidade e risco, não cabendo aumentos tarifários em função de seus gastos “reais”. Para que a estrutura administrativa fosse efetivamente aumentada, com impacto na tarifa, seria necessária adequada e cabal demonstração de que se trata estritamente de mudanças diretamente vinculadas aos serviços acrescidos, não sendo suficientes alegações genéricas.

Cabe reforçar que se está, aqui, diante de contrato de concessão, em que há inerentes assimetrias de informação. O contrato de concessão não é um contrato de reposição de custos. Trata-se, no caso, de informações ínsitas ao dia a dia operacional da concessionária, controladas

diretamente por ela, que não deveriam, de qualquer forma, ser acompanhadas e definidas pelo Poder Concedente. A eficiência administrativa da concessionária é aspecto essencialmente compreendido em sua esfera de riscos e responsabilidade (art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995), justamente porque é impossível ao Poder Concedente realizar controle técnico da estrutura supostamente necessária ou justa. No presente caso, a SP-Regula está trazendo apenas justificativas genéricas a respeito da operação da concessionária, sem apresentar fatos concretos ou dados específicos.

Salienta-se, nesse sentido, que, no processo administrativo correspondente, não consta nenhum tipo de análise a respeito do dimensionamento da estrutura administrativa da concessionária, não havendo, em qualquer ponto, pedido, demonstração ou avaliação da efetiva necessidade de uma nova estrutura operacional, tampouco de seus custos. A inclusão da “Unidade Sudeste” como gasto administrativo se trata, portanto, de alteração nos critérios de remuneração injustificada, em violação ao art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022.

No Plano de Negócios do contrato original e do TCA 2012 (peça 21), bem como no contrato em andamento, não há qualquer tipo de controle ou microgerenciamento da estrutura administrativa/operacional da concessionária, não sendo previstas nenhuma dessas unidades especificamente.

Portanto, é inadequada a previsão anual de R\$ R\$ 13.148.897,61 em custos indiretos para a “Unidade Sudeste”. O prejuízo ao erário estimado é de R\$ R\$ 153.991.866,29¹²⁴. Salienta-se que referidas estimativas são preliminares, merecendo apuração mais detalhada oportunamente, se for o caso.

Evidências: arquivo eletrônico “N - Administração” constante nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475); peça 32 (resposta à Requisição 04)

¹²⁴ Memória de cálculo publicada sob a forma de papéis de trabalho, considerando a exclusão dos custos com essa unidade em Pessoal, Consumo, Transporte e Diversas.

3.22. Achado de Auditoria nº 22: O EVTE considera custos administrativos indefinidos, classificados apenas como “outros”, com característica de “verba”, em violação aos princípios da economicidade e da eficiência, notando-se que há jurisprudência do TCU proibindo a utilização de unidades genéricas cujos valores em orçamentos apresentam característica de verba. O impacto estimado é de R\$ 16.200.002,24 em potenciais prejuízos ao erário.

Crítérios: art. 70 da Constituição Federal, princípio da economicidade e da eficiência.

Análise, fundamentação e evidências

Constam na planilha orçamentária “N - Administração”, constante nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475), os custos indiretos da operação como um todo, com previsão dos custos com Materiais de Consumo/Outros para cada unidade operacional.

No item 4. Materiais de Consumo/Outros, consta para cada unidade operacional a previsão de custos denominada apenas como “Outros Indiretos”, os quais estão resumidos no Quadro a seguir:

Quadro 8 – Custos indiretos que constam no item 4. Materiais de Consumo/Outros no item 4.15- Outros Indiretos

Funções / Cargos	Célula	Total Mensal	Total Anual
Unidade Sul	C902 da aba “05.b2. Premissas Opex Consumo”	14.753,51	177.042,12
Unidade Leste	C931 da aba “05.b2. Premissas Opex Consumo”	43.735,33	524.823,96
Unidade Sudeste	C960 da aba “05.b2. Premissas Opex Consumo”	48.108,87	577.306,44
Unidade CTL	C989 da aba “05.b2. Premissas Opex Consumo”	5.843,33	70.119,96
Unidade Transbordo Santo Amaro	C1018 da aba “05.b2. Premissas Opex Consumo”	643,33	7.719,96
Unidade Transbordo Vergueiro	C1047 da aba “05.b2. Premissas Opex Consumo”	630,00	7.560,00
Unidade de Tratamento de Resíduos RSS	C1076 da aba “05.b2. Premissas Opex Consumo”	550,00	6.600,00

Unidade Central Mecanizada de Triagem	C1105 da aba "05.b2. Premissas Opex Consumo"	456,67	5.480,04
TOTAL GERAL	-	114.721,04	1.376.652,48

Fonte 62 – Planilha "N - Administração" (enviada por SP-Regula após requisição desta Auditoria)

Verifica-se que, há um total de R\$ 1.376.652,48 anuais previstos como "outros indiretos", os quais apresentam característica de "verba".

Ocorre que não se admite a discriminação de quantitativos nas planilhas orçamentárias sob a unidade genérica "verba", "conjunto", "global", "eventuais" etc, ou que caracterizem verba.

Esse entendimento já é pacífico na Corte de Contas da União, conforme os Acórdãos do TCU nºs 2373/2013; 3210/2013; 1839/2007; 2603/2012; 792/2008; 1091/2007; 2049/2008 e 2278/2008, todos do Plenário, como também a Súmula do TCU nº 258/2010:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e **não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.** (grifos nossos).

Salienta-se que referidos acórdãos e referida súmula se aplicam perfeitamente ao presente caso. Com efeito, a *ratio decidendi* é a de que não é possível realizar composição de custos públicos com base em valores genéricos, o que deriva, em última análise, da necessidade de existência de efetiva motivação para a validade dos atos administrativos (art. 2º, III, da Lei Municipal nº 14.141/2006). A situação se agrava, no caso, por se tratar: i) de contrato de concessão, marcado por relevante assimetria de informação; ii) de termo aditivo, com base no qual estão sendo fixadas diretamente as tarifas a serem pagas à concessionária, sem submissão a processo licitatório. Nesse sentido, no presente caso, mais necessário ainda seria só computar na tarifa custos e quantitativos unitários expressamente justificados, não sendo plausível a admissão de custos sem especificação ou razão própria, definidos em totais arbitrários.

Por fim, cabe reforçar que se está, aqui, diante de custos controlados e conhecidos exclusivamente pela concessionária. Trata-se de contrato de concessão, em que há inerentes assimetrias de informação. O contrato de concessão não é um contrato de reposição de custos.

Esses custos são, no caso, informações ínsitas ao dia a dia operacional da concessionária, controladas diretamente por ela, que não deveriam, de qualquer forma, ser acompanhadas e definidas pelo Poder Concedente. Torna-se ainda mais inadmissível, nesse sentido, a realização de aumento tarifários baseados em custos sem fundamentação e sem, ao menos, denominação, não oriundos de parâmetros de mercado ou referenciais de qualquer natureza.

Das previsões de despesas com natureza de verba, classificadas apenas como “outros”, nos termos do Quadro 8, resultam R\$ 16.200.002,24 em potenciais prejuízos ao erário¹²⁵.

Evidências: arquivo eletrônico “N - Administração” constante nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475).

3.23. Achado de auditoria nº 23: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula está redefinindo, sem avaliações e sem justificativas individuais e específicas, praticamente todos os parâmetros que fundamentaram a definição do preço ofertado no processo licitatório pela concessionária, mesmo para as parcelas do serviço (especialmente custos operacionais) que continuarão a ser realizadas de forma equivalente, realizando alterações de premissas não estritamente derivadas das modificações obrigacionais. Em diversos casos, adotaram-se inclusive parâmetros de produtividade menos eficientes e mais caros que os que constaram na proposta técnica apresentada pela concessionária na licitação, boa parte com base apenas em supostos dados da operação “real” informada pela concessionária, de forma a superestimar a tarifa calculada, premiando potencialmente a ineficiência da concessionária. Essa prática desconsidera, especialmente, a assimetria de informação inerente aos contratos de concessão, gerando grandes ineficiências e potenciais prejuízos ao erário. Resulta, assim, violação aos arts. 2º, 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995, às subcláusulas 15.4, 15.5.II e 15.5.III do Contrato de Concessão, ao

¹²⁵ Memória de cálculo publicada sob a forma de papéis de trabalho. O cálculo foi realizado excluindo-se os custos informados nas respectivas células indicados no Quadro 8, e calculando-se a modificação de receita no Ano 1 que seria necessária para reequilibrar o fluxo a partir dessa modificação (em VPL =0 à mesma taxa de desconto prevista no fluxo).

art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, e ao art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995

Critérios: art. 7º, §1º, “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022, arts. 2º, 9º e 10º da Lei Federal nº 8.987/1995, art. 37, XXI da Constituição Federal, art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995; subcláusula 15 do contrato

Análise, fundamentação e evidências

Constata-se que o estudo realizado por SP-Regula (EVTE doc. SEI nº 097219372) está redefinindo praticamente todos os parâmetros definidores da tarifa devida à concessionária. Não está, em outras palavras, apenas alterando a tarifa em função das modificações realizadas ao contrato, mas sim recalculando completamente a tarifa a partir da redefinição de praticamente todos os parâmetros aplicáveis, inclusive para as parcelas do serviço em relação às quais não haverá mudanças.

Em outras palavras, a tarifa do serviço, no âmbito da presente prorrogação, estaria perdendo todo seu lastro naquela com base na qual a concessionária venceu o processo licitatório, e sendo completamente redefinida a partir de parâmetros totalmente revistos, como se se tratasse de um novo e diferente contrato. Caracteriza-se, nesse sentido, violação ao art. 9º da Lei Federal nº 8.987/1995, que estabelece que “A tarifa do serviço público concedido será **fixada pelo preço da proposta vencedora** da licitação”, e que será “**preservada** pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato”.

Com efeito, é certo que a tarifa deve, de fato, ser revista no que tange aos novos investimentos e padrões de serviço, bem como no que tange aos aspectos financeiros e de custo de oportunidade (taxa de desconto intertemporal) já exauridos. Analogamente, seriam aplicáveis revisões em função dos princípios da atualidade e da modicidade tarifária, nos termos do art. 6º da Lei Federal nº 8.987/1995 e 12.5 do contrato, para considerar avanços tecnológicos e ganhos de produtividade verificados nos últimos 20 anos. No entanto, não se mostram justificáveis revisões operadas inclusive para as parcelas do serviço que continuarão a ser realizadas da mesma forma, e/ou, além disso, para considerar condições tecnológicas de produtividade menos eficientes que as previstas há 20 anos, por ocasião do processo licitatório. As revisões da

remuneração devem ser feitas estritamente em relação às premissas efetivamente impactadas pelas modificações no contrato e/ou atualizações em parâmetros oriundas de avanços tecnológicos e operacionais, avaliadas e justificadas individualmente, sendo mantidas as demais premissas, nos termos do art. 10 da Lei Federal nº 8.987/1995¹²⁶.

O serviço de coleta domiciliar comum, por exemplo, continuará sendo realizado normalmente¹²⁷. No entanto, a SP-Regula está alterando premissas mesmo para serviços em que haverá total continuidade.

Mesmo para os veículos a diesel que operarão no início, por exemplo, está sendo previsto índice de consumo de 1,28km/litro¹²⁸ (tanto para o período noturno como para o período diurno), valor significativamente menos eficiente que o que constava no orçamento de referência da contratação anterior (1,60km/litro para o período diurno e 1,80km/litro no período noturno, fl. 5 da peça 16), apenas com base em informações supostamente oriundas da operação da concessionária¹²⁹. Revela-se contraditório ao art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.987/1995¹³⁰ e à cláusula 12.5 do contrato¹³¹ prever que a coleta será realizada com equipamentos menos eficientes que os que haviam sido considerados há 20 anos.

Analogamente, para o caso da coleta de resíduos de saúde, o total de pessoal está sendo completamente redimensionado. A quantidade de motoristas diurnos na Coleta de RSS¹³², por exemplo, que no cálculo da tarifa atual é de 4 motoristas (aba “TCA 2012” da Planilha “Ecourbis Simulador Final do REF”, doc. SEI nº 095365559), está sendo aumentado para 6 motoristas (célula C341 da aba “05.a1. Detalhes Opex Pessoal” do EVTE doc. SEI nº 097219372). A quantidade de coletores diurnos na Coleta de RSS¹³³, que no cálculo atual da tarifa é de 42

¹²⁶ Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

¹²⁷ Apenas se alterando, progressivamente, os veículos a diesel para veículos a GNV, fator sem qualquer impacto na quantidade de veículos necessária para a operação.

¹²⁸ Células C676 e C686 da aba “05.c. Detalhes Opex Transportes”, EVTE doc. SEI nº 097219372

¹²⁹ Linhas 345 a 348 da aba “DB” da Planilha “A – Banco de Dados”, fornecida por SP-Regula a esta Auditoria após requisição.

¹³⁰ § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. § 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

¹³¹ 12.5. - A atualidade é caracterizada pela modernidade da administração, dos equipamentos, das instalações e das técnicas de prestação de serviços, com a absorção dos avanços tecnológicos advindos ao longo do prazo da concessão que, definitivamente, tragam benefícios para os Municípios-Usuários.

¹³² Grandes geradores + pequenos geradores + animais mortos.

¹³³ Grandes geradores + pequenos geradores + animais mortos.

coletores (aba “TCA 2012” da Planilha “Ecurbis Simulador Final do REF”, doc. SEI nº 095365559), está sendo aumentada para 44 coletores (célula C349 da aba “05.a1. Detalhes Opex Pessoal” do EVTE doc. SEI nº 097219372). Os profissionais da unidade de tratamento, analogamente, estão sendo todos modificados. Todas essas alterações são feitas a partir de cálculo oriundo de dados baseados na operação da concessionária, fundamentado apenas em informações passadas diretamente por ela¹³⁴.

Os custos administrativos, no mesmo sentido, estão sendo completamente remodelados e ampliados, com o que, quer parecer, é basicamente a estrutura atual da concessionária, porque não há qualquer indicação de valores referenciais externos ou de parâmetros independentes para a estimativa dos custos administrativos, nem relatórios explicativos fundamentando de qualquer forma os totais considerados. Em relação ao que já consta previsto no Plano de Negócios do contrato em andamento, há inúmeros acréscimos e modificações, prevendo-se, por exemplo, unidades específicas administrativas (unidade leste/unidade sul/unidade sudeste), e totais de pessoal específicos em cada unidade.. Nada disso se encontra especificado no plano de negócios ou no contrato em andamento, até porque se trata de matéria em que são mais marcantes a responsabilidade e os riscos da concessionária. Desse modo, no EVTE que definiu a tarifa, estão sendo previstas, detalhadamente, as estruturas operacionais da concessionária, sendo incorporados, de forma geral, os custos supostamente praticados por ela, conforme planilha “N – Administração”, incluindo valores exatos de aluguel, consumo de água, energia etc (sem indicação de fontes ou fundamentos), e incluindo totais de pessoal meramente arbitrados (possivelmente derivados do controle da própria concessionária a respeito de seu pessoal e de seus custos).

Em outro exemplo, enquanto na licitação original a concessionária venceu o processo licitatório estimando 10,2 toneladas de carga média por viagem, e 2,1 viagens por dia por veículo, a redefinição da tarifa realizada no processo de prorrogação atual está partindo de premissas modificadas, menos eficientes (mais custosas) - a saber: 9,9 toneladas de carga média por veículo, e 1,9 viagens por veículo por dia - tendo como fonte apenas uma informação passada

¹³⁴ Planilha “E - Coleta de RSS”, e Linhas 131 a 132 da aba “DB” da Planilha “A – Banco de Dados”, fornecidas por SP-Regula a esta Auditoria, após requisição.

diretamente pela concessionária, sem lastro ou confirmação em outras informações, pesquisas ou avaliações técnicas¹³⁵. Disso, resulta um quantitativo de veículos muito maior do que o que seria calculado com base nos parâmetros já vigentes no contrato, para todo o período da concessão.

Trata-se, no caso, apenas de exemplos, uma vez que, aparentemente, todos os custos unitários foram redefinidos por SP-Regula em seu processo de recálculo da tarifa, boa parte deles com base apenas em informações passadas diretamente pela concessionária.

Todas essas alterações de premissas deveriam ter sido expressamente motivadas tecnicamente, nos termos que estabelece o art. 7º, §1º, da Lei Municipal nº 17.731/2022:

Art. 7º Caberá à entidade competente apresentar estudo técnico que fundamente a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento.

§ 1º Sem prejuízo da regulamentação da entidade competente, deverão constar do estudo técnico de que trata o caput deste artigo:

d) a modelagem econômico-financeira e as **razões para manutenção ou alteração dos critérios de remuneração**;

Não foram apresentados por SP-Regula fundamentos específicos que demonstrem a necessidade de alteração dessas e das outras premissas. Vale salientar, nesse sentido, que a simples adoção de parâmetros extraídos da operação real da concessionária tem o condão de potencialmente premiar sua ineficiência, em direta violação à determinação contida no art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995, de que a operação do serviço é feita por conta e risco da concessionária, e em direta violação ao contrato de concessão, cláusulas 15.4 e 15.5.II:

15.4. - É vedado às partes o enriquecimento imotivado às custas de outra parte ou de terceiros e, especificamente, o enriquecimento imotivado da Concessionária decorrente da apropriação de ganhos econômicos **não advindos diretamente da sua eficiência empresarial**, em especial quando decorrentes da edição de novas regras sobre os serviços concedidos.

15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato:

¹³⁵ Planilha “A – Banco de Dados”, aba “DB”, linhas 77 e 78

[...]

II - o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrentes de sua negligência, inépcia ou omissão na exploração do objeto da concessão, bem como da gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis com os parâmetros verificados no mercado;

No mesmo sentido, a subcláusula 15.5.III veda expressamente a alteração da remuneração da concessionária por supostas diferenças entre sua operação real verificada e o Plano de Negócios apresentado por ocasião do processo licitatório:

15.5. — Não importará revisão de tarifas ou qualquer outro mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato: [...]

III - a oscilação ordinária dos custos das obrigações assumidas pela Concessionária, ou a sua **discrepância em relação aos custos previstos no Plano de Negócios que integra sua Proposta** - Anexo IV, constituindo os dois casos **risco exclusivo da Concessionária**:

Viola tal subcláusula 15.5.III, assim, a alteração, no âmbito da prorrogação do contrato, dos critérios remuneratórios dos serviços já previstos no Plano de Negócios vigente, apenas por suposta diferença entre esse Plano e seus dados operacionais realizados.

Todas as alterações de premissas, portanto, deveriam ter sido expressamente motivadas tecnicamente, com base em fontes independentes e parâmetros de mercado, considerando a matriz de riscos do contrato, não sendo válida a simples apropriação da operação real da concessionária na definição da tarifa.

A situação se agrava quando o parâmetro informado pela concessionária e acatado por SP-Regula é menos eficiente do que aquele considerado pela própria concessionária no âmbito do processo licitatório, como no caso dos exemplos informados.

Não se vislumbra, nesse sentido, o porquê de não terem sido adotadas por SP-Regula, como base, as premissas do contrato já vigente, que passaram pelo crivo do processo licitatório. A simples informação da concessionária a respeito de determinado parâmetro, evidentemente, é menos confiável do que a informação que já constou do processo licitatório e do orçamento de referência elaborado pelo Poder Concedente por ocasião deste processo, por haver nítido conflito de interesses da concessionária a respeito destes parâmetros.

Essa prática de redefinição total da tarifa - em grande parte, ainda, apenas com premissas informadas diretamente pela concessionária - agrava a assimetria de informação já inerente a contrato de concessão de longa duração e grande complexidade, porque se passa a trabalhar com valores que não passaram pelo crivo do processo licitatório nem foram oriundos de fontes independentes de mercado. Nos termos colocados por Marcos Nóbrega¹³⁶, o processo licitatório (enquanto leilão, em sentido amplo), é um instrumento apto a mitigar o problema da assimetria de informações existente nos diversos mercados e serviços, porque atua como mecanismo revelador de informações: “[...] os leilões somente surgem porque há assimetria de informações. [...] Em linhas gerais, leilões são mecanismos utilizados para revelar informação e determinar a melhor proposta com base na informação recebida”. A subcláusula 15.5.III do contrato em andamento reconhece tal conceito, ao definir que a concessionária é a única responsável pelos riscos referentes a erros e acertos no dimensionamento operacional de seu Plano de Negócios, apresentado por ela, por sua exclusiva conta e risco, no âmbito do processo licitatório.

No momento em que o Poder Concedente “redefine” todos esses parâmetros no ato da prorrogação contratual – e na maior parte dos casos apenas incorporando diretamente informações passadas diretamente pela concessionária – ele viola totalmente essa lógica. Isso porque ele passa a definir a remuneração diretamente com base em novas informações passadas pela concessionária, não submetidas ao crivo de um processo licitatório competitivo que poderia – ao menos parcialmente – forçar a revelação ou a busca de custos eficientes.

Nesse sentido, a metodologia adotada por SP-Regula viola também os princípios da eficiência e da economicidade (art. 70 da Constituição Federal e art. 6º, §1º, da Lei Federal nº 8.987/1995), porque aborda inadequadamente o problema da Assimetria de Informação, amplamente reconhecido no direito da regulação.

Em contratos de concessão, o problema da assimetria de informação se potencializa diante da complexidade técnica inerente aos serviços, e isso terá especial influência no sistema de reequilíbrio econômico-financeiro. É razoável assumir que a parte privada (concessionária) possui maior informação a respeito dos detalhes técnicos operacionais no momento da formação

¹³⁶ NOBREGA, Marcos. Direito e Economia da Infraestrutura. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020, p. 34-35.

do contrato. Além disso, com o passar dos anos e o longo prazo de execução, é esperado que essa assimetria de informação venha a se tornar ainda maior, diante do contato próximo da concessionária com o dia a dia da operação. Nesse sentido, já tendo se passado 19 anos de execução do presente contrato, a concessionária é efetiva detentora das informações a respeito dos detalhes técnicos da operação e o Poder Concedente não tem condições de, idealmente, avaliar tais informações com o mesmo nível de profundidade. É justamente por isso que é explícito em normas legais (arts. 2º, 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995) e no próprio contrato em andamento (Cláusula 15) que o Poder Concedente deve evitar acompanhamento direto ou incorporação de dados oriundos da operação real da concessionária nos critérios remuneratórios.

O reconhecimento do problema da assimetria de informação na relação de concessão reclama o desenho de mecanismos destinados a mitigá-lo, especificamente no desenho dos contratos. É tema já pacificado, nesse sentido, que se deve evitar a adoção de parâmetros “internos”, oriundos da operação da concessionária, na definição da remuneração. A ANEEL¹³⁷, reconhecendo expressamente esse problema, estabelece como modelo a utilização de informações exclusivamente “externas”, ou exógenas:

[...] Os enfoques regulatórios apoiados na análise de informação fornecida pelas empresas prestadoras potencializam os efeitos negativos dessa situação assimétrica e se desenvolvem, em geral, em condições prejudiciais para o Regulador e, conseqüentemente, para os clientes do serviço cujos direitos ele deve proteger [...]

Pelas razões expostas, existe uma marcada tendência para uma ação regulatória não apoiada em informações fornecidas pela empresa regulada e em auditorias da mesma, mas na definição externa de parâmetros de eficiência que permitam determinar as tarifas dos serviços regulados e, ao mesmo tempo, constituam referências para orientar a gestão empresarial, sem incorrer em ingerências indevidas na empresa regulada. O enfoque de “Empresa de Referência” é um exemplo concreto deste tipo de ação.

Contrariando todas essas boas práticas e entendimentos já pacíficos, a SP-Regula está redefinindo todos os parâmetros que compõem a remuneração da concessionária (em regra para

¹³⁷ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica nº 186/2005 – SRE / ANEEL, Anexo i; “Metodologia e cálculo da ‘Empresa de Referência’ relativa à área de concessão da CEMAR”. Brasília-DF: ANEEL, 2005.p. 6-7.

adotar parâmetros menos eficientes e mais caros), substituindo por tais parâmetros redefinidos aqueles que foram revelados no processo licitatório – e além disso, com base, em grande parte dos casos, apenas em informação direta da concessionária.

Por fim, a alteração de parâmetros remuneratórios do contrato em andamento, ainda que em sede de prorrogação, equivale à concessão de reequilíbrios econômicos imotivados. Isso porque a prorrogação do contrato é, antes de tudo, uma determinação de sua continuidade. Do contrário, não se trataria de prorrogação, e sim de um novo contrato redigido “do zero”, o que evidentemente exigiria novo processo licitatório (ou dispensa/inexigibilidade legais). Assim, naquelas parcelas em que mantidas as condições do contrato prorrogado, devem, evidentemente, ser mantidos os parâmetros de cálculo oriundos do processo licitatório. Nesse sentido, é clara a determinação dos arts. 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Só seriam admitidas eventuais revisões para apropriar ganhos de produtividade e/ou tecnológicos, o que é legalmente autorizado nos termos do art. 6º, §§1º e 2º da Lei Federal nº 8.987/1995¹³⁸, além da cláusula 12.5 do contrato¹³⁹. Além disso, como já colocado, as modificações realizadas no escopo do contrato (como a previsão de novos investimentos), bem como os parâmetros financeiros de custo de oportunidade, evidentemente, devem ser objeto de revisão na remuneração. No entanto, as parcelas do contrato meramente prorrogadas não podem ter seus critérios unitários revistos, porque o contrato permanece intacto a seu respeito (art. 10 da Lei Federal nº 8.987/1995). Só diante da ocorrência de fatos previstos na matriz de riscos contratual (cláusula 15) é que poderiam ter sido alterados tais parâmetros remuneratórios.

¹³⁸ § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. § 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

¹³⁹ 12.5. - A atualidade é caracterizada pela modernidade da administração, dos equipamentos, das instalações e das técnicas de prestação de serviços, com a absorção dos avanços tecnológicos advindos ao longo do prazo da concessão que, definitivamente, tragam benefícios para os Municípios-Usuários.

Não havia qualquer necessidade e não se verificou qualquer vantagem ou interesse público na redefinição de todas as premissas e parâmetros remuneratórios do contrato. A prorrogação do contrato não exigia de qualquer forma essa redefinição, nem houve fatos aptos a motivá-la.

Em suma, a redefinição total dos custos unitários determinantes da tarifa da concessão no âmbito da prorrogação, mesmo para premissas referentes a parcelas do serviço que continuarão de forma igual ou equivalente, com base em coeficientes menos eficientes que aqueles consideradas na definição da tarifa do serviço fixada na proposta vencedora da licitação, representa violação ao equilíbrio do contrato e ao próprio processo licitatório, nos termos dos arts. 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995. Referida definição viola, ainda, os princípios da atualidade e da modicidade tarifária (art. 6º §§ 1º e 2º da Lei Federal nº 8.987/1995). Por fim, a redefinição com base apenas em informações passadas pela concessionária, supostamente oriundas de sua operação real, viola o art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 e as cláusulas 15.4 e 15.5 (incisos II e III) do contrato, além dos princípios da eficiência e da economicidade, por abordar inadequadamente a questão da assimetria de informação no contrato.

Evidências: Processo Administrativo nº 2004-0.235.349-4; EVTEA doc. SEI nº 097219372; planilhas de fundamentação enviadas por SP-Regula a esta Auditoria, após requisição.

3.24. Achado de auditoria nº 24: O EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, prevê que a concessionária será responsável pela manutenção da vigilância do Aterro São Mateus por mais 21 anos, premissa injustificável diante do fato de que se encontra em estágio avançado a transferência da área objeto de tal vigilância à SVMA, conforme processos SEI nº 9310.2023/0000691-7 e 6027.2023/0003897-9

Crítérios: Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade)

Análise, fundamentação e evidências

O item 9.5 do Anexo IX do TAM prevê que a concessionária deve realizar a vigilância no Aterro Desativado São Mateus, enquanto ele não for transformado em parque:

9.5 Executar serviços de vigilância no Aterro Sanitário desativado de São Mateus, até a sua eventual transformação em Parque, por ato legal ou regulamentar específico, sendo que eventuais passivos ambientais existentes devem ser tratados conforme Anexo V - Matriz de Riscos

Essa obrigação foi considerada no EVTE (linhas 517 a 520 da aba “05.d1. Detalhes Opex Diversas”), com custos de aproximadamente R\$ 1,3 milhões anuais.

No entanto, conforme SEI 9310.2023/0000691-7 e SEI 6027.2023/0003897-9, quer parecer que a concessionária não terá referida obrigação por tanto tempo, porque a gestão está sendo transferida à SVMA (a área será incorporada ao Parque Natural Fazenda do Carmo), processo já em estágio avançado.

Nesse sentido, questionou-se à SP-Regula por que prever 21 anos de realização desse serviço, já que haveria expectativa por sua cessação no curto prazo.

A resposta foi a seguinte:

A obrigação relativa à vigilância no aterro desativado de São Mateus consta no item 9.5 do Anexo IX (Encargos contratuais e Plano de Investimentos) da minuta do Termo Aditivo-Modificativo (TAM). Apesar de ter havido o pedido de transferência de administração desta área para o Parque Nacional Municipal Fazenda do Carmo (9310.2023/0000691-7), o processo ainda está sob análise das secretarias envolvidas e não foi concluído.

Como não há informações suficientes para prever o período de tramitação ou determinar a data exata da transferência, optou-se por manter a projeção dos valores dos custos relacionados no EVTE por todo o período da eventual prorrogação. No entanto, o Anexo V (Matriz de Riscos) do TAM prevê que o risco relacionado à alteração de encargos é do Poder Concedente e os Anexos VI e VII estabelecem as regras e procedimentos para reequilíbrios econômico-financeiros e revisões ordinárias e extraordinárias, já a partir do Ano 01 da execução contratual.

Portanto, assim que for concluído o processo de transferência da administração da área do aterro desativado para o Parque Fazenda do Carmo, a SP Regula instaurará o processo de revisão para excluir este encargo do contrato e promover o reequilíbrio da equação econômico-financeira a favor do Poder Concedente. (fl. 1 da peça 28)

A esse respeito, conquanto eventuais processos de reequilíbrio possam de fato corrigir a situação, não se verifica como estimativa mais razoável a de que, nos 21 anos de prorrogação contratual, não haveria transferência da administração da área à SVMA, uma vez que os

processos a respeito já estão em estágio avançado. A consideração base de 21 anos para o serviço em questão pode significar uma tarifa injustificadamente alta nos anos iniciais do contrato. As premissas incorporadas ao EVTE devem ser tão realistas quanto possível.

Nesse panorama, caso o período de realização previsto no EVTE seja superior ao realizado, eventuais reequilíbrios poderiam, igualmente, corrigir a previsão de período de realização desse serviço menor que o eventualmente necessário. Deve-se privilegiar a estimativa que mais minimize a necessidade de procedimentos de reequilíbrio em função de diferenças entre o prazo obrigacional previsto no TAM/EVTE e o verificado na prática.

Assim, recomenda-se a adoção de premissa mais realista para a manutenção da vigilância do Aterro São Mateus no EVTE.

Evidências: EVTEA doc. SEI nº 097219372; resposta de SP-Regula à Requisição 03

3.25. Achado de auditoria nº 25: No EVTE utilizado para definição da tarifa, por SP-Regula, há indícios de que as estimativas de custos com os veículos GNV estão superestimadas, porque: i) o índice de consumo de combustível por litro está estimado com base em pesquisa pouco robusta, realizada com base em um único veículo, diretamente pela concessionária; ii) o fator de consumo de 0,95km/m³ está sendo indevidamente aplicado para outros veículos cujo consumo é conhecidamente menor que os caminhões CCL, a exemplo dos veículos de pequeno porte, da coleta diferenciada e de coleta de RSS; iii) o custo de manutenção está aplicado considerando um acréscimo de 30% sobre o valor base de 1,6, acréscimo este que não se encontra de qualquer forma justificado, notando-se que o maior custo de manutenção do GNV já é refletido no fato de que sua base de cálculo é o valor do chassi do veículo (e o chassi do veículo GNV já é, no EVTE, 66,71% superior ao chassi do veículo diesel) - só com esse acréscimo injustificado de 30% no fator de manutenção, já resultam R\$ 201.411.245,06 em potenciais prejuízos ao erários.

Crítérios: art. 70 da Constituição Federal (princípios da eficiência e da economicidade)

Análise, fundamentação e evidências

Conforme consta na célula B351 da planilha “A – Banco de Dados”, o valor utilizado para o consumo de GNV nos veículos da coleta domiciliar é de 0,95km/m³.

Em resposta à Requisição nº3, a SP-Regula informou que o referido valor foi obtido com base na utilização do veículo em “operações em diversos setores, em diferentes topografias e cenários, com o objetivo de obter um indicador preciso do consumo real”. Apresentou como fundamento apenas tabela com dados de consumo em função da distância percorrida, supostamente obtidos de uma pesquisa empírica que teria sido realizada. Essa pesquisa, observe-se, não se encontra (ao menos do que foi informado) presente em nenhum processo administrativo ou registrada de qualquer forma, não tendo os dados informados sido objeto de qualquer comprovação ou demonstração.

Quanto à metodologia utilizada, cabe destacar que a utilização de veículos da própria Concessionária pode enviesar o resultado do consumo, uma vez que, sabendo que tal parâmetro será utilizado na contabilização dos custos, a Concessionária não tem interesse em realizar uma operação eficiente com economia de combustível, resultando em índice de consumo distorcido.

Nesse sentido, observa-se uma discrepância considerável nos parâmetros de mercado e no valor considerado no EVTE. O caminhão utilizado como referência no EVTE, por exemplo, possui um consumo informado¹⁴⁰ pelo fabricante de cerca de 2,17km/m³ para um peso Bruto Total de 53 toneladas. Ressalta-se que, segundo o sistema Siscor, os veículos possuem peso Bruto Total médio de menos de 25 toneladas, o que resultaria num consumo teórico menor ainda que o informado pelo fabricante, tendo em vista que o consumo aumenta com o aumento da carga. Ainda que se reconheça que a operação de coleta de lixo possui suas particularidades, trata-se de discrepâncias muito significativas, o que indica a necessidade de estudos mais robustos para definição desse parâmetro, especialmente em função de seu impacto financeiro.

¹⁴⁰ <https://jornadascania.com.br/jornada06/03tiraduvidas.php> - No referido artigo é informado que um cilindro de 944 litros que tem capacidade de 200 a 230 m³ tem autonomia de cerca de 500km, com peso bruto total de 53 toneladas. Isso representa, na situação com 230m³ no tanque, um consumo de 500km/230m³ = 2,17 km/m³.

Verifica-se, no EVTE, que o custo operacional com caminhões a diesel na coleta domiciliar é de R\$ 133,33 milhões (linha 344, “aba 05.c. Detalhes Opex Transportes”), e quando a frota passa a ser GNV o valor passa a ser de R\$ 181,61 milhões para a mesma quantidade de veículos e quantidade de resíduos transportados. As parcelas mais relevantes desse custo operacional são o consumo de combustível e a manutenção dos veículos.

A consideração de 0,95km/m³ nas premissas de cálculo resulta num custo de consumo de combustível mais alto que o dos veículos a diesel, o que vai de encontro às afirmativas da fabricante, que informa que caminhões a gás têm um custo operacional menor¹⁴¹. Com efeito, enquanto o consumo de diesel representa um custo de R\$ 20,1451 milhões no ano 1 (linha 672, com 155 veículos a diesel), no ano 5, aplicando a proporção de 155 veículos, o custo de 155 veículos GNV seria de R\$ 21,4837 milhões¹⁴² (ou seja, um pouco superior).

No que se refere ao custo de manutenção, denota-se que sofre um acréscimo substancial no EVTE, com a troca dos veículos a diesel por veículos GNV. Para fins comparativos, considerar-se-á o custo equivalente de 186 veículos¹⁴³. Esse custo vai de R\$ 39,97 milhões no ano 1 (com 186 veículos a diesel), para R\$ 76,558 milhões no ano 5 (com 186 veículos GNV)¹⁴⁴. Esta diferença no custo de manutenção não se deve simplesmente ao fato do veículo GNV ter uma base de cálculo maior para cálculo de custos de manutenção, mas sim ao fato de haver uma aplicação suplementar injustificada do fator 1,3 sobre o coeficiente de manutenção de 1,6. Cabe destacar que ao se considerar um valor de base de cálculo (valor de compra) maior que do o veículo a diesel, o coeficiente de manutenção já contemplaria o custo referente às particularidades do sistema GNV, uma vez que os custos de manutenção já seriam substancialmente maiores somente considerando o coeficiente 1,6, já que esse coeficiente é aplicado sobre o valor de aquisição do veículo GNV, que custa 66,71% a mais que o veículo a diesel (ver aba “04.a. Detalhes Capex”, células c39 e c32). Só com esse acréscimo injustificado

¹⁴¹ <https://solucoesscania.com.br/caminhao-a-gas/>. Acesso em 27.02.2024.

¹⁴² 23,84x155/172 (linha 808, aba “aba 05.c. Detalhes Opex Transportes”)

¹⁴³ Total de veículos a diesel existente no ano 1.

¹⁴⁴ 84,79x186/206 (linha 828, aba “aba 05.c. Detalhes Opex Transportes”)

de 30% no fator de manutenção, já resultam R\$ 201.411.245,06 de potencial prejuízo ao erário¹⁴⁵.

Ainda sobre a manutenção cabe destacar que o fabricante informa que o custo de manutenção dos veículos GNV é “um pouco”¹⁴⁶ superior em relação aos veículos a diesel, não havendo, nesse sentido, a princípio, justificativas para consideração de um custo de manutenção que é quase o dobro dos custos de manutenção dos veículos a diesel, sem estudos detalhados que fundamentem a diferenciação aplicada.

Esse mesmo fabricante¹⁴⁷, assim como fontes na internet¹⁴⁸ (mencionadas diante da escassez de fontes oficiais, conforme reconhecido por SP-Regula à fl. 6 da peça 30), indicam que a médio ou longo prazo a economia dos custos operacionais compensaria inclusive o investimento extra de capital. Com efeito, os veículos GNV, a princípio, devem ser minimamente competitivos, em termos puramente econômicos, aos veículos a diesel. Se eles de fato fossem tão mais caros que os veículos a diesel, da forma como estima o EVTE (tanto em termos de investimento como de custos operacionais), então não encontrariam inserção no mercado junto a consumidores comuns. Assim, há ao menos indícios de que o veículo GNV deveria ter custos totais, no mínimo, próximos aos dos veículos a diesel.

No entanto, o EVTE não reflete essa economia de custos operacionais frente ao investimento de capital maior. A troca da frota para veículos GNV resulta em diferença de R\$ 267¹⁴⁹ milhões a maior com CAPEX, em relação aos veículos a diesel (durante todo o período). Os custos operacionais, por sua vez, aumentam ainda mais a diferença de custos com a adoção do GNV, já que passa a haver diferença de quase R\$ 50 milhões anuais. Em termos de custos operacionais, durante todo o período da concessão, há uma diferença de aproximadamente R\$ 880 milhões¹⁵⁰ em virtude da troca da frota a diesel para GNV.

¹⁴⁵ Memória de cálculo publicada sob a forma de papéis de trabalho. Impacto calculado removendo-se o acréscimo de 30% no fator de manutenção.

¹⁴⁶ <https://jornadascania.com.br/detalhesgas.php>, acesso em fevereiro de 2024.

¹⁴⁷ <https://jornadascania.com.br/detalhesgas.php>, acesso em fevereiro de 2024.

¹⁴⁸ <https://blog.randonconsorcios.com.br/caminhao-a-gas/>, acesso em fevereiro de 2024.

<https://brasildotrecho.com.br/2022/12/caminhoes-100-gnv-vale-a-pena/>, acesso em fevereiro de 2024.

¹⁴⁹ Da linha 28, aba “04 - Capex”, obtém-se um total de 618 caminhões GNV adquiridos ao longo dos 20 anos da concessão. A diferença do custo de aquisição do caminhão a diesel (R\$ 667.000) para o caminhão à GNV (R\$ 1.112.000) é de R\$ 445.000 por unidade. 618 x R\$ 445.000 = R\$ 267 mi

¹⁵⁰ Valor calculado no fluxo pela subtração dos custos operacionais do ano 1 nos demais anos.

Ademais esse fator de consumo de 0,95km/m³ está sendo indevidamente aplicado para outros veículos cujo consumo é conhecidamente menor que os caminhões CCL, a exemplo dos veículos de pequeno porte (linha 514, aba “05.c. Detalhes Opex Transportes”), da coleta diferenciada (linha 975, aba “05.c. Detalhes Opex Transportes”) e de coleta de RSS (linha 1352, aba “05.c. Detalhes Opex Transportes”).

Dessa forma, em que pese a dificuldade de se encontrarem dados oficiais bem estabelecidos, há indícios de que as estimativas de custos com os veículos GNV estão superestimadas: i) o índice de consumo de combustível por litro está estimado com base em pesquisa pouco robusta, realizada com base em um único veículo, diretamente pela concessionária; ii) o fator de consumo de 0,95km/m³ está sendo indevidamente aplicado para outros veículos cujo consumo é conhecidamente menor que os caminhões CCL, a exemplo dos veículos de pequeno porte, da coleta diferenciada e de coleta de RSS; iii) o custo de manutenção está aplicado considerando um acréscimo de 30% sobre o valor base de 1,6, acréscimo este que não se encontra de qualquer forma justificado, especialmente considerando que o Chassi do veículo GNV já possui valor muito superior ao do veículo a diesel, de forma que seu custo de manutenção já é muito mais alto mesmo com o fator de manutenção de 1,6 (o maior custo de manutenção do GNV já é refletido pelo aumento do valor no chassi).

Evidências: EVTE doc. SEI nº 097219372.

3.26. Achado de Auditoria nº 26: As planilhas auxiliares do EVTE, enviadas por SP-Regula, consideram investimentos para ampliação da vida útil do aterro CTL em 50.900.000 m³, o suficiente para que a vida útil residual do aterro seja de 56 anos após o ano de 2044, tendo em vista a implantação de novos tratamentos que reduzirão o envio de resíduos ao aterro. Não há cláusula no TAM (ou no EVTE) que determine ou justifique precisamente a realização da ampliação do CTL nessas quantidades, não sendo possível exigir da concessionária, em tese, esse volume de ampliação. Os investimentos, assim, estão sendo previstos em quantidade incompatível: i) com a razoabilidade, porque tal ampliação não se justifica no contexto do projeto; ii) com as cláusulas contratuais, porque não há exigência expressa de uma ampliação nessas quantidades. Essa situação não

se justifica, indo de encontro ao artigo 70 da Constituição Federal, já que os investimentos dimensionados para o cumprimento de cada obrigação contratual devem ser apenas aqueles tidos como estritamente necessários para atender ao objeto contratual.

Critérios: art. 70 da Constituição Federal (princípios da eficiência e da economicidade)

Análise, fundamentação e evidências

Consta na planilha denominada “48 - Fase 6 CTL¹⁵¹” (linhas 21 a 26), único documento que discrimina os investimentos a serem feitos no aterro, a estimativa de aumento de vida útil do aterro CTL com as obras previstas.

Salienta-se, nesse sentido, inicialmente, que não constam, no TAM e em seus anexos (especialmente Anexo IX), especificações concretas de quais seriam os parâmetros exigíveis para a ampliação do aterro CTL definida como obrigação da concessionária, não sendo estabelecida a extensão ou os padrões aplicáveis à ampliação a ser feita. Desse modo, é apenas nessa planilha auxiliar (que não é documento do TAM) que consta alguma especificação para a ampliação do aterro CTL (ver Achado de Auditoria nº 31).

Nessa planilha, consta que o aterro apresentava em 2022 o saldo de vida útil de 8.693.017 m³ (célula D21 da aba “ENGENHARIA-OBRAS”). Para o ano de 2023 consta a estimativa de envio ao aterro CTL de 1.868.570 m³. Diante das informações desse saldo, sem intervenções no aterro CTL, o aterro apresentaria vida útil inferior a cinco anos¹⁵².

Nesse contexto, os investimentos constantes na planilha “48 – Fase CTL”, apresentam que haverá um acréscimo de 50.900.000,00 m³ ao aterro CTL, sem considerar os 8.693.017 m³ de saldo no ano de 2022.

Isso é demonstrado no Quadro a seguir:

¹⁵¹ Constante nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475),

¹⁵² 1.868.570 / 8.693.017

Quadro 9 – Saldo de vida útil do aterro ao final da concessão com CAPEX em tratamento

Ano	Saldo Vida Útil (m ³)	Acréscimo de Vida Útil (m ³)	Volume Enviado ao Aterro (m ³)	Vida Útil (anos)
2023	8.693.016,91	-	1.868.569,81	4,7
2024	6.824.447,10	-	1.726.668,94	4,0
2025	5.097.778,16	1.150.000,00	1.440.145,27	3,5
2026	4.807.632,89	1.250.000,00	1.420.391,25	3,4
2027	4.637.241,65	25.400.000,00	1.344.532,73	3,4
2028	28.692.708,92	-	1.344.215,36	21,3
2029	27.348.493,56	-	1.335.333,16	20,5
2030	26.013.160,40	-	1.259.193,31	20,7
2031	24.753.967,09	-	1.254.594,84	19,7
2032	23.499.372,24	23.100.000,00	1.246.971,55	18,8
2033	45.352.400,69	-	1.194.913,81	38,0
2034	44.157.486,88	-	1.190.315,34	37,1
2035	42.967.171,55	-	1.129.607,11	38,0
2036	41.837.564,43	-	871.533,95	48,0
2037	40.966.030,48	-	826.563,84	49,6
2038	40.139.466,64	-	802.325,24	50,0
2039	39.337.141,40	-	778.089,28	50,6
2040	38.559.052,12	-	771.285,03	50,0
2041	37.787.767,09	-	728.566,59	51,9
2042	37.059.200,50	-	703.457,73	52,7
2043	36.355.742,77	-	661.189,87	55,0
2044	35.694.552,90	-	636.552,17	56,1
		50.900.000,00		

Fonte 63 – Elaboração própria com base nos dados da Planilha “48- Fase 6 CTL” (linhas 21 a 26 da aba “ENGENHARIA-OBRAS”)

Verifica-se que o investimento em acréscimo de vida útil do aterro elevará no ano de 2032 a vida útil de 18 anos para 38 anos, e na sequência, conforme informações disponibilizadas, o aterro apresentaria uma vida útil de 56 anos após todos os investimentos previstos.

A previsão de investimentos que elevariam a vida útil do aterro para 56 anos, após o ano de 2044, não se justifica, haja vista a premissa de redução do envio de resíduos para o aterro devido aos investimentos em novas formas de tratamento de resíduos (TMB, TB, etc.). Com essas premissas, não se justificaria o valor vultoso de investimentos previsto.

Cabe informar que, a título ilustrativo, mesmo na hipótese de não realização de investimentos no tratamento de resíduos e manutenção no recebimento de resíduos domiciliares e da SABESP diretamente no CTL, ao final do ano de 2044, o aterro ainda apresentaria uma vida útil residual de 10 anos.

Quadro 10 – Saldo de vida útil do aterro ao final da concessão sem investimento em CAPEX para tratamento (ilustrativo)

Ano	Saldo Vida Útil (m ³)	Acréscimo de Vida Útil (m ³)	Volume Enviado ao Aterro (m ³)	Vida Útil (anos)
2023	8.693.016,91	-	1.868.569,81	4,7
2024	6.819.848,63	-	1.868.569,81	3,6
2025	4.940.695,78	1.150.000,00	1.868.569,81	2,6
2026	4.217.527,50	1.250.000,00	1.868.569,81	2,3
2027	3.594.359,22	25.400.000,00	1.868.569,81	1,9
2028	27.121.190,94	-	1.868.569,81	14,5
2029	25.242.038,09	-	1.868.569,81	13,5
2030	23.368.869,81	-	1.868.569,81	12,5
2031	21.495.701,53	-	1.868.569,81	11,5
2032	19.622.533,25	23.100.000,00	1.868.569,81	10,5
2033	40.843.380,40	-	1.868.569,81	21,9
2034	38.970.212,12	-	1.868.569,81	20,9
2035	37.097.043,84	-	1.868.569,81	19,9
2036	35.223.875,56	-	1.868.569,81	18,9
2037	33.344.722,71	-	1.868.569,81	17,8
2038	31.471.554,43	-	1.868.569,81	16,8
2039	29.598.386,15	-	1.868.569,81	15,8
2040	27.725.217,87	-	1.868.569,81	14,8
2041	25.846.065,02	-	1.868.569,81	13,8
2042	23.972.896,74	-	1.868.569,81	12,8
2043	22.099.728,46	-	1.868.569,81	11,8
2044	20.226.560,18	-	1.868.569,81	10,8
		50.900.000,00		

Fonte 64 – Elaboração própria com base nos dados da Planilha “48- Fase 6 CTL” (linhas 21 a 26 da aba “ENGENHARIA-OBRAS”)

Em suma, verifica-se que estaria sendo previsto um elevado investimento na ampliação da vida útil do aterro CTL, em 50.900.000 m³, suficiente para elevar, em tese, a vida útil residual do aterro em 56 anos após o ano de 2044, apesar de estarem sendo prevista, ao mesmo tempo, a implantação de novas formas de tratamento que reduzirão o envio de resíduos para o aterro, de modo a caracterizar desperdício, indo de encontro ao artigo 70 da CF (princípios da eficiência e da economicidade).

Além disso, não há cláusula no TAM (ou no EVTE) que determine ou justifique precisamente a realização da ampliação do CTL nessas quantidades, não sendo possível exigir da concessionária, em tese, esse volume de ampliação. Da ausência de definições no TAM (Achado

de Auditoria nº 31), há o risco jurídico de que não seja possível exigir da concessionária essa grande ampliação na vida útil do aterro e que, ao mesmo tempo, seja paga tarifa compatível com tal exigência.

Os investimentos, assim, estão sendo previstos em quantidade incompatível: i) com a razoabilidade, porque tal ampliação não se justifica no contexto do projeto; ii) com as cláusulas contratuais, porque não há exigência expressa de uma ampliação nessas quantidades.

Em observância aos princípios da economicidade e da eficiência, os investimentos dimensionados para o cumprimento de cada obrigação contratual devem ser apenas aqueles tidos como estritamente necessários para, em condições eficientes e em valores de mercado, atender ao objeto contratual.

Evidências: arquivo eletrônico “48 - Fase 6 CTL” enviado em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475).

3.27. Achado de Auditoria nº 27 – As planilhas auxiliares do EVTE, enviadas por SP-Regula, demonstram que haveria ampliação da útil do aterro CTL em 50.900.000 m³. No entanto, não resta claro como se daria o acréscimo de vida útil do Aterro CTL em 23.100.000 m³ no Ano 2032, uma vez que não estão mais previstos investimentos a partir de 2028. Não resta justificado, também, o acréscimo de 23.100.000 m³ no ano de 2027 - 75% dos investimentos estão concentrados nos Anos 1 e 2 do cronograma financeiro, enquanto os principais acréscimos estão em anos posteriores. Há, portanto, descompasso no cronograma apresentado.

Crêterios: art. 70 da Constituição Federal (princípios da eficiência e da economicidade); Art. 7º, §1º, “b”, da Lei Municipal nº 17.731/2022; art. 4º, X da IN nº 02/2022 desta E. Corte

Análise, fundamentação e evidências

Consta na planilha denominada “48 - Fase 6 CTL¹⁵³” a estimativa de investimentos no aumento de vida útil do aterro CTL com as obras previstas divididas em 4 fases para implantação.

¹⁵³ Constante nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475).

Em síntese, todas as fases/etapas têm as mesmas obras, quais sejam: limpeza do terreno, terraplenagem, boa espera, sistema de drenagem subsuperficial, sistema de impermeabilização, sistema de drenagem de gases e chorume na fundação, sistema de drenagem superficial – provisório, sistema de drenagem – definitivo, dique de disparo, acessos, rede de transmissão trifásica.

Na sequência, verifica-se que os investimentos estão concentrados nos 4 primeiros anos. Com 75,6% dos investimentos nos 2 primeiros anos.

Quadro 11 – Evolução da vida útil do aterro e etapas de investimento

Ano	Acréscimo de Vida Útil (m ³)	Etapas de Investimento (R\$)
2023	-	0,00
2024	-	106.271.169,44
2025	1.150.000,00	68.840.958,32
2026	1.250.000,00	28.394.667,25
2027	25.400.000,00	27.206.538,18
2028	-	0,00
2029	-	0,00
2030	-	0,00
2031	-	0,00
2032	23.100.000,00	0,00
2033	-	0,00
2034	-	0,00
2035	-	0,00
2036	-	0,00
2037	-	0,00
2038	-	0,00
2039	-	0,00
2040	-	0,00
2041	-	0,00
2042	-	0,00
2043	-	0,00
2044	-	0,00
	50.900.000,00	230.713.333,19

Fonte 65 – Elaboração própria com base nos dados da Planilha “48- Fase 6 CTL” (linhas 21 a 26 da aba “ENGENHARIA-OBRA”)

Assim, não resta claro como haverá o acréscimo de 23.100.000,00 m³ no ano de 2027¹⁵⁴, tampouco o acréscimo nesse mesmo valor em 2032 sem haver quaisquer investimentos a partir do ano de 2028, ou seja, depreende-se que há um descompasso entre os investimentos previstos e os incrementos da vida útil do aterro.

Portanto, não resta claro como se dará o acréscimo de vida útil do Aterro CTL em 23.100.000 m³ no Ano 2032, uma vez que não estão mais previstos investimentos a partir de 2028, não ficando explicado, também, o acréscimo de 23.100.000 m³ no ano de 2027, uma vez que 75% dos investimentos estão concentrados nos Anos 1 e 2 do cronograma financeiro, enquanto os principais acréscimos estão em anos posteriores, caracterizando um descompasso no cronograma apresentado..

Evidências: arquivo eletrônico “48 - Fase 6 CTL” enviado em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475)

3.28. Achado de Auditoria nº 28 – o CAPEX das UREs, principais investimentos previstos no EVTE, é baseado em uma única estimativa, parametrizada, mesmo para variáveis a respeito das quais seria possível estimativa mais precisa com informações de mercado nacionais, restando a tarifa impactada por valores estimados com pouca robustez

Crêterios: artigo 70 da CF, princípios da economicidade e da eficiência.

Análise, fundamentação e evidências:

Para determinação do CAPEX das Unidades de Recuperação Energética (UREs), consta na aba CAPEX da planilha “Renovação 2022 URE Cenário 2.2¹⁵⁵” a estimativa orçamentária com obras e equipamentos, conforme a seguir:

¹⁵⁴ Totalizando R\$ 25.400.000,00.

¹⁵⁵ Constante nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 - documento SEI nº 097573555.

Figura 46 – Orçamento estimado para a construção da URE Unidade Leste com capacidade operacional de 1.096 t/dia

		Unidade Leste	Unidade Sul	TOTAL
		EUR 000's	EUR 000's	R\$ /EUR
	MWte	115,74	57,87	5,54
	Valor Investimento	€ 226.949,26	€ -	
	Impostos = Adotado % 0,22	€ 276.878,09	€ -	
		R\$ 000's	R\$ 000's	
1	CUSTO TOTAL DO EPC	1.492.489	-	97%
1.1	Equipamentos Eletromecânicos URE	949.487	-	62%
1.1.1	Sistema de Combustão e Caldeira	337.459	-	22%
1.1.2	Casa de Força	245.425	-	16%
1.1.3	Sistema de Tratamento de Gases	119.491	-	7,8%
1.1.4	Equipamentos Elétricos, Instrumentação e Controle	170.417	-	11%
1.1.5	Sistemas Auxiliares de Emissões, Cinzas e Recepção	76.695	-	5%
1.2	Serviços	262.298	-	17%
1.2.1	Engenharia e Projeto	76.695	-	5,0%
1.2.2	Despesas diretas	12.271	-	0,8%
1.2.3	Transporte	12.271	-	0,8%
1.2.4	Montagem (Mecânica e FGT)	99.704	-	6,5%
1.2.5	Comissionamento e Testes	30.678	-	2,0%
1.2.6	Seguros	30.678	-	2,0%
1.3	Obras Civas, Arquitetura e Edifícios	280.704.550	-	18%
2	OUTROS CUSTOS DO PROJETO	41.555	-	2,7%
2.1	Custos de Licenciamento e Exigências Ambientais	16.313	-	1,1%
2.2	Custos de Mobilização de O&M	10.357	-	0,7%
2.3	Custos de Desenvolvimento e MIP	-	-	0,0%
2.4	Seguros e Garantias durante Construção	14.143	-	0,9%
2.5	Custo de Assessorias Externas	741	-	0,05%
	CUSTO TOTAL DE CONSTRUCAO	1.534.044	-	100%

Fonte 66 – Planilha Renovação 2022 URE Cenário 2.2, aba CAPEX.

Cabe destacar que a URE trata do principal custo com CAPEX previsto no EVTE. Para a obtenção do valor total de R\$ 1.534.044 bilhão, houve apenas esse orçamento realizado integralmente através de estimativa parametrizada.

Inicialmente, o valor orçado está baseado na capacidade térmica da URE, cuja carga térmica é de 115,74 MW th, o que corresponde ao tratamento térmico de 1064 t/dia, conforme consta na aba “Dimensionamento” da planilha “Renovação 2022 URE Cenário 2.2”. Diante dessa capacidade de 115,74 MW th, para a obtenção do valor total, o estudo utiliza um dado médio, obtido através de informações de equipamentos implantados internacionalmente, que constam na aba “Referências” da planilha “Renovação 2022 URE Cenário 2.2.”, com informações de 19

plantas internacionais, entre os anos de 2019 até 2022. Dessa planilha, foi obtido o valor de 1,96 m€/MWt.

Com isso, o valor total de investimento para a implantação da URE (excluso Impostos e Outros Custos do Projeto) foi obtido pela multiplicação $115,74 * 1,96$, totalizando €\$ 226.949,26.

Esse custo total, obtido em função da capacidade térmica da URE, foi distribuído em percentuais que resultaram em custos de: 1.1 Equipamentos Eletromecânicos URE (62%); 1.2 Serviços (17%); 1.3 Obras Civas, Arquitetura e Edifícios (18%) e 2. Outros Custos do Projeto (2,7%).

Nesse sentido, o item 1.3 (Obras Civas, Arquitetura e Edifícios) apresenta um valor total de R\$ 280.704.550, equivalente a 18% do CAPEX da URE, estimado integralmente com base nas referências parametrizadas internacionais. No entanto, não há projetos que possibilitem a avaliação dessa previsão. Para fins comparativos, considerando o custo para obras civis com característica industrial, que é de R\$ 5.500,00 / m²¹⁵⁶, concluir-se-ia que a área construída para esse empreendimento é estimada em 51.037 m², o que aparentemente seria superior à necessidade de área construída para a implantação de uma URE.

Vale constatar, nesse contexto, que esses custos com obras civis estão baseados em premissa que advém de custos internacionais, o que não encontra justificativas. Custos com obras civis deveriam ser tratados como custos nacionais, haja vista ser matéria de amplo domínio no mercado nacional.

Na sequência, o item 1.1.4 (Equipamentos Elétricos, Instrumentação e Controle) apresenta um valor total de R\$ 170.471.000,00. Considerando, de forma ilustrativa, o tamanho da planta dimensionado a partir do item 1.3, os custos para o item 1.1.4 alcançariam o montante total de R\$ 3.340,00 / m², sendo equivalentes a 61% do valor total construído. Ressalta-se que não há nenhuma indicação desses custos e de a quais equipamentos eles corresponderiam.

Portanto, o CAPEX das UREs, principais investimentos previstos no EVTE, é baseado em uma única estimativa, parametrizada, mesmo para variáveis a respeito das quais seria possível

¹⁵⁶ Planilha "Renovação 2022 URE Cenário 2.2" aba Referências

estimativa mais precisa com informações de mercado nacionais (obras civis), restando a tarifa impactada por valores estimados com pouca robustez.

Referido procedimento está em desacordo ao artigo 70 da CF, princípio da economicidade e da eficiência.

Evidências: Planilha “Renovação 2022 URE Cenário 2.2 - arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 - documento SEI nº 097573555.

3.29. Achado de Auditoria nº 29– Consta somente uma pesquisa de preço para determinação de parte relevante do CAPEX da Unidade de Tratamento Mecânico (UTM), não havendo também fontes de referências de preço de parte relevante CAPEX da Unidade de Tratamento Biológico (UTB), restando a tarifa impactada por valores estimados com pouca robustez.

Crerios: art. 70 da Constituição Federal (princípios da economicidade e da eficiência)

Análise, fundamentação e evidências

Consta na documentação técnica que trata da Unidade de Tratamento Mecânico (UTM) a pasta denominada “Capítulo 2 Proposta Econômica”, constante nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573555). Nessa pasta estão os arquivos que tratam dos custos de implantação da UTM.

Ocorre que há somente uma pesquisa de preço contida nessa pasta, fornecida pela empresa Sutco Brasil Ltda, dividida em quatro documentos (2.1. Oferta econômica; 2.2. Lista de preços; 2.3. Lista de equipamentos; 2.4. Exclufões). Vale trazer, a esse respeito, para fins comparativos, o inciso V do art. 27. Do DM n.º 62.100/2022, que exige sempre três orçamentos, mesmo para investimentos de pequeno valor:

Art. 27. A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral consistirá na utilização, de forma combinada ou não, dos seguintes critérios:

[...]

V - múltiplas consultas diretas ao mercado com, **no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que haja justificativa para escolha dos fornecedores**, com prazo máximo de 6 (seis) meses da divulgação do edital.

Cabe salientar que, apesar de se tratar de uma Concessão, sendo o dimensionamento dos custos de responsabilidade da concessionária, trata-se, aqui, de reequilíbrio tarifário formulado diretamente a partir do valor integral dessa única proposta, e não de mera estimativa a ser eventualmente submetida ao crivo de um processo licitatório competitivo. Fosse o caso de licitação, cada licitante avaliaria por sua conta e risco o preço base colocado pelo Poder Concedente, apresentando estimativa própria que seria refletida na tarifa apresentada. No entanto, tratando-se de reequilíbrio contratual, a questão se inverte, em função da assimetria de informações, em que o Poder Concedente se situa em posição desfavorável, principalmente, quando se trata de investimentos significativos. Seria necessária e mais recomendável, nesse sentido, estimativa robusta.

Na sequência, quanto ao CAPEX na Unidade de Tratamento Biológico (UTB), não foi localizada pesquisa de preços, mas apenas informações dispostas nas planilhas denominadas “Renovação URE Cenário 2.2”, como por exemplo, “Módulo de Tratamento Biológico” com custo de € 100.000,00 por unidade de módulo, “Sistema de Controle TB” com custo de 0,05 €/t¹⁵⁷.

Portanto, há infringência ao inciso V do art. 27. Do DM n.º 62.100/2022, uma vez que consta somente uma pesquisa de preço para determinação de parte do CAPEX da Unidade de Tratamento Mecânico, além da não localização das referências os investimentos em CAPEX da UTB.

Evidências: arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573555)

¹⁵⁷ Constantes nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573555).

Seção 03 – Alocação de riscos, responsabilidades e obrigações no TAM

(Achados de Auditoria)

Passa-se a relacionar os achados de auditoria referentes ao exame das cláusulas do TAM, no que se refere às obrigações contratuais estipuladas e à alocação de riscos e responsabilidades estabelecidas.

3.30. Achado de auditoria nº 30: a minuta de Termo Aditivo Modificativo torna incerta a permanência de algumas obrigações contratuais, porque deixa de excluí-las expressamente do rol de obrigações, embora a documentação auxiliar sugira sua exclusão; analogamente, há cláusulas que não possuem adequada clareza ou problema de referência às cláusulas contratuais mantidas e/ou alteradas, em prejuízo à interpretação e à fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e em violação ao art. 23, V, da Lei Federal nº 8.987/1995

Critérios: art. 23, V, da Lei Federal nº 8.987/1995 (as obrigações do Poder Concedente e da Concessionária são cláusulas essenciais do Contrato de Concessão)

Análise, fundamentação e evidências

Não se localizaram, no TAM (peça 1), cláusulas que especificamente relacionem mudanças nos investimentos previstos especialmente no Anexo III do contrato atual. Não há, por exemplo, cláusula que especificamente altere a obrigação prevista no item 10 do Anexo III (implantar Usina de Compostagem¹⁵⁸), embora se possa presumir que tal obrigação tenha deixado de existir, uma vez que no reequilíbrio aprovou-se pleito a respeito da “exclusão” dessa usina. Em exemplo similar, não houve exclusão formal do Programa Feira Limpa, previsto na cláusula 12.3 do Anexo I.A, embora haja evento de reequilíbrio aprovando a exclusão desse Programa. Com efeito,

¹⁵⁸ 10. Implantar e operar Usina de Compostagem, na área do mesmo aterro mencionado no item 1, ou em outra a ser indicada por AMLURB, com capacidade de processamento bruto de 500 (quinhentas) toneladas/dia de resíduos, a ser instalada até o 180º mês da concessão.

mesmo a coleta de feiras comuns, que também já não é realizada pela concessionária desde 2011, continua prevista expressamente no contrato, nos termos da subcláusula 3.1.f¹⁵⁹.

Analogamente, não há previsão específica a respeito da remoção da obrigação de pagamento do ônus da concessão (5%), previsto na cláusula 14.1 do Contrato, embora tal obrigação não se encontre prevista no EVTE. Salienta-se que, como já havia sido apontado por esta Auditoria no item 3.3.3 do Relatório de peça 202 do TC 10.366/2019, esse mecanismo gera dispêndios desnecessários à municipalidade, por conta de engenharia financeira prevista no fluxo de caixa (Plano de Negócios), sem que traga quaisquer benefícios. Questionada, SP-Regula informou que haveria exclusão formal dessa obrigação do contrato (fl. 1 da peça 30).

No mesmo sentido, denota-se que a fórmula de reajuste da tarifa contratual, atualmente prevista na subcláusula 15.2 (fl. 23 da peça 12), não está sendo expressamente revogada. No item 3.4 do Anexo VIII, no entanto, é prevista uma nova fórmula de reajuste (fl. 113 da peça 1). Como foi prevista nova fórmula de reajuste tarifário, quer parecer que ficou tacitamente revogada a fórmula prevista na cláusula 15.2. No entanto, a ausência de expressa revogação pode trazer prejuízos à interpretação do contrato.

Salienta-se que a necessidade de formalização de termo aditivo para modificação de obrigações contratuais previstas em contratos de concessão já foi reconhecida pelo STJ (REsp 1708181/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/05/2018, DJe 19/11/2018) e pelo TCE-SP (TC 040369/026/12; decisão de 6 de novembro de 2014). No mesmo sentido, nos termos do art. 23, V, da Lei Federal nº 8.987/1995, todas as obrigações contratuais devem estar adequadamente especificadas em cláusulas contratuais. Assim, deve haver adequada aderência entre as obrigações da concessionária e as previsões a esse respeito nas cláusulas contratuais (originais e modificadas), de forma que se possa extrair do texto do contrato o conteúdo obrigacional completo.

¹⁵⁹ 3.1. O objeto do presente Contrato é a concessão dos serviços divisíveis de limpeza urbana prestados em regime público, na área geográfica descrita como Agrupamento Sudeste (Anexo II), nos termos especificados no Edital, neste Instrumento e em seus anexos, compreendendo:- a prestação dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de: resíduos sólidos originados em feiras livres e mercados, desde que corretamente acondicionados.

O item 58 da Matriz de Riscos do TAM (Anexo V, fl. 88 da peça 1) é outro que traz problemas de interpretação. Os riscos tratados nesse item, constata-se, são os mesmos já previstos na subcláusula 15.6 do contrato. Com efeito, quer parecer que esse item 58 inclusive faz referência a tal subcláusula, mas de forma indireta, falando na “banda de demanda fixada no Contrato nº 026/SSO/2004”. No entanto, enquanto a cláusula 15.6 do contrato era clara e objetiva a respeito dessa “banda de demanda”, o item 58 da matriz de riscos do TAM é genérico e pode trazer dificuldades à aplicação da cláusula contratual, porque: i) repete, desnecessariamente, com outras palavras, o conteúdo de uma cláusula já objetivamente estabelecida no contrato; ii) elenca algumas possibilidades específicas de fatores de alteração na “demanda”, de forma que pode conduzir ao entendimento de que essas possibilidades específicas ali listadas seriam taxativas, o que traria prejuízos e tornaria ineficiente a alocação contratual dos riscos em questão.

A subcláusula 9.2.1 do Anexo IX também padece de problemas de clareza, com riscos de prejuízo ao erário. Isso porque ela menciona “destinação em local diferente da prevista no EVTE”, fixando referido local como base para avaliação de possíveis reequilíbrios¹⁶⁰. No entanto, o EVTE que constava na minuta do TAM (Anexo X) não indicava essa destinação. O tema foi expressamente questionado à SP-Regula, que afirmou que faria correção dessa cláusula (fl. 3 da peça 26).

Ressalte-se ainda que essa obrigatoriedade de formalização de termo aditivo não pode ser tratada como mera formalidade. A existência de contradições entre os documentos e/ou de cláusula prevendo expressamente obrigações não mais existentes gera prejuízos à organização, à interpretação e à definição das obrigações contratuais, já que deixa de haver uma única fonte concentrada para as obrigações (o contrato), criando-se ao fiscal a necessidade de recurso a documentos esparsos, que não guardam a mesma linguagem do contrato, por vezes nem mesmo se referindo diretamente às suas cláusulas.

Evidências: minuta de contrato (peça 01); EVTE atualizado (fornecido por SP-Regula; processo SEI nº 9310.2023/0001493-6).

¹⁶⁰ Caso seja prevista destinação em local diferente da prevista no EVTE, avaliar o risco conforme Anexo V - Matriz de Riscos e, caso necessário, proceder ao reequilíbrio ordinário ou extraordinário conforme Anexo VII - Das Revisões Ordinária e Extraordinária.

3.31. Achado de Auditoria nº 31: Não há parâmetros mínimos definidos expressamente no TAM para a obrigação contratual de ampliação da vida útil do Aterro Sanitário CTL, em infringência ao inciso V, do artigo 23 da Lei Federal nº. 8.987/1995.

Critérios: art. 23, inciso V, da Lei Federal nº 8.987/1995.

Análise, fundamentação e evidências:

Consta no TAM as obrigações da Contratada quanto aos investimentos no Aterro CTL (peça x, fl. 128, grifos nossos e no original):

A. OBRIGAÇÕES A PARTIR DO ANO 1

9.1. Implantar a ampliação da Central de Tratamento de Resíduos Leste - CTL, até o final do ano 3.

9.1.1. Com vistas ao atendimento da obrigação referida no item anterior, a CONCESSIONÁRIA deverá submeter ao PODER CONCEDENTE, os projetos executivos, estudos ambientais e demais procedimentos para aprovação da ampliação da Central de Tratamento de Resíduos Leste – CTL.

9.1.2. A Concessionária deverá efetuar as compensações ambientais requeridas pelos órgãos licenciadores responsáveis, conforme Anexo V - Matriz de Riscos.

Verifica-se que a obrigação da concessionária quanto à ampliação da vida útil é até o final do ano 3. Porém, para além dessa data limite, não está definido no TAM expressamente nenhum outro parâmetro a ser atendido nessa ampliação. Nem mesmo no EVTE é possível constatar essa especificação (como explicado no Achado de Auditoria nº 26, é apenas em planilha auxiliar que se constata que foram previstos investimentos suficientes para ampliar em 50.900m³ a capacidade do aterro CTL).

Diferentemente do que ocorreu no contrato em andamento até aqui, o aterro CTL passará a ser uma destinação secundária para os resíduos coletados, deixando de ser a única destinação possível. Assim, se no contrato em andamento era possível constatar que a concessionária era responsável por dimensionar a capacidade do aterro por sua conta e risco, cabendo a ela determinar os investimentos e as ampliações tidas como necessárias, esse entendimento deixa

de ser aplicável a partir do TAM, porque, com o aterro sendo apenas uma destinação secundária, passa a ser necessária adequada previsão de sua capacidade.

A importância dessa previsão expressa dos parâmetros é reforçada pelo que já foi relatado no Achado de Auditoria nº 26, de que estão sendo considerados investimentos suficientes para que o CTL possua vida útil de 55 anos após o fim da concessão.

Diante da ausência de previsões expressas no EVTE ou no TAM: i) ou os investimentos estão simplesmente superdimensionados, já que a concessionária nem mesmo é obrigada a realizar tamanho acréscimo de volume, devendo apenas garantir a destinação ao aterro, de forma que uma estimativa realista não precisaria considerar toda essa ampliação de volume; ii) ou há falha nos documentos do TAM, por não restar especificada qual é, exatamente, a ampliação do CTL que está sendo exigida.

Por exemplo, deveriam estar definidos expressamente no TAM: a estimativa de capacidade de acréscimo da vida útil em metros cúbicos (m³); a estimativa de capacidade de acréscimo da vida útil por fase de implantação, tendo em vista a previsão faseada da ampliação na planilha denominada “48 – Fase 6 CTL”, além da previsão para o ano de 2032; a expectativa de aumento da vida útil do aterro CTL, dentre outros parâmetros convenientes para tratar das obrigações da Concessionária de forma clara.

Essa exigência pode ser extraída do art. 23, V, da Lei Federal nº 8.987/1995:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

[..]

V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

Do exposto, não constam parâmetros mínimos definidos expressamente no TAM para a ampliação da vida útil do Aterro Sanitário CTL, o que infringe o inciso V, do artigo 23 da Lei Federal nº. 8.987/1995.

Evidências: TAM (peça 01), arquivo eletrônico enviado em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475)

3.32. Achado de auditoria nº 32: A cláusula 1.1 do TAM define que o prazo de vigência se inicia em 13.10.24, porém há itens contratuais que atribuem encargos, investimentos e pagamento da nova tarifa à concessionária a partir de 13.10.23, de forma retroativa à formalização contratual, em desacordo com os arts. 60, parágrafo único, e 65, I, “c”, da LF nº 8.666/1993 (arts. 95, § 2º, e 124, II, “c” da LF nº 14.133/2021);

Critérios: arts. 60, parágrafo único, e 65, I, “c” da LF nº 8.666/1993¹⁶¹, e arts. 95, § 2º, e 124, II, “c” da LF nº 14.133/2021.

Análise, fundamentação e evidências

A Cláusula 1ª do TAM dispõe que (peça 01, fl. 04, nosso grifo):

1.1. O presente termo aditivo tem por objeto a prorrogação do Contrato nº 026/SSO/04 (Agrupamento Sudeste - processo SEI nº 8310.2017/0000326-4), pelo período de 240 meses a contar de **13 de outubro de 2024, com vigência até 12 de outubro de 2024** [...]

Assim, tem-se que a cláusula 1.1 do TAM define que o prazo de vigência se inicia em 13.10.2024, e se encerra, em que pese o erro de grafia, em 12.10.2044.

No entanto, verifica-se que em itens dos anexos do TAM está sendo considerado como se o termo aditivo em tela já tivesse iniciado sua vigência em 13.10.2023. Por exemplo, o subitem 2.1.1 do Anexo VIII (peça 01, fl. 111):

2.1.1. Para a contagem de tempo dos marcos definidos na Tabela 15, computa-se retroativamente, como termo inicial do cronograma de investimentos e da tarifa, o dia 13 de outubro de 2023.

¹⁶¹ Salienta-se que essa lei continua aplicável à presente contratação, nos termos do art. 190 da Lei Federal nº 14.133/2021: Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

Ou seja, por este subitem o prazo de vigência para os investimentos previstos nesse aditivo, e também para o pagamento de tarifa, se inicia em 13.10.2023, um ano antes do estabelecido na Cláusula 1ª do TAM.

Além disso, as Tabelas 16 (Balanço de Massas), 18 (Cronograma de Investimentos), Figura 2 do Anexo X (Fluxo de Caixa Livre do EVTEA), Tabela I do Apêndice III (peça 01, fls. 118/119, 127, 141, 212) consideram um período de 21 anos, e não de 20 anos, como se o termo aditivo em tela já tivesse se iniciado em 13.10.2023.

O item “A” do Anexo IX ao Termo Aditivo – Encargos Contratuais e Plano de Investimentos (peça 01, fls. 128/135) traz uma série de obrigações a serem cumpridas a partir do ano 1 do EVTE, isto é, a partir de outubro de 2023, por exemplo:

9.13. Adquirir terreno para substituir a área prevista na Lei nº 17.552/2021, art. 32, que altera o item VIII do art. 15 da Lei nº 17.245/2019, até o final do ano 1.

9.14. Construir, em área disponibilizada pela PMSP, Centro Temporário de Acolhimento, em substituição ao existente na área prevista para a implantação do Ecoparque Sul, até o final do ano 1.

[...]

9.31. Aprimorar o Sistema de Controle de Resíduos Sólidos Urbanos (SISCOR) e o Sistema Informatizado de Fiscalização dos Serviços de Coleta de Resíduos (FISCOR).

9.31.1. Em até 120 (cento e vinte) dias da assinatura deste TAM, apresentar o plano de ações de aprimoramento previstas para homologação do PODER CONCEDENTE

[...]

9.32. Desenvolver e implantar software de medição automatizada do atendimento das passagens planejadas a cada ponto de coleta.

9.32.1. Em até 90 (noventa) dias da assinatura deste TAM, apresentar o plano de desenvolvimento e implantação para homologação do PODER CONCEDENTE.

Ou seja, estão sendo atribuídos encargos à concessionária de forma retroativa, com posterior regularização com a celebração de termos aditivos, o que viola uma série de normas legais, como o art. 60, parágrafo único, da LF nº 8.666/1993, e art. 95, § 2º, da LF nº 14.133/2021. Além disso, já restou assentado pelo Tribunal de Contas da União:

9.1.7. deixe de celebrar contratos com efeitos retroativos, evitando o risco de simulação de cumprimento anterior de formalidades, em desrespeito ao disposto nos arts. 60 e 61 da Lei nº 8.666/1993, bem como de firmar contratos por prazo indeterminado, em observância aos termos dos arts. 55, inciso IV, e 57, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, regularizando a situação das avenças caso existentes. (TCU, Acórdão 1.020/2011 – Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro, 20.04.2011)

Além disso, dispõe o subitem 2.2.2, do mesmo Anexo VIII (peça 01, fl. 112):

2.2. Conforme Anexo X - EVTE e Diretrizes para Elaboração dos Fluxos de Caixa, o valor da TARIFA BASE mensal a ser paga pelo USUÁRIO que, no momento da assinatura deste TAM, corresponde ao PODER CONCEDENTE -, passa a ser de R\$ 100.500.000,00 (cem milhões e quinhentos mil reais), em valores de outubro de 2022.

[...]

2.2.2. A diferença entre a TARIFA BASE prevista no item anterior e a tarifa efetivamente praticada no período de 13 de outubro de 2023 até a data da efetiva assinatura deste TAM deverá ser paga em parcelas mensais de igual valor distribuídas no período remanescente do Ano 1 da execução contratual.

Ou seja, por este subitem, após a assinatura do TAM, será devida à concessionária a nova tarifa de forma retroativa desde 13.10.2023 até eventual assinatura efetiva do termo, sendo a concessionária ressarcida pela diferença entre a tarifa paga nesse período e a nova tarifa (“tarifa base”) definida no subitem 2.2 (considerando valores na data-base de outubro de 2022).

Esse “direito” da concessionária de ser remunerada pela nova tarifa de forma retroativa à assinatura do termo aditivo configura pagamento antecipado, em infringência ao art. 65, I, “c” da LF nº 8.666/1993, e art. 124, II, “c” da LF nº 14.133/2021.

Ressalta-se que essa premissa de considerar outubro de 2023 como data inicial do EVTE decorre de premissa da FIPE relativa ao Produto 2 (peça 47) enfrentada no item 3.39.c desse relatório (Achado nº 39). Como visto, a FIPE afirma que considerou em seu “cenário base” (peça 47, fl. 43):

[...] a renovação do módulo concessório tem a sua validade e eficácia condicionada à realização dos novos investimentos a partir de outubro de 2023. Tendo em vista que os contratos têm vigência até outubro de 2024, os fluxos de caixa apresentados a seguir possuem 21 anos, sendo 20 anos do período de prorrogação, mais um ano para finalização dos contratos – entre outubro de 2023 e setembro de 2024.

Ou seja, a FIPE considerou o “ano 1” do novo período contratual o “ano 20” do contrato original. O novo período contratual, referente a este termo de aditamento, se iniciaria em outubro de 2023.

Como se argumentou no item nº 3.39.c desse relatório (Achado nº 39), não há como a concessionária iniciar a mobilização para antecipar os novos investimentos nesse primeiro ano, uma vez que ainda não há confirmação da prorrogação contratual. Não há como começar a ter dispêndios preparativos dos investimentos, como aquisição de terrenos, gastos com licenciamento, etc. O efeito prático desse dispositivo, uma vez confirmada a prorrogação contratual a partir de outubro de 2024, seria que a concessionária receberia a nova tarifa de forma retroativa a outubro de 2023, mesmo com a impossibilidade de cumprir esses novos encargos atribuídos a ela nesse “primeiro ano”.

Tem-se que a Superintendência de Contratos da SP Regula, em avaliação jurídica, ao analisar este ponto do Produto 2, afirmou (peça 41, fl. 03):

4. Por fim, parece mais adequado, para fins de conformidade jurídica ao art. 38, caput, da Lei Municipal n. 13478/2002, tratar a hipótese de prorrogação que ora se discute *não como prorrogação antecipada, mas sim como prorrogação ordinária* de 20 (vinte) anos contados a partir de outubro de 2024, quando os contratos primitivos se extinguem pelo decurso do seu prazo original, também de 20 (vinte) anos.

4.1. Do ponto de vista do direito administrativo, não se deve confundir o *prazo de duração do contrato*, negócio jurídico com prazo máximo determinado em lei, com a eventual *antecipação de seus efeitos*, o que pode envolver adiantamento de investimentos e plano de negócios capaz de anteceder a própria vigência da prorrogação.

[...]

4.3. É oportuna, pois, a revisão global do P2, com vistas à uniformização de sua redação, fixando-se por parâmetro os seguintes termos: (i) trata-se de prorrogação contratual ordinária, que não se confunde com prorrogação antecipada, prorrogação premial ou mera extensão contratual; (ii) os contratos hipoteticamente prorrogados teriam novo prazo de 20 (vinte), e não de 21 (vinte e um) anos.

Esse entendimento foi corroborado pela Superintendência Jurídica da SP Regula (42, fl. 02):

[...] deve-se uniformizar a redação do produto para tratar a hipótese como prorrogação ordinária (diferente da prorrogação antecipada, premial ou extensão contratual [...]), bem como fixar que a prorrogação teria novo prazo de 20 (vinte) anos.

Evidências: TAM (peça 01) e Produto 2 (47), e pareceres da SP Regula (peças 41 e 42).

3.33. Achado de auditoria nº 33: os itens 5.2 e 5.3 do Anexo IV do TAM (e as demais cláusulas correspondentes) não alocam eficientemente os riscos de variação das receitas com exploração de receitas operacionais não tarifárias, porque: i) o risco está majoritariamente alocado à parte que não tem capacidade ou possibilidade para gerenciá-lo (Poder Concedente); ii) não estão sendo adequadamente observadas as assimetrias de informação; iii) o mecanismo concebido cria desalinhamento de incentivos.

Crítérios: Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade e princípio da eficiência)

Análise, fundamentação e evidências

Constata-se que a premissa de realização de receitas acessórias “operacionais não tarifárias” é fundamental no projeto de renovação do contrato, prevendo-se valor que chega a R\$ 368.086.443,94 anuais no Ano 17 da renovação.

Referidas receitas se encontram disciplinadas no Anexo IV do TAM - Diretrizes para Exploração de Receitas Operacionais não Tarifárias e Acessórias.

A responsabilidade pela busca do atingimento dessa receita será da concessionária:

1.1. É obrigação da CONCESSIONÁRIA a comercialização com terceiros dos seguintes produtos advindos dos sistemas de tratamento de resíduos implantados:

a) combustível derivado de resíduos produzido pela CONCESSIONÁRIA mediante reaproveitamento de parte dos resíduos coletados; b) energia elétrica produzida pela CONCESSIONÁRIA mediante reaproveitamento de parte dos resíduos coletados; c) metano e crédito de carbono decorrentes, produzidos pelo Aterro Sanitário Municipal ou pelo processo de tratamento da fração orgânica; d) resíduos recicláveis triados da coleta domiciliar (resíduo comum) e passíveis de reaproveitamento; e e) créditos de carbono de origem das UREs.

1.2. As receitas obtidas com a comercialização dos produtos listados no item 1.1 são denominadas RECEITAS OPERACIONAIS NÃO TARIFÁRIAS, sendo relevantes para viabilidade econômico-financeira do projeto e, portanto, previamente aprovadas para exploração comercial pela CONCESSIONÁRIA.

No entanto, o Poder Concedente assume efetivamente o risco pela eventual não realização dessas "Receitas Operacionais não Tarifárias e Acessórias", basicamente garantindo à concessionária que ela deverá obter tais receitas conforme projetadas no EVTE (Anexo X), conforme itens 5.2 e 5.3 do Anexo IV do TAM:

5.2. A CONCESSIONÁRIA assume o risco de variação de até 5% (cinco por cento), para mais ou para menos, do valor da receita bruta efetivamente registrada no trimestre, para a soma das fontes de receitas operacionais não tarifárias, em relação aos valores estimados no Anexo X - EVTE e Diretrizes para Elaboração dos Fluxos de Caixa.

5.3. **O PODER CONCEDENTE assume o risco de variações superiores a 5% (cinco por cento), para menos, do valor da receita bruta efetivamente registrada no trimestre**, para a soma das fontes de receitas operacionais não tarifárias, **em relação aos valores estimados no Anexo X - EVTE e** Diretrizes para Elaboração dos Fluxos de Caixa, compensando a CONCESSIONÁRIA por meio do procedimento descrito neste Anexo.

Dessa alocação de riscos, surgem três problemas relevantes:

- i) está sendo alocado ao Poder Concedente, majoritariamente, o risco referente a fato sob o qual ele não tem capacidade ou possibilidade de gerenciamento ou influência – qual seja, a atividade de comercialização dos resíduos em questão - em violação aos princípios da economicidade e da eficiência;
- ii) Trata-se de parâmetro sujeito a grande variabilidade e imprevisibilidade e com grande assimetria de informação (sendo o concessionário o efetivo controlador e conhecedor da informação);
- iii) o mecanismo cria desalinhamento de incentivos, com a concessionária ficando desincentivada a efetivamente buscar o atingimento das receitas previstas no EVTE (Anexo X).

Passa-se a discorrer detalhadamente sobre cada um desses problemas.

Com relação ao item “i”, é pacífico na doutrina que o risco deve ser alocado à parte com melhor capacidade para gerenciá-lo. Nesse sentido, confira-se a lição de Fernando Vernalha Guimarães¹⁶²:

Lembre-se que a repartição de riscos em contratos de Parceria Público-Privada será guiada por uma diretriz de eficiência. Isso significa que a Administração deverá buscar a matriz mais eficiente possível, o que levará em consideração a capacidade de cada parte para gerenciar adequadamente o risco.

É evidente que cada parte apresenta condições subjetivas e específicas para gerenciar os riscos, o que significa tanto sua aptidão para se prevenir da ocorrência do risco como para minimizar os prejuízos na hipótese de sua materialização. Isso se reflete em diferentes custos para lidar com o risco, de modo que a opção por alocar o risco a uma ou a outra parte necessariamente repercutirá na estrutura de custos de um contrato de PPP.

A busca pela maior eficiência no âmbito de um contrato como a PPP importará em alocar cada risco catalogado à responsabilidade daquela parte que consegue, a custos mais baixos do que a outra, administrar o risco. Se assim for feito, promove-se a redução do somatório de custos envolvidos na contratação, gerando-se ganhos de eficiência.

A capacidade de administrar o risco envolve a aptidão não apenas para conhecer o risco, mas especialmente para (i) reduzir a probabilidade de sua ocorrência e (ii) minimizar os prejuízos na hipótese de sua materialização. A capacidade, portanto, de controlar a ocorrência do risco e, ainda, a capacidade de minorar os prejuízos derivados de sua materialização serão simultaneamente consideradas para o efeito da alocação e partilha da responsabilidade sobre o risco. (grifo nosso)

No mesmo sentido, Maurício Portugal Ribeiro¹⁶³:

[...] o risco deve ser sempre alocado à parte que a um custo mais baixo pode reduzir as chances do evento indesejável se materializar ou de aumentar as chances do evento desejável ocorrer. Esse critério leva em conta a capacidade das partes de adotar ações preventivas para evitar eventos indesejáveis ou incentivar a ocorrência dos eventos desejáveis. [...]

No caso sob análise, a concessionária é, evidentemente, a parte que tem efetiva capacidade para gerenciamento do risco em questão. Trata-se de receita oriunda da atividade de

¹⁶²GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Repartição de riscos nas Parcerias Público-Privadas. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/28/edicao-1/reparticao-de-riscos-nas-parcerias-publico-privadas>. Acesso em 07.02.2024.

¹⁶³ RIBEIRO, Maurício Portugal. Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos. Editora Atlas SA, 2011, p. 78

comercialização de produtos específicos resultantes da atividade da concessionária, comercialização essa que deverá ser realizada exclusivamente pela concessionária, por expressa disposição contratual (item 1.1 do Anexo IV). A realização das receitas com a venda dos produtos dependerá da capacidade da concessionária de negociar referidos produtos em condições comercialmente favoráveis. Dependerá, além disso, da qualidade do próprio serviço de venda, incluindo condições de entrega, garantias e demais condições contratuais negociáveis. O próprio preço desses produtos, observe-se, dependerá também das condições operacionais e comerciais em que a concessionária se mostrar capaz de disponibilizá-los, e não apenas da eventual oscilação do preço médio de mercado verificado na região.

Analogamente, a produção dos itens previstos no item 1.1 do Anexo IV dependerá das condições operacionais a serem alcançadas pela concessionária, em sua atividade rotineira (disponibilidade da turbina e rendimento, percentual de cinzas, captação de metano/biogás, etc.).

Assim, em que pese a receita com os produtos em questão possa depender, também, da gravimetria dos resíduos gerados no agrupamento, que impacta na quantidade e qualidade dos resíduos comercializáveis a serem produzidos, é certo que parte muito relevante da receita dependerá exclusivamente da capacidade da concessionária na produção e comercialização. Nesse panorama, observe-se que o Poder Concedente não está assumindo meramente o risco de variações nos preços médios de mercado dos produtos a serem comercializados, mas sim, diretamente, o risco por variações na receita obtida pela concessionária, independentemente do motivo. No entanto, o Poder Concedente não tem qualquer possibilidade de influenciar na atividade de produção e comercialização dos produtos, não podendo eficazmente gerenciar, de qualquer forma, o risco em questão.

Observe-se que o risco de variação da receita operacional não tarifária por eventual redução ou aumento *da quantidade* de resíduos produzidos no agrupamento – fator que não depende nem da concessionária nem do Poder Concedente - já se encontra endereçado, por força da alocação

do risco pela geração de resíduos estabelecida na cláusula 15.6.2 do Contrato nº 26/SSO/04¹⁶⁴. Assim, não seria necessário estabelecer novo compartilhamento de riscos a esse respeito.

No que se refere ao item “ii”, trata-se, com efeito, de tópico em que a assimetria de informação está nitidamente em desfavor do Poder Concedente. Em contratos de concessão, o problema da assimetria de informação se potencializa diante da complexidade técnica inerente aos serviços, e isso terá especial influência no sistema de reequilíbrio econômico-financeiro. É razoável assumir que a parte privada (concessionária) possui maior informação a respeito dos detalhes técnicos operacionais no momento da formação do contrato. Além disso, com o passar dos anos e o longo prazo de execução, é possível que essa assimetria de informação venha a se tornar ainda maior, diante do contato próximo da concessionária com o dia a dia da operação.

O reconhecimento do problema da assimetria de informação na relação de concessão reclama o desenho de mecanismos destinados a mitigá-lo, especificamente no desenho dos contratos. Nas palavras de Marcos Nóbrega¹⁶⁵, tratando dos procedimentos inerentes às contratações públicas, “o grande desafio hoje é como otimizar os custos de transação e as assimetrias informacionais, formatando sistemas que gerem menos ineficiência”.

A alocação estabelecida no contrato ora sob análise, nos termos dos itens 5.2 e 5.3 do Anexo IV, vai de encontro a todos esses conceitos, alocando riscos ao Poder Concedente sob os quais ele não tem qualquer capacidade de gestão e está em posição nitidamente desfavorável em termos de informação.

Em suma, o contrato está alocando ao Poder Concedente um risco a respeito do qual há relevante domínio, por parte da concessionária, das informações relevantes, em violação aos princípios básicos que regem a alocação de risco em concessões e aos princípios da eficiência e da economicidade.

¹⁶⁴ 15.6.1. A variação quantitativa de resíduos sólidos gerados (VAR) para além ou para aquém do limite de 0,1 (zero virgula um) , ou 10 % (dez por cento) implicará a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão em favor da Concessionária ou do Usuário, seja por meio da revisão de tarifas, seja pela extensão do prazo da concessão ou qualquer outro meio..

¹⁶⁵ NÓBREGA, Marcos. *Direito e Economia da Infraestrutura*. Belo Horizonte, Fórum, 2020, p. 24.

Com relação ao item “iii”, denota-se que a concessionária terá praticamente garantida a receita prevista no EVTE, ainda que não atue efetivamente para comercializar os produtos. A margem de variação efetiva da receita da concessionária, nesse panorama, é muito pequena, ficando a receita ancorada nos valores previstos no EVTE sem que a atuação da concessionária na comercialização dos resíduos traga grandes diferenças. Independentemente do eventual insucesso em sua atuação, a concessionária receberá 95% da receita prevista. Caso tenha sucesso e supere 105% da receita prevista, a concessionária deixará de obter 50% desse “excesso”, o que desincentiva ainda mais sua atuação na comercialização (especialmente considerando que, para que valha a pena ampliar as receitas a partir do total de 105%, deverá obter lucro marginal suficiente para compensar os 50% de receita compartilhados). Em outras palavras, a concessionária tem basicamente garantida uma receita próxima à prevista no EVTE independentemente do sucesso ou insucesso de sua atuação. A concessionária fica desincentivada a efetivamente buscar o atingimento das receitas previstas no EVTE, porque sua atuação pouca influência sobre o valor efetivo a ser recebido.

O economista Jean Jacques Laffont ressalta a necessidade de se considerar a questão da regulação como um problema de agência, em função do problema da assimetria de informação, de forma a manejar adequadamente os incentivos contratuais¹⁶⁶:

Os reguladores, quaisquer que sejam seus objetivos, estão fundamentalmente limitados por falta de informação a respeito das firmas que eles estão regulando. É apenas deixando nítidos tais limites que algum progresso intelectual pode ser feito nessa área.

O primeiro passo para uma nova teoria da regulação foi formular a regulação como um problema de agência. Ressaltando o papel da assimetria de informação e se utilizando de teorias de incentivos [...]

Em suma, a alocação de riscos prevista nos itens 5.2 e 5.3 do Anexo IV está criando incentivos contraproducentes ao sucesso da concessão.

Evidências: peça 1 (minuta); EVTE e fundamentos (enviados por SP-Regula a essa Auditoria após requisição).

¹⁶⁶ LAFFONT, Jean-Jacques. The new economics of regulation ten years after. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1994, p. 510, tradução nossa.

3.34. Achado de auditoria nº 37: o item 9.17 do Anexo IX do TAM, ao estabelecer expressa exigência de quantitativo de veículos para a coleta domiciliar, viola o art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 e entra em conflito com as outras cláusulas do contrato, já que a realização da coleta domiciliar é obrigação de fim, definida por escopo, e não por quantidades de equipamentos, devendo a quantidade de veículos tida como necessária ser dimensionada pela concessionária, por sua conta e risco (a obrigação é coletar todos os resíduos em todos os locais do agrupamento, de segunda a sábado, na frequência mínima definida no Anexo I.A)

Crítérios: art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 (dimensionamento por conta e risco da concessionária); Anexo II do contrato; Cláusulas 15.5, 15.6 e 15.7 do contrato; Cláusula 8.2.I do contrato; art. 6º da Lei Federal nº 8.987/1995 (princípio da universalidade); cláusula 3 do contrato; Anexo I.A do contrato

Análise, fundamentação e evidências

Constata-se que, pelo contrato atual, não há obrigação específica de quantidades de veículos da coleta domiciliar. **Não há, no que se refere à Coleta Domiciliar, qualquer cláusula ou anexo do Contrato nº 26/SSO/04 que estabeleça quantitativos de veículos como obrigação da concessionária.**

Nos termos da cláusula 3ª do contrato, a obrigação da concessionária é a de coletar todos os resíduos domiciliares gerados no agrupamento. A quantidade de veículos tida como necessária para isso não é estabelecida pelo contrato, mas sim pela própria concessionária, por sua conta e risco e de acordo com sua *expertise* empresarial, cabendo ao Poder Concedente apenas aprovar o plano de trabalho estabelecido pela concessionária.

O Anexo I.A assim disciplina a matéria, estabelecendo ser obrigação da concessionária realizar a coleta de todos os resíduos, de segunda a sábado, na frequência mínima prevista nos itens 3.3 e 3.4, sem qualquer menção específica a quantitativos de veículos:

1.1 Os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares compreendem o recolhimento regular de todos os resíduos a seguir especificados:

Para a execução dos serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos domiciliares deverão ser observados, inicialmente, as frequências e períodos de coleta apresentados no Anexo 1.A.1 - Plano de trabalho existente -, atendidas todas as especificações e demais elementos técnicos constantes deste documento. [...]

2.1 Para a execução dos serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos domiciliares deverão ser observados, inicialmente, as frequências e períodos de coleta apresentados no Anexo 1.A.1 - Plano de trabalho existente -, atendidas todas as especificações e demais elementos técnicos constantes deste documento. [..]

3. Os serviços de coleta de resíduos domiciliares deverão ser executados pela Concessionária de segunda a sábado, nos período diurno e noturno, em todas as vias públicas oficiais abertas à circulação ou que venham a ser abertas durante a vigência do contrato, respeitadas as frequências e horários estipuladas no Plano de Trabalho.

[...]

3.3. Nos setores onde for adotado o regime de coleta domiciliar em dias alternados, não poderá haver intervalo superior a 72 (setenta e duas) horas entre duas coletas.

3.4. Em casos excepcionais, em áreas com características especiais, a coleta domiciliar poderá ser realizada com frequência de duas vezes por semana, desde que devidamente justificado, mediante aprovação prévia e expressa da AMLURB.

Cabe ao Poder Concedente apenas verificar se, operacionalmente, o Plano de Trabalho apresentado pela concessionária, com os quantitativos por ela dimensionados, por sua conta e risco, são tecnicamente adequados para fins de cumprimento do objeto (item 2.2 do Anexo I.A).

Essa previsão está de acordo com o art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995, que estabelece que as concessões de serviço público têm como característica essencial a realização do serviço por conta e risco da concessionária:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, **por sua conta e risco** e por prazo determinado;

Em consonância, as subcláusulas 15.5, 15.6 e 15.7 do Contrato estabelecem que a concessionária é responsável pelo risco referente à majoração dos resíduos em totais de até 10% do previsto no Anexo II do contrato, ficando o Poder Concedente responsável por variações

superiores a 10%. O risco referente a eventuais necessidades de aumento de veículos por aumento de resíduos, nesse sentido, encontra-se endereçado por meio de tais cláusulas. Caso, por outro lado, haja um aumento de veículos apenas por ineficiência da concessionária, não é devido reequilíbrio, por força da subcláusula 15.5 do contrato.

No entanto, no item 9.17 do Anexo IX do TAM, está sendo estabelecida quantidade específica de veículos exigida, o que dá azo à interpretação de que cabe à concessionária tão somente a obrigação de fornecer determinada quantidade de equipamentos, e não de coletar todos os resíduos, independentemente da quantidade de equipamentos exigida:

9.17. A quantidade estimada de veículos coletores compactadores de carga traseira (15 m³, 19 m³ e/ou 21 m³) **exigida**, já computada reserva técnica, para a coleta domiciliar convencional e/ou mista é de 206 (duzentos e seis) veículos

Salienta-se, adicionalmente, a ambiguidade do texto supracitado: ao mesmo tempo que a quantidade é “estimada”, ela é “exigida”.

Quando o contrato expressamente estabelece quantidades de equipamentos como obrigação, em vez de determinado resultado ou escopo, abre-se a interpretação de que a obrigação é de meio, e não de fim, o que vai de encontro à previsão contratual. Com efeito, se a concessionária é obrigada a coletar todos os resíduos, em todos os locais, nas frequências previstas no contrato, torna-se inócuo exigir dela, ao mesmo tempo, uma determinada quantidade de equipamentos. Ao fazê-lo, poder-se-ia interpretar que o poder concedente estaria implicitamente assumindo potencialmente os riscos pela correção do dimensionamento explícito na cláusula 9.17 do contrato (estaria assumindo o risco pela suficiência da quantidade de 206 veículos).

Assim, exigir especificamente 206 veículos é, ao mesmo tempo: i) inócuo, porque a concessionária tem como obrigação contratual realizar o serviço em todo seu escopo independentemente da quantidade de veículos que disponibilize; ii) gerador de riscos, porque pode dar azo a pedidos de reequilíbrio em função da eventual necessidade de mais veículos.

Nesse panorama, é perfeitamente possível que venham a ser necessários mais veículos que os 206 previstos no item 9.17 do TAM, sem que isso deva fundamentar qualquer espécie de reequilíbrio ou modificação do escopo obrigacional contratual. Isso pode acontecer, por exemplo, por aumento de resíduos dentro da banda de variação de 10% da subcláusula 15.6.1, por

variação na densidade da ocupação urbana na área do agrupamento, por aumento do trânsito, pela ineficiência operacional da concessionária, entre outros. Salvo se tal aumento se dever a fato previsto na matriz de riscos contratual e legal, ele não deve, pela lógica da concessão e das cláusulas 3º e 15 do contrato, combinadas com seu Anexo I.A e com o Anexo II, possibilitar qualquer tipo de pedido de reequilíbrio.

De todo o exposto, o item 9.17 do Anexo IX do TAM, ao estabelecer expressa exigência de quantitativo de veículos para a coleta domiciliar, viola o art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 e entra em conflito com outras cláusulas do contrato, já que a realização da coleta domiciliar é obrigação de fim, definida por escopo, e não por quantidades de equipamentos, devendo a quantidade de veículos tida como necessária ser dimensionada pela concessionária, por sua conta e risco

Evidências: minuta de contrato (peça 01); Contrato original, TCA 2007 e TCA 2012 (peças 12, 18, 19 e 20).

3.35. Achado de auditoria nº 35: a previsão do item 63 da matriz de riscos contratual (Anexo V do TAM), de que serão devidos reequilíbrios à concessionária por “variações” nas rotas de coleta “solicitadas” pelo Poder Concedente viola o art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 e distorce o objeto da concessão, uma vez que a concessionária é a responsável contratual pelo dimensionamento das rotas de coleta tida como necessárias, por sua conta e risco, já que a realização da coleta domiciliar, nos termos da Cláusula 3ª e do Anexo I.A do contrato, é obrigação definida por escopo, a saber: a coleta de todos os resíduos domiciliares em todos os locais do agrupamento, nas frequências mínimas estabelecidas neste mesmo Anexo I.A. Cabe ao poder concedente tão somente aprovar, para fins operacionais, o dimensionamento realizado pela concessionária (item 2 do Anexo I.A)

Crítérios: art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 (dimensionamento por conta e risco da concessionária); Anexo II do contrato; Cláusulas 15.5, 15.6 e 15.7 do contrato; Cláusula 8.2.I do contrato; art. 6º da Lei Federal nº 8.987/1995 (princípio da universalidade); cláusula 3 do contrato; Anexo I.A do contrato, itens 2.2 a 2.5

Análise, fundamentação e evidências

Nos termos da cláusula 3º do contrato, a obrigação da concessionária é a de coletar todos os resíduos domiciliares gerados no agrupamento. Não se trata, nesse sentido, de uma obrigação de realizar determinado número de rotas de coleta, ou de alcançar determinado preço médio.

A quantidade de rotas de coleta tida como necessária para atender o objeto do contrato (coletar todos os resíduos domiciliares do agrupamento na frequência estabelecida pelo contrato) não é definida pelo contrato nem pelo Poder Concedente, mas sim pela concessionária, no âmbito de sua *expertise* empresarial, cabendo ao Poder Concedente apenas aprovar o plano de trabalho estabelecido pela concessionária, avaliando se esse Plano atende ao objeto contratual.

O Anexo I.A assim disciplina a matéria, estabelecendo: i) ser obrigação da concessionária realizar a coleta de todos os resíduos, de segunda a sábado, nas periodicidades máximas previstas nos itens 3.3 e 3.4 do Anexo I.A, sem qualquer menção específica a quantidades de rotas de coleta; ii) ser obrigação da concessionária elaborar o Plano de Trabalho; iii) ser obrigação do Poder Concedente aprovar e monitorar o Plano de Trabalho apresentado pela concessionária.

1.1 Os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares compreendem o recolhimento regular de todos os resíduos a seguir especificados: Para a execução dos serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos domiciliares deverão ser observados, inicialmente, as frequências e períodos de coleta apresentados no Anexo 1.A.1 - Plano de trabalho existente -, atendidas todas as especificações e demais elementos técnicos constantes deste documento. [...]

2.1 Para a execução dos serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos domiciliares deverão ser observados, inicialmente, as frequências e períodos de coleta apresentados no Anexo 1.A.1 - Plano de trabalho existente -, atendidas todas as especificações e demais elementos técnicos constantes deste documento. [..]

3. Os serviços de coleta de resíduos domiciliares deverão ser executados pela Concessionária de segunda a sábado, nos período diurno e noturno, em todas as vias públicas oficiais abertas à circulação ou que venham a ser abertas durante a vigência do contrato, respeitadas as frequências e horários estipuladas no Plano de Trabalho.

[...]

3.3. Nos setores onde for adotado o regime de coleta domiciliar em dias alternados, não poderá haver intervalo superior a 72 (setenta e duas) horas entre duas coletas.

3.4. Em casos excepcionais, em áreas com características especiais, a coleta domiciliar poderá ser realizada com frequência de duas vezes por semana, desde que devidamente justificado, mediante aprovação prévia e expressa da AMLURB.

Cabe ao Poder Concedente apenas verificar se, operacionalmente, o Plano de Trabalho apresentado pela concessionária, com as rotas de coleta por ela dimensionadas, por sua conta e risco, são tecnicamente adequados para fins de cumprimento do objeto (itens 2.2 a 2.5 do Anexo I.A):

2.2. Até o final do quarto mês da concessão, a **Concessionária** deverá submeter à aprovação de **AMLURB**, novo “Plano de Trabalho”, que deverá conter:

2.2.1. Mapa impresso e digital, por Subprefeitura, em escala a ser definida pela **AMLURB**, indicando através de cores e legendas;

2.2.2. Setor, frequência e período de coleta, entendendo-se como setor de coleta a área delimitada onde se realiza a coleta num determinado período, diurno ou noturno, por um único veículo coletor, identificado por números seqüenciais a partir de 01;

2.2.3. Itinerário do veículo coletor; [...]

2.2.9. O Plano de Trabalho apresentado pela **Concessionária** será implantado no prazo máximo de 30 (trinta) dias, após sua aprovação pela **AMLURB**. [...]

2.5. Havendo um aumento de resíduos a recolher, em consequência de crescimento da população, do número de estabelecimentos comerciais ou industriais, ou por outra ocorrência não prevista, a **Concessionária** deverá adequar seus recursos às necessidades do serviço, de forma a manter os padrões estabelecidos no “Plano de Trabalho”.

Essa previsão está de acordo com o art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995, que estabelece que as concessões de serviço público têm como característica essencial a realização do serviço por conta e risco da concessionária:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

Em consonância, as subcláusulas 15.5, 15.6 e 15.7 do Contrato estabelecem que a concessionária é responsável pelo risco referente à majoração dos resíduos em totais de até 10% do previsto no Anexo II do contrato, ficando o Poder Concedente responsável por variações superiores a 10%. O risco referente a eventuais necessidades de aumento de veículos por aumento de resíduos, nesse sentido, encontra-se endereçado por meio de tais cláusulas. Caso, por outro lado, haja um aumento de veículos apenas por ineficiência da concessionária, não é devido reequilíbrio, por força da subcláusula 15.5 do contrato.

Nesse panorama, é possível que venham a ser necessárias alterações nas rotas de coleta, inclusive inclusão de novas rotas, com alteração do preço médio, sem que haja qualquer modificação do escopo obrigacional da concessionária. Isso pode acontecer, por exemplo, por aumento ou diminuição de resíduos dentro da banda de variação de 10% da subcláusula 15.6.1 (que altere a logística da coleta, influenciando os preços médios), por variação na densidade da ocupação urbana na área do agrupamento, por aumento do trânsito, pela ineficiência operacional da concessionária, ou por eventuais outros motivos. Salvo se tal aumento se dever a fato previsto na matriz de riscos contratual e legal, ele não deve, pela lógica da concessão e das cláusulas 3º e 15 do contrato, combinadas com seu Anexo I.A e com o Anexo II, possibilitar qualquer tipo de pedido de reequilíbrio.

No entanto, o item 63 da Matriz de Riscos Contratual está determinando expressamente que a concessionária terá reequilíbrios caso haja simples variações nas rotas de coleta “solicitadas” pelo Poder Concedente que alterem o “preço médio” do serviço”. Isso poderá dar azo a pedidos de reequilíbrios indevidos, distorcendo o objeto da concessão.

63. VARIAÇÃO DE ROTAS DE COLETA

Descrição - Solicitação realizada pelo Poder Concedente para ampliação ou diminuição das rotas de coleta, que venha a alterar o preço médio do serviço.

Alocação - Poder Concedente

(fl. 90 da peça 1)

Isso porque, como cabe ao Poder Concedente aprovar o Plano de Trabalho apresentado pela concessionária, evidentemente caberá a ele solicitar alterações, quando tal plano não estiver de

acordo com o necessário cumprimento das metas e exigências contratuais, nos termos do item 2.2 do Anexo I.A.

A mudança "solicitada" pelo poder concedente, em regra, deverá ser para fins de ressaltar à concessionária sua obrigação de atender a aumento de demanda dentro das bandas de risco do contrato, ou para fins de exigir plano de trabalho compatível com as obrigações contratuais. A "alteração do preço médio do serviço", mencionada na matriz de riscos, não é fator apto a diferenciar as solicitações ensejadoras de reequilíbrio daquelas não ensejadoras, porque essa alteração no preço médio pode se dever a fatores oriundos de fatos situados na esfera de riscos e no escopo obrigacional da concessionária (aumento no trânsito, aumento de resíduos, etc). Além disso, salienta-se que o mencionado "preço médio do serviço" não se encontra adequadamente caracterizado (não se sabe se seria o preço médio por rota, por caminhão, por setor, por tonelada, etc).

Somente se a alteração na rota de coleta e no preço médio resultar de efetiva modificação do escopo obrigacional (por exemplo, solicitando-se realização de coleta aos domingos, ou mais de uma coleta por dia em determinado local), ou se resultar de fato ensejador de reequilíbrio (aumento de resíduos superior a 10%, por exemplo), é que deve ser concedido reequilíbrio. A solicitação de alteração da rota de coleta, em si, não pode ser definida como evento ensejador de reequilíbrio, tal como feito no item 63 da Matriz de Riscos Contratual (Anexo V, fl. 90 da peça 1).

A simples "solicitação" de alteração de rotas, assim, não é fato ensejador de reequilíbrio, porque não é fato apto a alterar o escopo obrigacional, ainda que altere o "preço médio do serviço". Se a mudança for, por exemplo, apenas porque o Plano de Trabalho apresentado pela concessionária não está adequado/suficiente, ou porque o Plano de Trabalho já aprovado vigente em determinado período, não está atendendo as exigências do contrato (frequência, qualidade e abrangência da coleta), então não deve ser concedido qualquer reequilíbrio. Se a mudança, por outro lado, dever-se a fato efetivamente apto a gerar reequilíbrio, então não é a solicitação de alteração das rotas o fato a ensejar esse reequilíbrio, porque essa alteração seria apenas uma consequência do eventual evento reequilibrante, tal como o reequilíbrio em si.

Em suma, as rotas podem precisar de alterações por diversos motivos, cabendo ao poder concedente tão somente aprovar, para fins operacionais, o dimensionamento realizado pela concessionária, solicitando eventuais alterações a título de garantir que ele é suficiente para o cumprimento do objeto contratual (item 2 do Anexo I.A), de forma que é indevida a previsão de reequilíbrios contratuais em função apenas de tais solicitações de alteração nas rotas, ainda que afetem o “preço médio” do serviço. Eventuais solicitações de correção de rotas realizadas no âmbito dessa tarefa, ainda que alterem o preço médio do serviço, não podem, por si sós, ser compreendidas como modificadoras do escopo obrigacional.

Evidências: minuta de contrato (peça 01); Contrato original, TCA 2007 e TCA 2012 (peças 12, 18, 19 e 20).

3.36. Achado de Auditoria nº 36: os mecanismos inseridos no item 2.2.2 do Anexo VIII do TAM não conferem efetivo incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais de maior relevância, em violação ao art. 6º, II, da Lei Municipal nº 17.731/2022

Crítérios: inciso II, do art. 6º da LM nº 17.731/2022.

Análise, Fundamentação e Evidências:

O art. 6º, II, da Lei Municipal nº 17.731/2022 estabelece como obrigatório, nos termos aditivos referentes às prorrogações contratuais, o estabelecimento de mecanismos que estimulem o cumprimento das obrigações contratuais:

Art. 6º O termo aditivo referente às prorrogações de que trata o art. 5º desta Lei deverá conter:

I - o respectivo cronograma dos investimentos previstos considerando a adequação às melhores práticas regulatórias, incorporação de novas tecnologias, incorporação de serviços e investimentos aos contratos; e

II - a incorporação de mecanismos que desestimulem eventuais inexecuções ou atrasos das suas obrigações, tais como o desconto anual de reequilíbrio e o pagamento de adicional de outorga.

Essa condicionante seria, a princípio, atendida pelo item 2.2.2 do Anexo VIII do TAM, que estabelece degraus tarifários vinculados ao cumprimento de algumas obrigações contratuais.

No entanto, a condicionante que consta no EVTE possui falhas no cumprimento desta tarefa, já que: i) deixa de incluir alguns dos investimentos de maior relevância; ii) condiciona-se apenas à obtenção de Licença para a Instalação (e não de operação), não estimulando o efetivo cumprimento das obrigações.

A Figura 47 demonstra os degraus tarifários previstos (vale ressaltar que, quando da assinatura do TAM, já haverá aumento de 41,4%, sendo os “degraus” aplicáveis sobre esse valor já aumentado):

Figura 47 – Item 2.2.2 do Anexo VIII do TAM

Tabela 15: Degrau tarifário (%) de acordo com os marcos contratuais

Ano	Marcos Contratuais	Varição tarifária
Ano 2	Aquisição de 3 veículos coletores compactadores de carga lateral (21 m ³), 912 contêineres metálicos de 3,2 m ³ , 4 caminhões lava contêiner de 1 m ³ e 1 caminhões lava contêiner de 3,2 m ³	23,71%
Ano 3	Licença de instalação da 1ª URE	5,26%
Ano 10	Licenças de instalação da 2ª URE e da Unidade de Transferência Extremo Leste	21,65%

Fonte 67 – fl. 112 da peça 1

O marco previsto para o Ano 2, observa-se, é de baixa relevância em termos do objeto contratual. Com efeito, trata-se de obrigações de baixo valor, de baixa complexidade e de baixo impacto, havendo muitos outros investimentos previstos no TAM com maior risco de descumprimento e com maior importância financeira e operacional.

A ampliação do Aterro CTL, por exemplo (item 9.1 do Anexo IX do TAM), é obrigação prevista para o início do contrato (Ano 3), e possui relevante impacto no objeto contratual. Além disso, é obrigação dotada de maior complexidade e de maior valor. Nesse sentido, não se vislumbra o porquê de terem sido selecionadas metas de baixa relevância, complexidade e valor como marco contratual para o Ano 2, com apenas a aquisição de alguns veículos e contêineres, em vez de metas de relevância, risco e impacto, como a ampliação do Aterro CTL (que também deve ocorrer no início do contrato).

No que se refere aos marcos contratuais como um todo, analogamente, denota-se que apenas as UREs foram consideradas, além da Unidade de Transferência Extremo Leste. Nesse sentido, deixaram de constar quaisquer metas referentes aos Ecoparques Sul e Leste (Unidade de Tratamento Mecânico de Resíduos e Unidade de Tratamento Mecânico e Biológico de Resíduos), que estão entre os investimentos mais importantes previstos no TAM. Analogamente, fala-se apenas na “Unidade de Transferência” Extremo Leste, sem mencionar especificamente a Unidade de Tratamento Mecânico de Resíduos (Triagem e CDR) que deveria ser implantada conjuntamente (notando-se que nessa Unidade haverá tanto tratamento mecânico quanto transferência/transbordo).

Além disso, constata-se que consta no EVTE a previsão de aumento da tarifa após a obtenção, apenas, da licença de instalação. Diante disso, cabe trazer a definição de cada licença (grifos nossos e no original):

- **Licença Prévia (LP):** aprova a localização e concepção do empreendimento, atividade ou obra que se encontra na fase preliminar do planejamento atestando a sua viabilidade ambiental, estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implantação, bem como suprindo o requerente com parâmetros para lançamento de efluentes líquidos e gasosos, resíduos sólidos, emissões sonoras, além de exigir a apresentação de propostas de medidas de controle ambiental em função dos possíveis impactos ambientais a serem gerados.
- **Licença de Instalação (LI):** autoriza a instalação do empreendimento, atividade ou obra de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, **fixando cronograma para execução das medidas mitigadoras e da implantação dos sistemas de controle ambiental.**
- **Licença de Operação (LO):** autoriza a operação da atividade, obra ou empreendimento, **após a verificação do efetivo cumprimento das medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas nas licenças anteriores.**¹⁶⁷

¹⁶⁷ <https://pnla.mma.gov.br/etapas-do-licenciamento>. Acesso em 27.02.2024.

É fato que a implantação da instalação prevista, em cada caso, apresenta ainda diversos obstáculos a serem enfrentados, que podem postergar de forma relevante a liberação da operação, como por exemplo: atraso na entrega de equipamentos importados; atrasos no próprio andamento das obras; ou entraves relacionados à judicialização das licenças. Nesse panorama, considerando o histórico de atrasos no cumprimento dos investimentos pela Concessionária (item 1.10.3 deste relatório), bem como o fato de que os riscos associados à realização das obras, após a licença de instalação, são da concessionária (exceto se houver expressa ação ou omissão do Poder Concedente que impacte as obras, nos termos dos itens 1 a 11 do Anexo V do TAM), o efetivo estímulo ao cumprimento das obrigações exigiria efetiva operação dos equipamentos, notando-se que a operação é o que efetivamente interessa para o usuário do serviço e para os munícipes, em termos da prestação do serviço e da proteção ao meio ambiente (tratamento dos resíduos).

Assim, o mecanismo previsto no TAM vai de encontro com o inciso II do art. 6º da LM 17.731/2022 (grifos nossos), não estimulando, efetivamente, o cumprimento das principais obrigações contratuais.

Notando-se que se trata de matéria de conteúdo jurídico indeterminado, em que há mais de uma solução possível ao Poder Concedente em termos de metas e degraus a serem estabelecidos¹⁶⁸, e observando também o fato de que, nos termos dos arts. 5º e 6º da Resolução nº 07/22 desta E. Corte, propostas de determinação devem possuir conteúdo determinado e mensurável, realiza-se, a respeito, proposta de recomendação: reavaliar os mecanismos estabelecidos no item 2.2.2 do Anexo VIII de forma a: i) incluir os investimentos mais relevantes, como a ampliação do aterro CTL e os ecoparques; ii) exigir licenças de operação, em vez de licenças de instalação.

Evidências: TAM (peça 01).

¹⁶⁸ Na esteira dos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello: “Discricionariedade é a margem de “liberdade” que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 988/989.

3.37. Achado de auditoria nº 37: o item 4.5 do Anexo VI do TAM prevê a incidência do BDI sobre os custos a serem projetados nos fluxos de caixa marginais a serem compostos em função da ocorrência de eventos de desequilíbrio, independentemente da metodologia empregada, acarretando duplicidades de parcelas remuneratórias: i) com relação aos impostos, seguros, despesas indiretas e encargos, em todos os casos; ii) com relação aos parâmetros de retorno/lucro e risco, à exceção dos casos em que de fato não haja descasamentos de caixa no fluxo marginal projetado.

Critérios: Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade e princípio da eficiência)

Análise, fundamentação e evidências

O item 4.5 do Anexo VI do TAM estabelece:

4.5 Independentemente da metodologia empregada para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato, os eventos de desequilíbrio que envolverem serviços de engenharia e itens de fornecimento de materiais e equipamentos, que se enquadrem como despesas operacionais (operational expenditures), deverão apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI em relação à taxa aplicável a obras e insumos que configurem despesas de investimento (capital expenditures) apresentada no Anexo X - EVTE e Diretrizes para Elaboração dos Fluxos de Caixa. (grifo nosso)

Nesse sentido, em função do mecanismo colocado por esse item, os reequilíbrios envolverão: 1 - estimativa dos custos unitários incrementais oriundos do evento; 2 - aplicação do BDI nesses custos unitários; 3 - projeção e consideração desses custos (acrescidos de BDI) no fluxo do EVTE ou em fluxo marginal; 4 - cálculo da receita necessária para atingir $VPL = 0$, a partir do desconto pela taxa definida no item 3 do Anexo VI (taxa bruta do Tesouro IPCA 2045 + prêmio de risco).

Isso se dará tanto para as obrigações já previstas no EVTE (item 2 do Anexo X) como para as obrigações não previstas (item 3 do Anexo X), uma vez que o item 4.5 é explícito a respeito de sua aplicabilidade “independentemente da metodologia adotada”. Ocorre que, em ambos esses casos, já há parâmetros previstos no contrato destinados à remuneração das parcelas que são incluídas no BDI.

O BDI inclui, como se nota, parcelas referentes a impostos diretos e indiretos, encargos, seguros, despesas indiretas, lucro e risco, conforme item 5 do Anexo X do TAM (fl. 148 da peça 1):

Figura 48 – Composição do BDI

Tabela 19: Composição do cálculo do BDI

Item	%
Despesa financeira	0,59%
ADMI Central	3,00%
Lucro	6,59%
Seguro	0,8%
Garantia	
Risco	0,97%
ISS	5,00%
PIS	1,65%
Cofins	7,60%
INSS desoneração	0,00%
Total	32,25%

Fonte: Elaborado pela equipe Fipe.

Fonte 68 – fl. 148 da peça 1

Nesse contexto, o próprio EVTEA doc. SEI nº 097219372, que servirá de referência para a recomposição de reequilíbrio em caso de obrigações já previstas no contrato (item 2 do Anexo X), já coloca, discriminadamente, esses parâmetros de impostos e encargos (PIS/COFINS, ISS), além de administração central, seguros e garantias, como se nota nas abas “05. Opex” e “06.a. Tributos L. Real”.

Figura 49 – Impostos no fluxo

Valores em R\$ milhões

PRAZO	1	1	1	1	1
ANO	1	2	3	4	5
Receitas	1.221	1.506	1.587	1.593	1.620
ISS	60	75	79	79	79
ICMS Devido	3	3	3	3	8
ICMS - Crédito	-	-	-	-	4
ICMS - Líquido	3	3	3	3	4
PIS-COFINS Devido	113	139	146	146	149
PIS-COFINS - Crédito	49	51	61	75	84
PIS-COFINS - Líquido	64	88	86	71	64
IRPJ/CSLL	55	121	105	60	34

Fonte 69 – EVTE doc. SEI nº 097219372, aba “06.a. Tributos L. Real”

Figura 50 – Despesas indiretas e seguro/garantia no fluxo

Opex (RS Milhões)					
PRAZO	1	1	1	1	1
ANO	1	2	3	4	5
Administrativo	130	149	154	154	154
Pessoal	79	90	93	93	93
Consumo	22	26	27	27	27
Transporte	1	1	1	1	1
Diversas	29	33	34	34	34
Outros	34	41	43	44	44
Seguros	21	26	28	28	28
Receita total	1.206	1.492	1.570	1.570	1.570
Riscos - 1,27% faturamento	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%
Seguros - 0,5% do faturamento	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Garantias	3	4	4	4	4
Receita total	1.206	1.492	1.570	1.570	1.570
% de Garantia sobre receitas	10%	10%	10%	10%	10%
% de Custo de Garantia	3%	3%	3%	3%	3%
IOF	7%	7%	7%	7%	7%

Fonte 70 – EVTE doc. SEI nº 097219372, aba "05. Opex"

Vale notar que tais variáveis se aplicam sobre todos os componentes do fluxo (EVTE). Nesse sentido, quando forem realizados reequilíbrios a respeito de obrigações já previstas no EVTE, sendo utilizado referido documento como referência (nos termos colocados no item 2 do Anexo X), já haverá incidência de impostos (PIS/COFINS, ISS, ICMS) sobre o faturamento, sendo automaticamente considerados, também, seguros e encargos. Com efeito, basta notar que não há qualquer parcela de "BDI" prevista no EVTE, já que os custos que comporiam esse BDI estão individualmente discriminados no próprio fluxo.

No mesmo sentido, para obrigações não previstas no EVTE (item 3 do Anexo X), o próprio TAM (item 4 do Anexo X), já prevê expressamente que os fluxos de caixa marginais a serem compostos incluirão todos os impostos e encargos:

Figura 51 – Despesas a expressamente serem consideradas nos fluxos marginais em função de obrigações não previstas no TAM (itens 3/4 do Anexo X)

2. Tributos, incluindo, mas não se limitando os seguintes grupos:
 - 2.1. Imposto sobre serviço (ISS);
 - 2.2. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
 - 2.3. Programa de Integração Social (PIS);
 - 2.4. Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS);
 - 2.5. Imposto de renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ);
 - 2.6. Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL);
 - 2.7. Outros tributos;

Fonte 71 – fl. 143 da peça 1

Quer parecer, assim, que a inclusão do BDI na fórmula contratual de reequilíbrio representa duplicidade, em função da aplicação dobrada de custos com impostos/encargos, seguros/garantias e administração central. Isso se dá tanto no caso de novas obrigações (item 3 do Anexo X) como de obrigações já previstas no EVTE (item 2 do Anexo X), porque em ambos os casos, após a incidência do BDI, serão aplicados impostos e encargos (além da administração indireta, já considerada entre as despesas, quando de fato há impactos marginais sobre ela).

Analogamente, na composição dos fluxos marginais (item do Anexo X c/c item 3 do Anexo VI) já serão considerados, também, automaticamente, parâmetros de remuneração (“lucro”) e risco, uma vez que o mecanismo do EVTE calcula precisamente uma tarifa que dê retorno financeiros (saldos de caixa positivos) suficientes para compensar os custos marginais da concessionária, e compensar ainda a renúncia à liquidez: i) em condições equivalentes às de um investimento livre de risco (juro real – taxa bruta de venda dos títulos do tesouro IPCA 2045); ii) acrescido de um prêmio de risco (que considera tanto o risco de mercado como os riscos específicos do setor, nos termos do cálculo do WACC explícito no EVTE, definido, no caso, em 5,71%).

Assim, se houver, nos reequilíbrios: i) aplicação do BDI sobre as despesas marginais oriundas do evento desequilibrante, acrescentando 6,59% nessas despesas a título de lucro, e 0,97% a título de risco; ii) posterior aplicação da taxa de desconto (TIR/WACC) no âmbito do fluxo marginal projetado com essa despesa “bonificada” pelo BDI, para que a taxa interna de retorno (TIR) desse fluxo seja minimamente equivalente ao WACC calculado (à forma previsto no item 3 do Anexo VI), incidirão duas vezes parâmetros de rentabilidade e risco.

Calcular-se-á uma receita mínima para conferir *lucro* suficiente para compensar o *retorno* de um investimento livre de risco, mais um prêmio de *risco*, sobre custos já artificialmente acrescidos de margens suficientes para contabilizar *lucro* e *risco*.

Especificamente com relação a lucro e risco, referida duplicidade só não ocorreria na hipótese de inexistência de saldos negativos de caixa em qualquer período, por ocasião da projeção dos fluxos, situação demonstrada no artigo científico mencionado expressamente no TAM (item 10.1 do Apêndice VI)¹⁶⁹. Se não há períodos com saldo negativo de caixa, torna-se impossível, metodologicamente, calcular a TIR, e a metodologia de fluxo de caixa marginal deixa de remunerar risco e lucro, porque acaba calculando lucro zero em todos os anos (receita marginal = custo marginal), para que o valor presente líquido do Fluxo de Caixa Marginal (FCM) seja nulo. Essa situação ocorre, vale notar, por conta do fluxo de caixa assumir como período mínimo o total de um ano, de forma a considerar (ficticiamente) que as entradas e saídas de caixa ocorridas dentro do mesmo período anual ocorreram simultaneamente. Cabe salientar que tal situação só é verificável quando as despesas a serem projetadas são iguais em todos os anos (assumindo-se também, como premissa, receitas fixas ao longo do tempo).

No entanto, ao contrário do que parece assumir SP-Regula, na redação do item 4.5 do Anexo VI do TAM, não é apenas porque há “despesas operacionais” que essa situação atípica necessariamente irá ocorrer. A condição para a ocorrência dessa situação é a de que não haja períodos no fluxo marginal com saldo de caixa negativo, e não a simples existência de despesas operacionais. É possível que haja predominância de despesas operacionais no fluxo marginal, mas haja, ainda assim, saldos negativos de caixa – tanto pela regular demora de alguns anos para processamento e realização do reequilíbrio, mesmo nas situações em que há exclusivamente despesas operacionais, como pelo fato de haver, em regra, investimentos conjuntamente com as despesas operacionais - de forma que a taxa de desconto será aplicada (item 3 do Anexo VI).

Nos casos em que o cálculo da TIR se torna inaplicável, seria possível que se adotassem outros parâmetros de rentabilidade e risco (não cumulativamente, mas sim *alternativamente*). No

¹⁶⁹ Com relação a impostos e encargos, a duplicidade ocorre independentemente dessa questão referente aos descasamentos de caixa.

entanto, a redação do item 4.5 do Anexo VI do TAM não restringe a aplicação do BDI a essas situações, e prevê aplicação cumulativa das duas taxas. Assim ao prever que apenas pelo fato de que há despesas operacionais no fluxo de caixa marginal, haverá aplicação de BDI, o item 4.5 do Anexo VI do TAM acabará acarretando duplicidades remuneratórias de lucro e risco (com prejuízo ao erário e geração de onerosidades excessivas), pela aplicação do BDI cumulada com a taxa do item 3 do Anexo VI.

Assim, na composição dos fluxos marginais, por força do item 4.5 do Anexo VI, haveria duplicidades resultantes da remuneração pela “TIR” (incluindo lucro e prêmio de risco), acrescida da remuneração pelo BDI, ambas considerando prêmio de risco e lucro.

A questão foi expressamente levada à SP-Regula, que apresentou as seguintes respostas:

Questão Auditoria: i) Confirma-se o entendimento de que os reequilíbrios envolverão: 1 - estimativa dos custos unitários incrementais oriundos do evento; 2 - aplicação do BDI nesses custos unitários; 3 - projeção e consideração desses custos (acrescidos de BDI) no fluxo do EVTE ou em fluxo marginal; 4 - cálculo da receita necessária para atingir VPL = 0 na taxa de desconto definida no contrato (taxa bruta do Tesouro IPCA 2045 + prêmio de risco)?

Resposta SP-Regula: A interpretação apresentada encontra respaldo, condicionada, entretanto, à particularidade de que se aplica exclusivamente aos eventos de desequilíbrios delineados no item 4 do ANEXO X - EVTE E DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA, que trata de metodologia para o caso de obrigações não previstas no EVTE.

Questão Auditoria: ii) Em caso positivo, não verificam haver duplicidade (à forma explicada no “contexto” descrito abaixo) por se aplicar de forma sobreposta o BDI e os parâmetros remuneratórios do fluxo, já que esses parâmetros incidirão sobre o total de custos acrescido do BDI?

Resposta SP-Regula: Quanto à questão da duplicidade na aplicação do BDI e dos parâmetros remuneratórios ao fluxo, esclarece-se que tal duplicidade não ocorre. A remuneração baseada na TIR incide em situações de descasamento de caixa, tipicamente associadas aos investimentos previstos no contrato. No caso das despesas operacionais, o pagamento pelo poder público é realizado de maneira quase imediata à execução dos serviços, por meio da tarifa, eliminando o descasamento de caixa. Por conseguinte, a TIR não remunera os custos nessas situações. Para mais sobre esse assunto, ver artigo citado na cláusula 10.1 do Anexo VI do TAM – Reis, Tarcila. “A Flexibilidade Da Estrutura Remuneratória Em Projetos De Concessão e PPP: Por Que a TIR Não é Sempre a Solução?” Revista Brasileira de Direito Público 57, nº 15 (2017): 187- 209.

A esse respeito, ao contrário do informado na resposta de SP-Regula (primeira questão), a cláusula diz que o BDI se aplicaria “independentemente da metodologia¹⁷⁰”, o que dá a entender que abrange tanto as situações de obrigações já previstas no EVTE (item 2 do Anexo X) como situações de obrigações não previstas no EVTE (itens 3/4 do Anexo X). Assim, a resposta dada por SP-Regula não corresponde ao que se encontra previsto no TAM.

Em segundo lugar (segunda questão), a premissa em que repousa o entendimento afirmado por SP-Regula em sua resposta, de que “no caso das despesas operacionais, o pagamento pelo poder público é realizado de maneira quase imediata à execução dos serviços, por meio da tarifa, eliminando o descasamento de caixa”, não se confirma, tanto em termos teóricos, como em termos práticos. Diferentemente do informado na resposta de SP-Regula, o simples fato de haver despesas operacionais não significa que não haverá descasamentos de caixa. Em muitos casos, primeiramente, haverá investimentos conjuntamente com custos operacionais (notando-se que a redação do item 4.5 do Anexo VI, em tese, aplicar-se-ia também sobre tais casos). Além disso, em regra, mesmo os reequilíbrios envolvendo exclusivamente despesas operacionais vão envolver descasamentos de caixa. Pela experiência demonstrada nos reequilíbrios anteriores, a regra é que tais descasamentos ocorrem, seja pela demora nos trâmites necessários para cálculo e para implementação do reequilíbrio, seja pela própria natureza do evento ocorrido (a concessionária se vê obrigada a realizar determinados gastos operacionais adicionais antes que possa haver avaliação e aprovação por parte do Poder Concedente).

Só não haveria descasamentos de caixa, de fato, quando houver reequilíbrio concomitante (em função de aumento unilateral, por exemplo), determinado antes da efetiva ocorrência dos custos. Tal situação só ocorreria quando as despesas a serem projetadas fossem iguais em todos os anos, se o aumento de receita/tarifa aplicável fosse também remunerado por parcela fixa anual. Em tais situações, o FCM apuraria lucro líquido zero em todos os anos para que o VPL fosse nulo, inexistindo TIR. Reitera-se que isso só ocorre por conta de o fluxo de caixa assumir como período mínimo o total de um ano, de forma a considerar (ficticiamente) que as entradas e saídas

¹⁷⁰ **Independentemente da metodologia empregada para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato**, os eventos de desequilíbrio que envolverem serviços de engenharia e itens de fornecimento de materiais e equipamentos, que se enquadrem como despesas operacionais (operational expenditures), deverão apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI em relação à taxa aplicável a obras e insumos que configurem despesas de investimento (capital expenditures) apresentada no Anexo X - EVTE e Diretrizes para Elaboração dos Fluxos de Caixa. (grifo nosso)

de caixa ocorridas dentro do mesmo período anual ocorreram simultaneamente. Nesse sentido, cediço que, quando se tratar de alterações unilaterais do contrato realizadas pelo Poder Concedente, de forma que os reequilíbrios sejam estabelecidos concomitantemente, por força do art. 9º, §4º da Lei Federal nº 8.987/1995¹⁷¹, havendo apenas despesas operacionais, ocorreria a exceção colocada por SP-Regula em sua resposta (ausência de saldos de caixa negativo no FCM). No entanto, mesmo nesses casos, a eventual demora nos trâmites necessários para a realização efetiva do reequilíbrio poderia ensejar a ocorrência de descasamentos de caixa, que também podem ocorrer se forem projetadas despesas operacionais variadas nos diferentes anos. Portanto, não é a existência ou mesmo exclusividade de despesas operacionais a condição para que o FCM não represente adequado meio de apuração da remuneração (coberta pelo risco) adequada; a condição é a de que a TIR seja inaplicável e/ou que o FCM esteja resultando em projeção de lucro líquido zero em todos os anos.

Nesse contexto, além disso, o item 4.5 do Anexo VI não está restringindo a incidência do BDI aos casos em que não há saldos de caixa negativos em ao menos um período, mas sim diretamente estendendo essa incidência do BDI a todos os casos em que haja custos operacionais afetados (abarcando a grande maioria das possibilidades). Como já explicado, não é só porque há custos operacionais afetados, que a TIR se torna imediatamente inaplicável, como parece presumir referida cláusula. Além disso, esse item 4.5 não está definindo o BDI como uma forma de remuneração alternativa à TIR (item 3 do Anexo VI), apenas para os casos em que essa não se mostre aplicável, mas sim a estabelecendo como uma remuneração *adicional* (como se confirma na resposta apresentada por SP-Regula), já que se projetariam as despesas “bonificadas” pelo BDI no FCM e, após, ainda se aplicaria a taxa do item 3 do Anexo VI sobre elas.

Em suma, de todo o exposto: i) se houver, nos reequilíbrios, aplicação do BDI sobre as despesas marginais a serem consideradas nos fluxos de caixa marginais a serem compostos em função dos eventos de reequilíbrio, incidirão duas vezes os parâmetros de impostos e demais encargos e despesas indiretas, em todos os casos; ii) analogamente, à exceção dos casos em que de fato

¹⁷¹ § 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

não haja descasamentos de caixa no fluxo marginal projetado, incidirão duas vezes os parâmetros de retorno/lucro e risco.

Evidências: resposta de SP-Regula a requisição desta Auditoria (peça 32).

3.38. Achado de auditoria nº 38: as cláusulas que disciplinam as consequências, para o equilíbrio contratual, da exclusão da 2º URE: i) estabelecem mecanismo inconsistente, que pode gerar onerosidades excessivas; ii) possuem problemas de clareza e especificação, além de contradição direta no que se refere às datas apresentadas como limite para diferenciação da alocação de risco

Crítérios: Art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade e princípio da eficiência)

Análise, fundamentação e evidências

O item 64.1 da matriz de riscos (Anexo V do TAM) está definido da seguinte forma:

Figura 52 – Item 64 da matriz de riscos

64	DESINVESTIMENTOS	64.1. Exoneração da obrigação da Concessionária de proceder à construção, implantação e operacionalização de Unidade(s) de Recuperação Energética (UREs), quando tal evento resultar de decisão discricionária do Poder Concedente da qual a Concessionária tenha sido notificada até o dia 31 de outubro de 2030.	Compartilhado
		64.2. Exoneração da obrigação da Concessionária de proceder à construção, implantação e operacionalização de Unidade(s) de Recuperação Energética (UREs), quando tal evento resultar de decisão discricionária do Poder Concedente da qual a Concessionária tenha sido notificada após o dia 31 de outubro de 2030.	Poder Concedente

Fonte 72 – fl. 90 da peça 1

No que se refere ao compartilhamento, o entendimento aplicável é o seguinte, com base no item 5 do Anexo V e no Capítulo II do Anexo VI: ocorrendo decisão até 2030, a tarifa não sofrerá alterações (“não haverá majoração da tarifa”), mas a concessionária será remunerada pela receita acessória frustrada:

5. No caso dos eventos elencados no item 64.1 da “Matriz de Riscos”, a divisão pode ser traduzida na assunção, pela Concessionária, dos riscos associados ao

valor da tarifa, que não sofrerá majoração, e, por parte do Poder Concedente, a assunção dos riscos atrelados à frustração de receitas operacionais não tarifárias pela Concessionária estimadas no Anexo X - EVTE e Diretrizes para Elaboração dos Fluxos de Caixa.

Ocorre que, pelo mecanismo básico de reequilíbrio previsto no contrato, a eventual exclusão da URE deveria implicar reequilíbrio que excluiria do EVTE tanto seus custos como suas receitas, incluindo, no lugar, eventuais outros custos resultantes (como eventual necessidade de ampliação do aterro ou outras modificações compensatórias). Diante das diferenças estabelecidas no caso, a Equipe de Auditoria questionou expressamente a SP-Regula a esse respeito (peças 31 e 32):

Questão Auditoria: i) Explicar (de forma simplificada) como se daria o reequilíbrio em caso de exclusão da URE. Haveria manutenção da tarifa e, ainda, pagamento apartado à concessionária das receitas acessórias? Como seria considerado o fato de que a concessionária não teria mais que realizar os gastos de CAPEX e OPEX da URE? ii) Em eventual estudo de todos os impactos operacionais (“mérito de engenharia”) resultantes de uma decisão por exclusão da URE da operação do serviço, o “compartilhamento” previsto na matriz de riscos contratual permitirá haver redução da tarifa da concessionária em função da exclusão dos custos da URE (OPEX e CAPEX) do fluxo do EVTE, já que esses custos não serão incorridos? Ou a matriz de riscos contratual está “travando” obrigatoriamente a tarifa da concessionária no mesmo valor, ainda que a URE seja excluída? (além de criando acréscimo de remuneração pelo pagamento apartado das receitas)

Resposta SP-Regula: a Unidade de Recuperação Energética (URE) descrita no evento 64.1 da matriz de risco (Anexo V da minuta do TAM) corresponde à 2ª URE (Leste), prevista para o ano 10 do contrato, conforme Anexo IX – Encargos Contratuais e Plano de Investimentos. A este encargo está relacionado o degrau tarifário de 21,65% previsto na Tabela 15 do Anexo VIII – Das Tarifas e Reajustes. Tal aumento percentual foi calculado pela inclusão no fluxo de caixa de todas as receitas, investimentos e custos operacionais relativos àquele marco contratual. Ou seja, tanto no caso da exclusão da URE pelo Poder Concedente, quanto na situação de não cumprimento do encargo pela Concessionária, não haverá a majoração da receita tarifária, nem será necessário processo de reequilíbrio para excluir da tarifa os OPEX e CAPEX relacionados a ela, pois o mecanismo do degrau tarifário do Anexo VIII já soluciona automaticamente essa questão. Caso o Poder Concedente opte pela não implantação da 2ª URE até 31 de outubro de 2030, o reequilíbrio se dará conforme previsto nos itens 7 e 8 do Capítulo II do Anexo VII – Das Revisões Ordinárias e Extraordinárias. Isto é, a Concessionária terá direito ao reequilíbrio pela frustração das receitas operacionais não tarifárias estimadas no Anexo X - EVTE e Diretrizes para Elaboração dos Fluxos de Caixa, uma vez que os montantes relacionados àquela URE foram considerados na modicidade da receita tarifária e a taxa interna de retorno (TIR) ficaria abaixo da prevista contratualmente. Por outro lado, caso o Poder Concedente opte pela exclusão da 2ª URE após o prazo estipulado no contrato, a empresa ainda poderá

pleitear em processo de reequilíbrio “*todos os custos e despesas em que a CONCESSIONÁRIA houver incorrido, inclusive aqueles relacionados a atividades preparatórias como as destinadas à obtenção de financiamento*”, conforme item 9 do Anexo VII da minuta do TAM.

Questão Auditoria: iii) Por que o item 64 da matriz de riscos não se encontra previsto na subcláusula 2.2 do Anexo X? (ou seja, por que não está sendo expressamente previsto que, se a URE não for feita, a concessionária não será remunerada diretamente pelos custos em que não incorreu, previstos no EVTE?)

Resposta SP-Regula: Houve uma alteração na numeração dos eventos da matriz de riscos que não foi refletida nas subcláusulas 4.1 e 4.3 do Anexo VI e das subcláusulas 2.2 e 2.3 do Anexo X. A minuta do TAM será ajustada [...]

(fls. 5/6 da peça 32)

Avaliando referido esclarecimento, observe-se, primeiramente, conforme Figura 52, que o texto do item 64 da Matriz de Riscos não restringe sua aplicação apenas à Segunda URE, falando “Unidade(s) de Recuperação Energética(s) (UREs), no plural. Assim, a redação precisaria ser ajustada para que correspondesse ao entendimento apresentado por SP-Regula (e para que fossem evitadas contradições com o Apêndice do Anexo VI, que traz outras previsões a respeito da primeira URE).

Além disso, há contradição entre os dados do item 64 e as itens 4 e 5 do Anexo VII, no que se refere às datas a serem consideradas para diferenciação da alocação do risco, elemento fundamental no âmbito de eventual aplicação. Enquanto o item 6 do Anexo VII estabelece a data de outubro de 2032 (oito anos a partir de 2024) como divisor a respeito da alocação de risco, o item 64 da Matriz de Riscos (Anexo V) estabelece expressamente a data de 31 de outubro de 2030, conforme Figuras 52 e 53.

Figura 53 – Itens 5-7 do Anexo VII

5. Fica reservado ao PODER CONCEDENTE a prerrogativa de excluir do ANEXO IX - ENCARGOS CONTRATUAIS E PLANO DE INVESTIMENTOS, como obrigação a cargo da CONCESSIONÁRIA, a responsabilidade de construir, implantar, operacionalizar a segunda Unidade de Recuperação Energética (2ª URE).
- 5.1. Para fins de termos definidos, o direito previsto no item 5 denomina-se EVENTO DE DESINVESTIMENTO.
6. O EVENTO DE DESINVESTIMENTO poderá ocorrer até o final do oitavo ano a contar da data de início da prorrogação (outubro de 2024), verificando-se por meio de notificação oficial do PODER CONCEDENTE à CONCESSIONÁRIA de sua decisão, que deverá ser fundamentada e, preferencialmente, apoiada em levantamentos, estudos ou subsídios de ordem técnica, jurídica e econômico-financeira.
7. A ocorrência do EVENTO DE DESINVESTIMENTO dentro do prazo previsto no item 6 não caracteriza evento de desequilíbrio econômico-financeiro em favor da CONCESSIONÁRIA em relação à percepção de RECEITAS TARIFÁRIAS, sendo-lhe devido, no entanto, o direito ao reequilíbrio contratual decorrente da frustração de

Fonte 73 – fl. 104 da peça 1

Prosseguindo, avaliando-se a resposta de SP-Regula, denota-se que o item 5 do Anexo V do TAM, quando menciona que, no caso de exclusão da URE até a data limite para o compartilhamento de riscos, “a tarifa não será majorada” em função da exclusão da segunda URE, estaria se referindo ao “3º degrau” tarifário previsto no item 2.2.2 do Anexo VIII (fl. 112 da peça 1, aumento de 21,65%). No entanto, é importante salientar que não há referida remissão no texto do item. Fala-se apenas em “majoração” da tarifa, não se podendo presumir ser esse degrau tarifário a “majoração” da tarifa expressamente abrangida pelo item 2.2.2 (isso só ficou claro após questionamento direto à SP-Regula), sendo essa, nesse sentido, mais uma imprecisão na redação do TAM.

Por fim, relevantes problemas se verificam na redação do item 9 do Anexo VII, que, como explicado por SP-Regula, estabelece que “caso o Poder Concedente opte pela exclusão da 2ª URE após o prazo estipulado no contrato”, haverá reequilíbrio a favor da concessionária e, ainda, remuneração pelas receitas acessórias frustradas:

9. Caso a alteração contratual a que se refere o item 5 deste Capítulo ocorra após o marco temporal estipulado no item 6, **o CONTRATO será reequilibrado em favor da CONCESSIONÁRIA**, que fará jus à indenização decorrente do desequilíbrio econômico-financeiro, nos termos do Anexo VI - Reequilíbrio

Econômico- Financeiro, devendo a indenização cobrir, além da frustração de receitas operacionais não tarifárias estimadas no Anexo X - EVTE e Diretrizes para Elaboração dos Fluxos de Caixa, também todos os custos e despesas em que a CONCESSIONÁRIA houver incorrido, inclusive aqueles relacionados a atividades preparatórias como as destinadas à obtenção de financiamento.

Isso porque, da redação dessa cláusula, extrai-se o entendimento de que não apenas a concessionária poderá ter o aumento na tarifa (3º degrau do item 2.2.2 do Anexo VIII), como terá pagamento à parte das receitas acessórias e, ainda, remuneração adicional por custos incorridos (apesar de tais custos já estarem considerados no fluxo, tendo fundamentado o aumento tarifário do “3º degrau”). Observe-se, demonstrando esse entendimento, que não há qualquer menção nesse item 9 a uma possível não aplicação do aumento de 21,65% na tarifa, e observe-se ainda, no mesmo sentido, que a redação se contrapõe à do item 5 do Anexo V, que estabelece que, sendo a exclusão operada até a data limite (outubro de 2030), não haveria “majoração na tarifa” (referindo-se, como explica SP-Regula, ao 3º degrau).

Assim, a redação parece sugerir que, além de não ter que arcar com os custos da URE, a concessionária receberia o aumento tarifário calculado com base nesses custos e, ainda, pagamento à parte das receitas acessórias e outras indenizações.

Essa lógica parece assumir que a exclusão dos *custos* da URE (CAPEX e OPEX) do EVTE representaria um necessário impacto econômico negativo na operação da concessionária – mesmo considerando que haverá remuneração à parte das receitas acessórias frustradas – e mesmo considerando que haverá acréscimo na tarifa, a princípio, não é verificável/demonstrável. Isso só seria teoricamente possível se, não implantando a URE, a concessionária fosse obrigada a realizar gastos adicionais para destinar os resíduos de forma alternativa, que superassem os custos de investimento e operação da URE em montante tão grande que, nem com o pagamento à parte das receitas acessórias, somado à manutenção da tarifa (com o aumento previsto no degrau), ficasse a concessionária em condições financeiras equivalentes. No entanto, referida hipótese não se mostra plausível nem foi de qualquer forma demonstrada por SP-Regula.

Isso porque a 2ª URE apresenta custos de aproximadamente R\$ 76 milhões anuais de OPEX (linha 141 da aba “05. Opex” do EVTE), e R\$ 1,534 bilhão de CAPEX linha 259 da aba 05. CAPEX). Por outro lado, os custos evitados com a operação no aterro, mesmo após a entrada das duas URES, aproximam-se de apenas R\$ 30,5 milhões anuais (linhas 861 e 862 da aba

“05.d1. Detalhes Opex Diversas”). Assim, a princípio, ainda que se admita que outras alterações no sistema seriam necessárias em função da exclusão da URE, gerando outros possíveis custos, não quer parecer que se pode dizer que os custos da concessionária seriam necessariamente majorados, em processo de reequilíbrio, em função do cômputo de todas as mudanças incrementais ocasionadas pela exclusão da URE.

Ressalta-se que a relevante ampliação que estaria sendo feita no aterro CTL no presente TAM, quer parecer, evitaria, inclusive, qualquer tipo de custos com terceirização, sendo possível utilização do aterro ampliado para destinação dos resíduos originalmente previstos para a URE (ver Achado de Auditoria nº 26).

Dessa forma, é bem possível (e provável, na ausência de estudos detalhados demonstrando o contrário) que a operação da concessionária já fique expressivamente mais barata apenas por ser desobrigada da construção da URE, de forma que não seriam necessárias compensações adicionais, à parte, além do pagamento de receitas acessórias e, ao que parece, da manutenção do aumento tarifário já previsto.

Assim, da resposta de SP-Regula, há aparente risco de que, ocorrendo o evento previsto no item 64.2 da matriz de riscos (item 9 do Anexo VII), a concessionária, além de ser beneficiada por não ter que construir a URE, receba compensações adicionais expressivas, gerando-se onerosidades excessivas e injustificáveis.

Evidências: resposta de SP-Regula à requisição dessa Auditoria (peça 32).

Seção 04 – Justificativas para a prorrogação e conformidade aos termos legais aplicáveis à gestão de resíduos sólidos

(Achados de Auditoria)

Passa-se a relacionar os achados referentes às justificativas para a prorrogação, bem como a conformidade do TAM aos termos legais aplicáveis à gestão de resíduos sólidos.

3.39. Achado de auditoria nº 39: constataram-se deficiências no estudo de vantajosidade da prorrogação contratual apresentado pelo Poder Concedente, destacando-se:

- a) 3.39.a – não se encontra correta a avaliação da FIPE, no Produto 2, de que houve atendimento aos principais encargos contratuais de investimentos, tendo em vista que a Usina de Compostagem não foi implementada, a Estação de Tratamento de Efluentes ainda não foi concluída, e a implementação da coleta mecanizada não atingiu 4% do previsto; quanto aos investimentos concluídos, em regra o foram com atraso, conforme demonstrado em diversas auditorias desta E. Corte.**

Critérios: Anexo III do contrato; Art. 66 da LF nº 8.666/1993 e art. 115 da LF nº 14.133/2021; LF nº 9.784/1999, Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º).

Análise, fundamentação e evidências

Uma das principais premissas da FIPE para a justificativa da prorrogação contratual, por ela chamada de “condições técnicas”, é o suposto atendimento pela concessionária dos investimentos pactuados (item 3.2.2, peça 47)

Afirma a FIPE (peça 47, fl. 37):

Os investimentos listados a seguir foram concluídos conforme previstos, tais como: Usina de Tratamento RSS, Aterro Sanitário CTL, Estação de Transbordo Santo Amaro e Estação Transbordo Vergueiro foram concluídos.

No entanto, o que se constata é que os investimentos citados acima não foram concluídos “conforme previsto”, como afirma a FIPE, mas concluídos com atraso. Conforme **Quadro 4** deste Relatório:

- Aterro Sanitário CTL: foi concluído com mais de 02 (dois) anos de atraso;
- Modernização da estação de transbordo Vergueiro: foi concluída com mais de 10 (dez) anos de atraso. Salienta-se que, na verdade, foi descumprida a obrigação original, que era de implantação de uma Estação de Transbordo em outra localidade, a partir do exposto objetivo de, com a concessão, possibilitar-se a desativação da Estação Vergueiro. Referida obrigação foi substituída (sem formalização), por uma modernização da Estação de Transbordo Vergueiro, que apresentou atraso de mais de 10 anos em seu cumprimento;
- Modernização da Estação de Transbordo Santo Amaro: foi concluída com mais de 02 (dois) anos de atraso, em 2009 (conforme manifestação da concessionária no TC nº 3577/2014, peça 19, fl. 87);
- Usina de Tratamento RSS: foi concluída com mais de 01 (um) ano de atraso.

Acrescenta a FIPE (peça 47, fl. 37):

Dois investimentos que estavam previstos originalmente foram substituídos por outros, capazes de melhor atender aos processos. Sendo assim, as doze Centrais de Triagem foram substituídas pela Central Mecanizada de Triagem (CMT) Carolina Maria de Jesus e quanto ao atraso na implantação da Estação de Tratamento de Efluentes (chorume) vem sendo suprido via Termo de Cooperação com a Sabesp.

Quanto às 12 (doze) Centrais de Triagem, vale ressaltar que sua previsão contratual era até o 3º mês do contrato (janeiro de 2005). Após modificações pelos TCAs 2007 e 2012, o marco passou a ser implantação de 3 (três) Centrais Mecanizadas de Triagem para o ano 9 (setembro de 2013), e tem-se que apenas uma foi concluída, em julho de 2014 (conforme relatório do TC nº 3577/2014, peça 01), ou seja, cumprida também com atraso.

Já em relação à Estação de Tratamento de Efluentes (ETE), o fato levantado pela FIPE de que o chorume do aterro CTL estar sendo enviado à Sabesp via Termo de Cooperação não exige a concessionária do encargo da obra de implantação. O fato é que o investimento não foi realizado do modo previsto pelo contrato, não permitindo assim incluir essa atividade no cômputo dos investimentos contratuais. Ressalte-se que conforme resposta à Requisição dessa Auditoria, a SP Regula informou que a obra está perto de sua conclusão, passados 15 (quinze) anos do seu prazo (previsto para o 42º mês - março de 2008, peça 32, fl. 03).

Sobre os investimentos relativos à Coleta Mecanizada (implantação contêineres), conforme Quadro 04 deste Relatório, o cumprimento foi da ordem de 3,87% do total previsto. A FIPE afirma que “[...] o volume da coleta mecanizada foi atendido em menor medida” (peça 47, fl. 38).

Vale ressaltar outros apontamentos de inexecução contratual em auditorias dessa Corte. Conforme relatório constante do TC nºs 9702/2019, destaca-se a verificação de veículos em operação em idade superior à exigida contratualmente, falta de instalação de contêineres em favelas, contêineres danificados, falta de evidência a respeito da efetividade dos Programas de Conscientização realizados, entre outros. Destaca-se o apontamento de crítica ao IQG (Índice de Qualidade Global), índice que avaliaria o cumprimento da execução contratual no qual a FIPE assenta sua análise. No relatório de auditoria, demonstrou-se que esse índice não possui lastro na totalidade das especificações contratuais e não inclui os investimentos a serem realizados pela Concessionária, não podendo ser considerado suficiente como instrumento de fiscalização do Contrato.

Desse modo, conclui-se que não se encontra correta a informação da FIPE de que apenas a Usina de Compostagem não foi implantada dentre os investimentos previstos (peça 47, fl. 37).

Ressalta-se que todos esses fatos foram bem relatados em auditorias desta Corte, como nos Acompanhamentos de execução contratual constantes no citado TC nº 9.702/2019, e 3.577/2014, bem como no TC nº 4.146/2016, e nos processos referentes às consultorias contratadas, tendo em vista os reequilíbrios econômico-financeiros do contrato, TCs nºs 10.366/2019, 4696/2016 e 3066/2016.

Vale ressaltar que em sua manifestação a respeito do Produto 2, a Gerência de Saneamento ambiental, responsável pela gestão e fiscalização desse contrato, e pelas competências a ela atribuídas pela Resolução nº 06/2022 da SP Regula¹⁷², não se pronunciou a respeito dessa premissa da FIPE, limitando-se, em desacordo com o Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º), a afirmar que (peça 43):

Nesse aspecto, do ponto de vista técnico a minuta apresentada está em conformidade com as condicionantes solicitadas e as tecnologias atuais previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, Plano Nacional de Resíduos Sólidos e demais documentos que norteiam as práticas de gestão de resíduos.

Também não se observou qualquer comentário a respeito desse ponto nas manifestações da Superintendência Jurídica (peça 42) e da Superintendência de Contratos (peças 41 e 44) da Agência e no voto do Diretor Relator (peça 51).

Evidências: Produto 2 (peça 47), processos TC constantes na Tabela 2 deste Relatório, pareceres das áreas da SP Regula (peças 41 a 44, 51).

b) 3.39.b - no estudo de viabilidade há deficiências nas estimativas de quantitativos e preços unitários de vários serviços, em desacordo com o art. 7º, §1º, “b” e “d”, da Lei Municipal nº 17.731/2022

Critério: art. 10 da Lei Federal nº 8.987/1995 e art. 7º, §1º, da Lei Municipal nº 17.731/2022, Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º).

Análise, fundamentação e evidências

Como foi explicitado no Achado 3.23, o estudo de viabilidade da FIPE utiliza estimativas de quantitativos de vários serviços que partem de premissas diferentes daquelas da proposta original da concessionária e do processo de reequilíbrio econômico-financeiro. Isto é, foram alterados todos os parâmetros que fundamentaram a definição do preço ofertado no processo

¹⁷² Art. 3º São competências da Gerência de Saneamento Ambiental que serão exercidas pelo Gerente e seus núcleos:

XI – subsidiar a Diretoria e as Superintendências com informações relativas à prestação dos serviços regulados; [...]

XVI – emitir parecer sobre a viabilidade técnica de instalações e sistemas de limpeza urbana; [...]

XXXII – cooperar na especificação técnica de editais e contratos da SP Regula, que demandem dados sobre limpeza urbana; [...]

XVIII – fiscalizar a prestação dos serviços delegados integrantes do Sistema de Limpeza Urbana, comunicando eventual ocorrência de descumprimento das normas vigentes pelos operadores ou usuários;

Entre outros.

licitatório pela concessionária, mesmo para as parcelas do serviço (especialmente custos operacionais) que continuarão a ser realizadas de forma equivalente.

Como explanado no Achado 3.23, essas alterações deveriam ser avaliadas e justificadas individualmente, nos termos do art. 10 da Lei Federal nº 8.987/1995 e art. 7º, §1º, da Lei Municipal nº 17.731/2022.

Nesse Achado foi levantado que essa prática de redefinição total da tarifa - em grande parte, ainda, apenas com premissas informadas diretamente pela concessionária - agrava a assimetria de informação já inerente a contrato de concessão de longa duração e grande complexidade, porque se passa a trabalhar com valores que não passaram pelo crivo do processo licitatório nem foram oriundos de fontes independentes de mercado. Nos termos colocados por Marcos Nóbrega¹⁷³, o processo licitatório (enquanto leilão, em sentido amplo), é um instrumento apto a mitigar o problema da assimetria de informações existente nos diversos mercados e serviços, porque atua como mecanismo revelador de informações: “[...] os leilões somente surgem porque há assimetria de informações. [...] Em linhas gerais, leilões são mecanismos utilizados para revelar informação e determinar a melhor proposta com base na informação recebida”.

No momento em que o Poder Concedente “redefine” todos esses parâmetros no ato da prorrogação contratual – e na maior parte dos casos apenas incorporando informações passadas diretamente pela concessionária – ele viola totalmente essa lógica. Isso porque ele passa a definir a remuneração diretamente com base em novas informações passadas pela concessionária, não submetidas ao crivo de um processo licitatório competitivo que poderia – ao menos parcialmente – forçar a revelação ou a busca de custos eficientes. Vale salientar que não havia qualquer necessidade dessa total redefinição dos parâmetros remuneratórios para fins de demonstração da vantajosidade na prorrogação (a conclusão é justamente a oposta, já que a redefinição das premissas, ao menos nos termos em que realizada por SP-Regula, está aparentemente resultando em grande aumento da tarifa).

O contrafactual (nova licitação) não possuiria esse defeito de definição de premissas de remuneração sob situação de extrema assimetria de informação, porque contaria com o

¹⁷³ NOBREGA, Marcos. Direito e Economia da Infraestrutura. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2020, p. 34-35.

mecanismo do processo licitatório competitivo para revelação dos preços reais, eficientes. Assim, a avaliação de que é vantajoso prorrogar o contrato é afetada por vícios oriundos do fato de que, nessa prorrogação efetivamente realizada por SP-Regula, estão sendo: i) incorporadas na tarifa, diretamente, inúmeras novas premissas remuneratórias extraídas diretamente da operação da concessionária atual, não submetidas ao crivo de um processo licitatório, resultando em grande aumento da tarifa; ii) incorporadas na tarifa estimativas de custos de investimento e operação sob condição de grande fragilidade, com orçamentos únicos elaborados pela própria concessionária em parceria com potenciais fornecedores, não submetidas ao crivo de um processo licitatório (especialmente a URE, a UTM e a UTMB). Se fosse, de fato, prorrogado o contrato com os valores e quantitativos unitários já nele presentes, que passaram pelo crivo de processo licitatório para serem formados, a avaliação não possuiria tais vícios; analogamente, se fosse realizada nova licitação, os valores de mercado reais dos novos investimentos e da operação de coleta atual seriam, com maior probabilidade, revelados (desde que houvesse efetiva competição).

Vale ressaltar que em sua manifestação a respeito do Produto 2, a Gerência de Saneamento Ambiental da SP Regula, responsável pela gestão e fiscalização desse contrato, e pelas competências a ela atribuídas pela Resolução nº 06/2022 da SP Regula¹⁷⁴, não se pronunciou a respeito dessa premissa da FIPE, limitando-se, em desacordo com o Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º), a afirmar que (peça 43):

Nesse aspecto, do ponto de vista técnico a minuta apresentada está em conformidade com as condicionantes solicitadas e as tecnologias atuais previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, Plano Nacional de Resíduos Sólidos e demais documentos que norteiam as práticas de gestão de resíduos.

¹⁷⁴ "Art. 3º São competências da Gerência de Saneamento Ambiental que serão exercidas pelo Gerente e seus núcleos:

[...]

XVI – emitir parecer sobre a viabilidade técnica de instalações e sistemas de limpeza urbana; [...]

XXIV – apoiar a Superintendência de Contratos no monitoramento dos instrumentos de outorga dos contratos de limpeza urbana firmados pela SP Regula; [...]

XXXII – cooperar na especificação técnica de editais e contratos da SP Regula, que demandem dados sobre limpeza urbana; [...]

XXXIV – apoiar a Superintendência de Contratos na elaboração dos cálculos de custo das operações das unidades da organização, bem como a estimativa dos custos de serviços de limpeza urbana;".

Entre outros.

Também não se observou qualquer comentário a respeito desse ponto nas manifestações da Superintendência Jurídica (peça 42) e da Superintendência de Contratos (peças 40, 41 e 44) da Agência e no voto do Diretor Relator (peça 51).

Evidências: Produto 2 (peça 47), pareceres das áreas da SP Regula (peças 40 a 44, 51).

c) 3.39.c - há deficiências na comparação entre o cenário de prorrogação contratual e o de nova licitação, em desacordo com o art. 7º, caput, da Lei Municipal nº 17.731/2022

Critério: art. 18, inciso IV, da Lei Federal nº 8.987/1995 e art. 7º, caput, da Lei Municipal nº 17.731/2022, Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º).

Análise, fundamentação e evidências

Ao comparar o cenário de prorrogação contratual (“cenário base”) e o de nova licitação, a FIPE se utiliza de várias premissas “qualitativas” sem demonstrar qualquer fundamentação para elas.

Na Tabela 12 do Produto 2 (peça 47, fl. 66) consta um resumo da “mensuração da vantagem da prorrogação contratual”, decorrente da análise de 5 itens.

Tabela 11 - Reprodução da Tabela 12 do Produto 2 da Fipe

Item do Produto 2	Pesa a favor ou contra prorrogação?	Valor em VPL (R\$ milhões – out/22)
Perda pela postergação dos investimentos (4.2)	Favor	61
Benefício ambiental decorrente da prorrogação (4.3)	Favor	1,2
Análise do potencial desconto em caso de nova licitação (8.8)	Contra	-1.324
Desconto antecipado sobre potencial passivo (5.1)	Favor	1.324
Interrupção do carregamento do potencial passivo (5.2)	Contra	776
Total		838,2

Fonte 74 - própria, conforme Tabela 12 do Produto 2 (peça 47).

A FIPE conclui que há um ganho na ordem de R\$ 838,2 milhões (data base de outubro de 2022) com a prorrogação contratual, em detrimento de uma nova licitação.

Passamos então à análise das deficiências em premissas utilizadas nesses cinco itens da Tabela 12 do Produto 2.

Quanto ao item “4.2 - perda pela postergação de investimentos”, a FIPE explica que apresentou em seu “cenário base”, ou seja, da prorrogação contratual, ressaltando que (peça 47, fl. 43):

[...] a renovação do módulo concessório tem a sua validade e eficácia condicionada à realização dos novos investimentos a partir de outubro de 2023. Tendo em vista que os contratos têm vigência até outubro de 2024, os fluxos de caixa apresentados a seguir possuem 21 anos, sendo 20 anos do período de prorrogação, mais um ano para finalização dos contratos – entre outubro de 2023 e setembro de 2024.

Ou seja, a FIPE considera o “ano 1” do novo período contratual o “ano 20” do contrato original. O novo período contratual se iniciaria em outubro de 2023, enquanto o período no caso de uma eventual nova licitação se iniciaria um ano depois, em outubro de 2024.

Dito isso, a FIPE, se refere às supostas perdas para o Município em um cenário de nova licitação devido à “postergação dos investimentos” da concessão (peça 47, fl. 50). Isso porque, além da suposta morosidade atrelada a um processo licitatório (tópico que enfrentaremos a seguir), nesse cenário de nova licitação o novo período contratual se inicia um ano depois do caso do cenário da prorrogação.

Tal argumento não se encontra correto. Em primeiro lugar, deve-se esclarecer que, considerar o início do novo período contratual em outubro de 2023 significa, na prática, que uma vez confirmada a prorrogação contratual a partir de outubro de 2024, com um novo plano de negócios, a concessionária receberá a nova tarifa de forma retroativa a outubro de 2023.

Porém, até que seja confirmada a prorrogação contratual, esse prazo não começa de fato, e isso somente vai ocorrer em outubro de 2024. Assim, não há como a concessionária iniciar a mobilização para antecipar os novos investimentos nesse primeiro ano, uma vez que ainda não há confirmação da prorrogação contratual. Não há como começar a ter dispêndios preparativos dos investimentos, como aquisição de terrenos, gastos com licenciamento, etc.

Prossegue a FIPE afirmando que numa licitação “[...] a realização de todos os processos necessários até uma empresa sagrar-se vencedora pode tornar o procedimento moroso”, e que isso (peça 47, fl. 50):

pressionaria ainda mais o CTL, o que, por sua vez, geraria a necessidade de construção de novos aterros, visto que este investimento é menos complexo do ponto de vista de financiamento e execução, que as soluções tecnológicas analisadas no cenário base.

Ressalte-se que não é apresentada qualquer evidência que fundamente essa afirmação. Não foi apresentado de forma objetiva qualquer argumento pelo qual a atual concessionária, num cenário de prorrogação contratual, seria mais ágil para obter o licenciamento e o financiamento para as soluções tecnológicas apresentadas. Tampouco há evidências de que uma nova contratada teria preferência por construir novos aterros do que as novas alternativas de destinação, como ecoparques.

A respeito da suposta morosidade de uma nova licitação, afirma a FIPE (peça 47, fl. 24):

Uma nova licitação necessariamente envolveria diversas etapas, como a contratação de estudos e o cumprimento de diversos prazos legais que, conforme apresentados na seção 8.5, envolvem em torno de 16 meses, porém, neste relatório utiliza-se uma estimativa otimista de 12 meses para o desenvolvimento das etapas da licitação. Entretanto, sabe-se que da complexidade da nova licitação, de forma que as etapas de lançamento até sua conclusão e início de operação podem ser potencialmente morosas.

Em primeiro lugar, a FIPE não apresenta qualquer justificativa para esses prazos apresentados de 16 meses para a duração de uma licitação (e 12 meses para um cenário “otimista”). A seção 8.2 do Produto 2 (erroneamente indicada pela FIPE como “8.5” na citação acima) apresenta estimativas de prazos sem fundamento, como “240 dias para elaboração de estudos de viabilidade técnica”, “30 dias para análise e aprovação do Conselho Municipal de Desestatização”, “15 dias para análise do projeto pela SP Regula”.

Adicionalmente, deve-se lembrar que a FIPE apresentou a primeira versão desse Produto 2 em junho de 2023, 16 meses antes do encerramento de vigência dos atuais contratos (outubro de 2024), justamente o prazo que afirma que duraria uma nova licitação.

Ressalte-se que, conforme cláusula 6.1 do contrato da SP Regula com a FIPE (contrato nº 07/SP-REGULA/2022, assinado em 05.09.22, documento SEI nº 070176908), o prazo de entrega do Produto 2 era de 90 dias após a Ordem de Início (22.09.22, documento SEI nº 071022053), ou seja, deveria ser entregue em 22.12.22, mas somente o foi, em sua primeira versão, 09 (nove) meses depois.

Além do atraso por parte da FIPE entrega do estudo de vantajosidade, tem-se que ressaltar também que a SP Regula foi cobrada por esta Corte ao longo do ano de 2022 para apresentar as providências a respeito da sua decisão acerca da prorrogação ou nova licitação, e não apresentou manifestação até o envio do presente TAM em dezembro de 2023 (peça 01, fl. 01).

Foram enviados Alertas por esta Corte de Contas à SP Regula, por meio do Conselheiro Relator, requisitando informações sobre as providências que estavam sendo tomadas tendo em vista a aproximação do final da vigência contratual:

- alerta enviado em 08.02.22 (peça 308 do TC nº 10.366/2019), contendo o seguinte questionamento:

2) Apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 6 meses, estudos para modelagem de nova contratação, tendo em vista a proximidade do termo contratual, considerando para tanto a necessidade de aperfeiçoamento da prestação dos serviços, por meio da adoção de modernos mecanismos de coleta, alocação e formas ecologicamente mais racionais de tratamento de resíduos, com potencial de barateamento das tarifas;

3) Observe e pondere nos estudos a serem realizados os apontamentos da Auditoria desta Corte nos diversos procedimentos de fiscalização que tratam dos atuais contratos de Concessão; e

4) Atente-se à necessidade de cumprimento da cláusula 5.3.1 dos Contratos de Concessão, em caso de opção pela prorrogação nos termos previstos no contrato, o que, como ressaltado nos considerandos acima, não se mostra o mais indicado.

Não consta dos autos resposta da SP Regula a esse alerta.

- alerta enviado em 01.09.22 (peça 341 do TC nº 10.366/2019), contendo o seguinte questionamento:

1 - Apresente a esta Corte de Contas, com celeridade, nos prazos estabelecidos no ALERTA emitido em fevereiro do corrente (eTCM 03382/2022), os estudos para modelagem de nova contratação, tendo em vista a proximidade do termo contratual, considerando para tanto a necessidade de aperfeiçoamento da prestação dos serviços, por meio da adoção de modernos mecanismos de coleta, alocação e formas ecologicamente mais racionais de tratamento de resíduos, com potencial de barateamento das tarifas;

2- Observe e pondere nos estudos a serem realizados os apontamentos da Auditoria desta Corte nos diversos procedimentos de fiscalização que tratam dos atuais contratos de Concessão;

[...]

4 - Informe a esta Corte sua decisão quanto à formatação de um novo modelo de contratação que atenda à real necessidade dos moradores da cidade de São Paulo.

Também não consta nos autos resposta da SP Regula a esse alerta.

Deste modo, diante do exposto, afasta-se o argumento da FIPE a respeito de que num cenário de uma nova licitação haveria uma “perda pela postergação dos investimentos”.

Decorrente disso, o mesmo se aplica à conclusão da FIPE a respeito do “benefício ambiental decorrente da prorrogação” (em termos de “não emissão de CO₂”), uma vez não justificada a premissa utilizada da “postergação de investimentos”.

Quanto ao atingimento das metas dos instrumentos legais de gerenciamento de resíduos sólidos, item 4.3 do Produto 2, afirma a FIPE (peça 47, fl. 53):

no cenário de prorrogação a Ecourbis passaria a cumprir as metas do Planares a partir do 6º ano (2028). Já no caso de uma nova licitação, devido à postergação do início dos investimentos, os índices esperados seriam atendidos a partir do 7º ano (2029). Além disso, no cenário de prorrogação, uma vez atingida a meta, em nenhum outro período a recuperação dos resíduos ficaria abaixo da meta do Planares. Já no cenário de nova licitação, além dos seis primeiros anos, outros três anos ao longo da vigência teriam uma recuperação de resíduos aquém das metas.

Também não é apresentada qualquer evidência que suporte essa afirmação, ainda mais tendo em vista o histórico de descumprimento contratual da atual concessionária (vide **Quadro 4** deste Relatório e item 1.10.3 acima).

Neste item ressalta-se também que a FIPE considerou o Decreto Federal nº 11.043/2022 (que estabeleceu o Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Planares), e o Planclima (Plano de Ação Climática do Município de São Paulo), lançado em 2021 pela PMSP, mas em nenhum momento fez referência ao PGIRS (Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo), aprovado e consolidado pelo Decreto Municipal nº 54.991/2014, elaborado conforme a Política Nacional de Resíduos Sólidos, LF nº 12.305/2010 (em especial seu Capítulo II, art. 14, V, e sua Seção IV, arts. 18º e 19º). A respeito disso, ver item nº 3.39.e desse relatório.

Em relação ao único ponto contra a prorrogação da Tabela 12 do Produto 2 (peça 47, fl. 66), “potencial desconto em caso de nova licitação”, estimada em R\$ 1,324 bilhões (valores de outubro de 2022) também há deficiência a respeito da estimativa utilizada. No item 8.9 do Produto 2 (peça 47, fls. 193/194), a FIPE chegou a uma média de 5,24% de desconto (“deságio”) conforme dados de 7 licitações, sendo apenas uma realizada nos últimos 5 anos (2022); e 4 delas, mais da metade, ocorridas há mais de 10 (dez) anos.

Quanto aos itens “5.1 - desconto antecipado sobre potencial passivo” e “5.2 - interrupção do carregamento do potencial passivo”, ambos relativos à resolução dos reequilíbrios econômico-financeiros pendentes, tem-se que a FIPE estima seus ganhos em R\$ 1,324 milhões e R\$ 776 milhões, respectivamente (valores de outubro de 2022). Esses são os valores decisivos da análise de vantajosidade pois somente com a soma deles é possível ultrapassar o ganho de R\$ 1,324 bilhões com o “potencial desconto em uma nova licitação”, único item contra a prorrogação. Assim, dos R\$ 838,2 milhões estimados pela FIPE como ganho com a prorrogação, R\$ 776 milhões (92%) se referem a esses itens referentes à negociação do reequilíbrio.

Vale ressaltar que, no caso do reequilíbrio econômico-financeiro desse contrato, também se aplica o demonstrado acima quanto ao item “4.2 - postergação dos investimentos”, quando a FIPE argumenta pela morosidade de um novo processo licitatório. Isto é, é necessário ressaltar que a SP Regula também foi cobrada por esta Corte desde julho de 2021 para apresentar as providências a respeito da sua decisão acerca da citados reequilíbrios, e não apresentou manifestação até o envio do presente TAM em dezembro de 2023.

Em despacho datado de 23.07.21, (peça 237 do TC nº 10.366/2019, grifos no original), o Conselheiro Relator enviou à SP Regula determinações em relação aos reequilíbrios econômico-financeiros pendentes do contrato (2º, 3º e 4º quinquênios contratuais – vide item 1.10.5 desse relatório):

Considerando que está em curso o último quinquênio do contrato, que se encerra em dezembro de 2024; considerando que as controvérsias aqui apontadas implicam em significativo volume financeiro; considerando o histórico de alterações contratuais sem a devida formalização, **DETERMINO ao Poder Concedente que proceda ao reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão nº 26 e nº 27/2004 considerando toda a instrução angariada pelo Controle Externo, a cláusula 15.14 dos contratos**, observando que o ato administrativo a ser proferido pela Origem deverá ser objeto de

procedimento de fiscalização por parte desta Corte de Contas e considerado neste processo nos termos do artigo 493 do Código de Processo Civil.

[...]

Por todo o exposto, **fixo o prazo de 60 dias** para que a Origem dê cumprimento às determinações contidas neste despacho.

Intimem-se as partes para conhecimento e oficie-se à **Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo - SP Regula, para que esta apresente resposta no prazo anteriormente determinado (60 dias)**, tendo em vista a recente publicação do Decreto 60.353/2021, que dispõe sobre a operacionalização da extinção da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana-AMLURB, nos termos do artigo 32 da Lei nº 17.433, de 29 de julho de 2020.

Não houve cumprimento da determinação (em especial não foi instaurado o reequilíbrio econômico-financeiro) no período estabelecido, tendo a Origem feito requerimentos de dilação de prazo.

Assim, em 18.11.21 (peça 301 do TC nº 10.366/2019, grifos no original), foi emitido o seguinte despacho:

Por ordem do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, diante da complexidade dos fatos apurados nos autos do processo de número em epígrafe, dada a quantidade de documentos e necessidade de resposta com alta complexidade, bem como diante dos pedidos apresentados nos documentos 297, 298 e 299, DEFIRO o pedido de prazo suplementar de 120 (cento e vinte dias) para resposta e apresentação do plano de reequilíbrio, conforme despacho saneador.

Passados também mais 120 (cento e vinte) dias sem cumprimento da determinação (em especial não foi instaurado o reequilíbrio econômico-financeiro), em 18.07.22 (peça 330 do TC nº 10.366/2019, grifos no original), foi determinado:

De ordem do Exmo. Senhor Conselheiro Relator JOÃO ANTONIO, diante da excepcionalidade e complexidade do objeto analisado defiro o pedido de dilação de prazo em 30 (trinta) dias úteis, conforme solicitado.

Novamente não houve cumprimento da determinação no prazo estabelecido. Em 19.09.22 (peça 356 do TC nº 10.366/2019, grifos no original), foi determinado:

De ordem do Exmo. Senhor Conselheiro Relator JOÃO ANTONIO, diante do novo "ALERTA" expedido à peça 341 e da complexidade do objeto analisado nestes autos, defiro o pedido de dilação de prazo (peça 339) excepcionalmente pelo período improrrogável de 45 (quarenta e cinco) dias.

Finalmente, em 02.12.22, foi apresentada documentação da SP Regula (peça 369 do TC nº 10.366/2019), porém se tratava de resposta aos apontamentos do Relatório de auditoria de peça

202, e não das providências a serem tomadas referentes ao reequilíbrio determinado pelo Conselheiro Relator na peça 237 do TC nº 10.366/2019.

Desse modo, vê-se que a SP Regula foi alertada diversas vezes por esta Corte ao longo dos anos de 2021 e 2022 para que procedesse ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e que apresentasse os estudos para a modelagem da concessão para o novo período contratual, fosse prorrogação ou nova licitação, tendo sido concedidas várias prorrogações de prazo para apresentação de providências, mas apenas o apresentou o Produto 2 em agosto de 2023 (eTCM nº 10734/2023), sem se pronunciar sobre a decisão de prorrogar ou promover nova licitação. Finalmente, no final de dezembro de 2023, indicou sua opção ao apresentar o TAM a essa Corte (peça 01).

Assim, tem-se que os itens 5.1 e 5.2 do Produto 2, decisivos para o resultado da análise da vantajosidade do Produto 2 da FIPE, somente estão postos nesse momento pois a própria SP Regula tardou para tomar as providências necessárias, apesar de alertada por esta Corte por diversas vezes ao longo dos anos de 2021 e 2022.

Finalmente, do mesmo modo que nos dois Achados acima, vale ressaltar que em sua manifestação a respeito do Produto 2, a Gerência de Saneamento Ambiental, responsável pela gestão e fiscalização desse contrato, e pelas competências a ela atribuídas pela Resolução nº 06/2022 da SP Regula¹⁷⁵, não se pronunciou a respeito dessas premissas da FIPE, se limitando, em desacordo com o Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º), a afirmar que (peça 43):

Nesse aspecto, do ponto de vista técnico a minuta apresentada está em conformidade com as condicionantes solicitadas e as tecnologias atuais previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, Plano Nacional de Resíduos Sólidos e demais documentos que norteiam as práticas de gestão de resíduos.

¹⁷⁵ "Art. 3º São competências da Gerência de Saneamento Ambiental que serão exercidas pelo Gerente e seus núcleos:

[...]
XIV – supervisionar e acompanhar a implementação e atualizações das ações relativas à execução do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo (PGIRS); [...]

XVI – emitir parecer sobre a viabilidade técnica de instalações e sistemas de limpeza urbana; [...]

XXIV – apoiar a Superintendência de Contratos no monitoramento dos instrumentos de outorga dos contratos de limpeza urbana firmados pela SP Regula; [...]

XXXII – cooperar na especificação técnica de editais e contratos da SP Regula, que demandem dados sobre limpeza urbana; [...]

XXXIV – apoiar a Superintendência de Contratos na elaboração dos cálculos de custo das operações das unidades da organização, bem como a estimativa dos custos de serviços de limpeza urbana;".

Entre outros.

Também não se observou qualquer comentário a respeito desses pontos nas manifestações da Superintendência Jurídica (peça 42) e da Superintendência de Contratos (peças 40, 41 e 44) da Agência e no voto do Diretor Relator (peça 51).

Evidências: Produto 2 (peça 47), pareceres das áreas da SP Regula (peças 40 a 44, 51), TC nº 10.366/2019, documento etcm 10734/2021.

d) 3.39.d - como decorrência dessas deficiências, não está justificada a conclusão do Apêndice 8.13 do Produto 2 da FIPE, que afirmou a “inviabilidade da coleta dos resíduos orgânicos em grande escala”, em desacordo com os termos do arts. 10 e 18, inciso IV, da Lei Federal nº 8.987/1995 e art. 7º, §1º, da Lei Municipal nº 17.731/2022

Critério: arts. 10 e 18, inciso IV, da Lei Federal nº 8.987/1995 e art. 7º, §1º, da Lei Municipal nº 17.731/2022, PGIRS (aprovado e consolidado pelo Decreto Municipal nº 54.991/2014), Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º).

Análise, fundamentação e evidências

A análise da viabilidade econômico-financeira da separação de resíduos sólidos em três frações pela FIPE no Produto 2, Apêndice 8.13, se baseou numa análise de comparação do valor presente do custo da coleta comum com o valor presente do custo da coleta de orgânicos.

Afirmou que, ainda que o custo de Capex seja o mesmo nos dois cenários, no caso do Opex o custo da coleta orgânica seria quase três vezes maior, R\$ 329,34/ton contra R\$ 126,20/ton (peça 47, fl. 204).

Em primeiro lugar, tendo em vista o apontado nos itens nºs 3.23 e 3.39.b desse relatório (Achados nºs 23 e 39), há deficiências em várias premissas utilizadas no estudo de viabilidade, que não foram avaliadas e justificadas individualmente, em desacordo com os termos dos arts. 10 e 18, inciso IV, da Lei Federal nº 8.987/1995 e art. 7º, §1º, da Lei Municipal nº 17.731/2022. Assim, como foi utilizado o mesmo estudo como cenário base nesse Apêndice 8.13, pode-se concluir que também há deficiências na análise da viabilidade econômico-financeira da separação de resíduos sólidos em três frações pela FIPE.

Além disso, afirma a FIPE (peça 47, fls. 204/205):

[...] para mensurar o Opex da coleta de orgânicos utiliza-se os mesmos custos com mão de obra, serviços e o percentual para administração central que utilizado no cenário de coleta comum. Porém, no item de materiais é necessário adicionar o custo com sacolas compostáveis, o que faz com que haja um aumento de 828% neste item específico.

[...] há uma diferença de R\$ 6,4 bilhões (data base de outubro de 2022) quando se compara os dois cenários. Esta diferença torna a coleta de resíduos orgânicos, em grande escala, inviável do ponto de vista econômico-financeiro, neste momento.

Ou seja, a FIPE entende inviável do ponto em vista econômico-financeiro a implantação da coleta dos resíduos orgânicos, em grande escala, devido ao preço das sacolas compostáveis.

Em primeiro lugar, esse argumento não prospera porque depende de várias hipóteses que a FIPE fez que podem ser contestadas. Em primeiro lugar, a FIPE fez seu estudo considerando a implantação imediata da coleta de orgânicos, em toda a cidade de São Paulo, desde o início do contrato.

Não é essa a estratégia de implantação desse tipo de coleta. Como consta do Anexo 4 do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo – PGIRS (peça 60), as experiências internacionais de coleta seletiva de resíduos orgânicos demonstram que não se inicia esse processo de uma vez em toda a cidade, mas por etapas, elegendo alguns setores para o início do processo e a partir daí, começa-se a se expandir para outros.

No caso da cidade de Milão, na Itália, cidade europeia com população acima de um milhão de habitantes, o processo de implantação dessa coleta ocorreu conforme a Figura abaixo, retirada do documento “A História de Milão”, disponível no sítio da organização Zero Waste Europe (peça 61, fl. 05)¹⁷⁶.

¹⁷⁶ No original em inglês: “The Story of Milan”. Tradução nossa. Disponível em <https://zerowastecities.eu/wp-content/uploads/2021/11/Milan-Case-Study-1.pdf>, pag. 5, acesso em fevereiro de 2024.

Figura 54 – Histórico da Coleta Seletiva de Orgânicos em Milão, Itália



Fonte 75 – própria, reprodução de figura Quadro do documento citado acima.

Conforme a figura acima, tem-se que a coleta seletiva de orgânicos se iniciou em 1997 em atividades comerciais (cantinas, restaurantes e bares), passou por projetos piloto em residências durante dois anos, após mais dois anos de expansão para residências no restante da cidade, com bastante êxito. Na sequência se iniciou a coleta em algumas feiras livres, e mais um ano até se expandir para todas as 94 feiras livres da cidade.

A Figura 54 abaixo apresenta a sequência de bairros de Milão e as datas em que foi implementada a coleta seletiva de orgânicos (foi retirada do documento “Reciclagem de resíduos orgânicos numa cidade densamente povoada: o caso de Milão”¹⁷⁷).

¹⁷⁷No original em inglês: “Food Waste Recycling in a Densely Populated City: The Case Study of Milan”. Tradução nossa. Disponível em https://issuu.com/giorgioghiringhelli/docs/food_waste_recycling_the_case_study, pag. 3, acesso em fevereiro de 2024.

Figura 55 – Histórico da Coleta Seletiva de Orgânicos em Milão, Itália



Fonte 76 – própria, reprodução de figura do documento conforme citado acima.

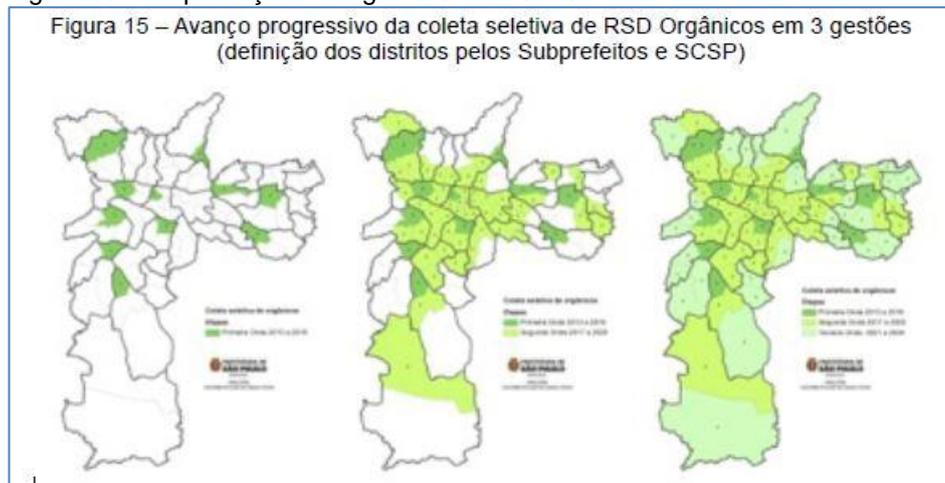
Ou seja, foi um processo que durou quase dois anos, se iniciando em novembro de 2012 na região sudoeste da cidade, passando pelas regiões sudeste, nordeste, central, e terminou em junho de 2014 na região noroeste. Isso sem contar que conforme a Figura anterior, entre 2008 e 2010 já havia sido feito um projeto piloto em alguns desses bairros.

Além disso, no próprio PGIRS já existe uma estratégia a ser implementada em São Paulo, com diretrizes e metas, que não foram cumpridas, conforme seu item 5 “Diretrizes para o manejo diferenciado de resíduos orgânicos” (peça 60, fl. 28):

Será introduzida progressivamente em toda a cidade, de forma a atender todas as Subprefeituras, mas sincronizada com a ampliação da capacidade de processamento decorrente da implantação das novas unidades para compostagem. O avanço se dará sempre em setores de coleta que já tem implantada e consolidada a coleta de RSD Secos, atendendo 11 distritos ao final da gestão em curso (2016), 62 ao final da próxima gestão (2020) e 96 distritos ao final de mais uma gestão (2024).

A Figura 55 abaixo reproduz a Figura 15 do PGIRS, que mostra como seria a estratégia de implantação em São Paulo.

Figura 56 – Reprodução da Figura 15 do PGIRS



Fonte 77 – PGIRS (Peça 60, fl. 28).

Sobre a não aderência do TAM apresentado pela SP Regula ao PGIRS, vide item 3.39.e desse relatório.

Voltando ao Produto 2 da FIPE, no item 8.13.2 a FIPE afirma (peça 47, fl. 203):

a técnica de separação em três fatores exige uma frequência de coleta maior – **diária** – visto que, os resíduos orgânicos não são armazenados por muito tempo pela população e não devem ficar expostos em contêineres públicos por muitos dias. Tal fato tornaria a coleta do município de São Paulo muito mais cara, pois exigiria mais investimento em veículos e contêineres, além de aumento nos custos operacionais com transporte (combustível, pneus, manutenção) e mão de obra.

Não são apresentados maiores estudos e evidências que a coleta deveria ser diária. Vale ressaltar que, conforme os dois documentos citados anteriormente¹⁷⁸, em Milão a coleta dos resíduos orgânicos ocorre 03 (três) vezes por semana. Além disso, tem-se que, uma vez que a proporção de resíduos orgânicos é a maior no total de resíduos domiciliares, a implantação da coleta seletiva de orgânicos reduz a frequência da coleta comum. Em Milão, a coleta de resíduos comuns ocorre apenas uma vez na semana. É necessário para a robustez de um estudo de viabilidade que sejam apresentados cenários com diferentes frequências de coleta, bem como a apresentação de justificativas técnicas para essas frequências.

Outra premissa equivocada da FIPE ao fazer sua análise se refere a ter comparado os dois tipos de coleta considerando somente o custo das coletas, ignorando o impacto da implantação da

¹⁷⁸ <https://zerowastecities.eu/wp-content/uploads/2021/11/Milan-Case-Study-1.pdf>
https://issuu.com/giorgioghiringhelli/docs/food_waste_recycling_the_case_study.

coleta seletiva de orgânicos na destinação. Com o aumento da coleta de orgânicos se reduziria a necessidade de tratamento de resíduos comuns, pois podem ser direcionados diretamente aos equipamentos de Tratamento Biológico, diminuindo o volume de massa a ser tratado com a disposição em aterro, ou no equipamento de Tratamento Mecânico e nas Unidades de Recuperação Energética (URE). A FIPE deveria ter estimado esse impacto, que poderia até reduzir a necessidade de investimento nesses equipamentos que são mais custosos.

Afirma a FIPE (peça 47, fl. 202):

Para que a coleta de resíduos sólidos orgânicos para a compostagem seja efetiva, é necessária a participação da população na separação correta de seus resíduos. Isso exige campanhas educativas e ações de conscientização para incentivar a participação popular.

Esse argumento também não procede, pelo já explicado acima a respeito da estratégia da implantação de etapas, como corrido em várias cidades do mundo, como Milão. Desse modo, pode-se se concentrar os esforços de conscientização e participação da população.

Além disso, conforme cláusula do contrato, é obrigação da concessionária o Programa de Conscientização, conforme Anexo III, Itens II.19-22. E o PGIRS já havia estabelecido a estratégia de conscientização conforme seu item X - Educação Ambiental e Comunicação Social para o Manejo de Resíduos Sólidos (peça 60, fls. 273/282).

Finalmente,

Para que se possa realizar a separação dos resíduos sólidos em três fatores, é necessário que o resíduo não só seja separado corretamente, mas que se utilize no descarte diferentes tipos de materiais para envase. Por exemplo, para que os resíduos orgânicos possam ser compostados, é necessário que seu envase seja feito em sacolas biodegradáveis específicas. Este fato torna a conscientização da população ainda mais relevante, pois a depender do tipo de resíduo, vai exigir um material específico de destinação, o qual possui custos e características diferentes.

De fato, há a necessidade de que o envase dos resíduos orgânicos seja feito em sacolas biodegradáveis. Mas o custo apresentado pela FIPE, como já argumentado acima, supõe que a coleta vai se iniciar ao mesmo tempo em todos os distritos da cidade, no ano 1 desse novo período contratual, o que não é a estratégia mais adequada. Ao não considerar esse fato, a conclusão da FIPE pela inviabilidade da coleta de orgânicos carece de robustez.

Além disso, a experiência internacional mostra que as cidades podem procurar outras soluções para a distribuição das sacolas compostáveis. Conforme o documento da Zero Waste Europe citado acima, os cidadãos de Milão conseguem sacolas compostáveis nos supermercados, sem custo (peça 61, fl. 07). É necessário para a robustez de um estudo de viabilidade que sejam apresentados cenários com todas essas alternativas.

Finalmente, do mesmo modo que nos Achados acima, vale ressaltar que em sua manifestação a respeito do Produto 2, a Gerência de Saneamento Ambiental, responsável pela gestão e fiscalização desse contrato, e pelas competências a ela atribuídas pela Resolução nº 06/2022 da SP Regula¹⁷⁹, não se pronunciou a respeito dessas premissas da FIPE, se limitando, em desacordo com o Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º), a afirmar que (peça 43):

Nesse aspecto, do ponto de vista técnico a minuta apresentada está em conformidade com as condicionantes solicitadas e as tecnologias atuais previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, Plano Nacional de Resíduos Sólidos e demais documentos que norteiam as práticas de gestão de resíduos.

Também não se observou qualquer comentário a respeito desses pontos nas manifestações da Superintendência Jurídica (peça 42) e da Superintendência de Contratos (peças 40, 41 e 44) da Agência e no voto do Diretor Relator (peça 51).

Evidências: Produto 2 (peça 47), PGIRS (peça 60), pareceres das áreas da SP Regula (peças 40 a 44, 51).

- e) 3.39.e - não há justificativas para o Produto 2 da FIPE não ter considerado as diretrizes, metas e agendas de implementação do PGIRS (Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo), aprovado e consolidado pelo Decreto Municipal nº 54.991/2014, bem como ter selecionado apenas algumas das metas do Planares.**

¹⁷⁹ "Art. 3º São competências da Gerência de Saneamento Ambiental que serão exercidas pelo Gerente e seus núcleos:

[...]
XIV – supervisionar e acompanhar a implementação e atualizações das ações relativas à execução do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo (PGIRS); [...]

XVI – emitir parecer sobre a viabilidade técnica de instalações e sistemas de limpeza urbana; [...]

XXIV – apoiar a Superintendência de Contratos no monitoramento dos instrumentos de outorga dos contratos de limpeza urbana firmados pela SP Regula; [...]

XXXII – cooperar na especificação técnica de editais e contratos da SP Regula, que demandem dados sobre limpeza urbana; [...]

XXXIV – apoiar a Superintendência de Contratos na elaboração dos cálculos de custo das operações das unidades da organização, bem como a estimativa dos custos de serviços de limpeza urbana;".

Entre outros.

Crítérios: arts. 10 e 18, inciso IV, da Lei Federal nº 8.987/1995 e art. 7º, §1º, da Lei Municipal nº 17.731/2022, PGIRS (aprovado e consolidado pelo Decreto Municipal nº 54.991/2014), Planares (aprovado pelo DF nº 11.043/2022), LF nº 11.445/2007, com a redação dada pela LF nº 14.026/2020, Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º).

Análise, fundamentação e evidências

Como disposto no item 3.39.c acima, o Produto 2 da FIPE em nenhum momento fez referência ao PGIRS (Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo), aprovado e consolidado pelo Decreto Municipal nº 54.991/2014, apesar desse instrumento trazer diretrizes, metas e agendas de implementação para a gestão de resíduos sólidos na cidade de São Paulo. Além disso, não foi apresentada qualquer justificativa para essa isenção.

Por outro lado, em relação ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Planares, aprovado pelo DF nº 11.043/2022, afirma a FIPE (peça 47, fl. 188):

Em relação aos resíduos sólidos urbanos (RSU), tem-se que o Planares prevê nove metas a serem atendidas. O Cenário Base desenvolvido ao longo deste relatório (Seção 4.1) tem como premissa o atingimento das metas 4, 6, 7 e 9 previstas no Planares.

Ou seja, o Produto 2 tomou como premissa apenas quatro das nove metas do Planares, Metas 4, 6, 7 e 9 (peça 64, fls. 150, 152, 153 e 155). Não consta no Produto 2 ou nos demais documentos constantes dos processos justificativas para a exclusão das outras metas do estudo.

Apesar disso, em relação às Meta 2 e 3, é possível compreender sua exclusão (peça 64, fls. 148 e 149). A Meta 2 se refere à capacidade de gestão dos municípios, tendo como indicador a quantidade de municípios com plano de gestão integrada de resíduos elaborados. Como já foi citado, a cidade de São Paulo já tem seu plano desde 2016, o PGIRS (peça 60). Quanto à Meta 3, se refere à lixões e aterros controlados (deve-se se ressaltar que um aterro controlado é diferente de um aterro sanitário; no primeiro, o solo recebe uma cobertura, e no segundo, o solo é impermeabilizado), que não existem no município de São Paulo.

No entanto, não constam no Produto 2 ou nos documentos nos processos justificativa para a exclusão das Metas 1 (“Aumentar a sustentabilidade econômico-financeira do manejo de resíduos pelos municípios” peça 64, fl. 147), 5 (“Promover a inclusão social e emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”, peça 64, fl. 151) e 8 (“Aumentar

a recuperação e aproveitamento energético de biogás de RSU”, peça 64, fl. 154), sendo que podem ser aplicáveis para o caso do município de São Paulo. É necessário para a robustez de um estudo de viabilidade que sejam apresentados cenários com todas essas alternativas.

Vale ressaltar que a Meta 1 se refere à implantação de cobrança pela prestação dos serviços de manejo de resíduos no município, instituto estabelecido pelo art. 29 do novo marco de saneamento básico, LF nº 11.445/2007, com a redação dada pela LF nº 14.026/2020. Ainda que essa taxa ainda não tenha sido implantada no município de São Paulo, seria necessário que a FIPE tivesse incluído essa possibilidade no estudo de vantajosidade, uma vez que o próprio TAM prevê essa possibilidade em seu item 3.2 (peça 01, fl. 05).

Finalmente, do mesmo modo que nos Achados acima, vale ressaltar que em sua manifestação a respeito do Produto 2, a Gerência de Saneamento Ambiental, responsável pela gestão e fiscalização desse contrato, e pelas competências a ela atribuídas pela Resolução nº 06/2022 da SP Regula¹⁸⁰, não se pronunciou a respeito dessas premissas da FIPE, se limitando, em desacordo com o Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º), a afirmar que (peça 43):

Nesse aspecto, do ponto de vista técnico a minuta apresentada está em conformidade com as condicionantes solicitadas e as tecnologias atuais previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, Plano Nacional de Resíduos Sólidos e demais documentos que norteiam as práticas de gestão de resíduos.

Também não se observou qualquer comentário a respeito desses pontos nas manifestações da Superintendência Jurídica (peça 42) e da Superintendência de Contratos (peças 41 e 44) da Agência e no voto do Diretor Relator (peça 51).

Evidências: Produto 2 (peça 47), PGIRS (peça 60). Planares (peça 64), pareceres das áreas da SP Regula (peças 41 a 44, 50).

¹⁸⁰ “Art. 3º São competências da Gerência de Saneamento Ambiental que serão exercidas pelo Gerente e seus núcleos:

[...]
XIV – supervisionar e acompanhar a implementação e atualizações das ações relativas à execução do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo (PGIRS); [...]

XVI – emitir parecer sobre a viabilidade técnica de instalações e sistemas de limpeza urbana; [...]

XXIV – apoiar a Superintendência de Contratos no monitoramento dos instrumentos de outorga dos contratos de limpeza urbana firmados pela SP Regula; [...]

XXXII – cooperar na especificação técnica de editais e contratos da SP Regula, que demandem dados sobre limpeza urbana; [...]

XXXIV – apoiar a Superintendência de Contratos na elaboração dos cálculos de custo das operações das unidades da organização, bem como a estimativa dos custos de serviços de limpeza urbana;”.

Entre outros.

3.40. Achado de auditoria nº 40: A ausência de investimentos no fracionamento da coleta dos resíduos domiciliares de forma diferenciada vai de encontro às diretrizes do PGIRS.

Crêterios: artigo 19, incisos I e V, da Lei nº 12.305/2010 e diretrizes do PGIRS (aprovado e consolidado pelo Decreto Municipal nº 54.991/2014), Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º).

Análise, Fundamentação e Evidências

Como reportado no item 1.10.6 desse relatório, no início do processo 9310.2022/0000139-5 (peça 33) consta que o Município solicitou às Concessionárias tendo em vista as condições vigentes à época), para a manifestação de interesse das Concessionárias visando a eventual prorrogação dos Contratos, apresentando uma série de novos condicionamentos, conforme exigido pelo item V do item 5.2 do contrato. Ato contínuo, a proposta da Ecurbis, elaborada tendo em vista os condicionantes da SP Regula e o Planares (peça 39) foi analisada pela FIPE quanto à viabilidade, e após apresentação da minuta da TAM (Produto 3) foi aprovada pela SP Regula.

Inicialmente, cabe trazer que o EVTE apresentado, baseado nos Produtos 2 e 3 elaborados pela FIPE (peças 47 e 48), mantém a coleta de resíduos domiciliares em duas frações, resíduo comum e coleta seletiva de resíduos secos, conforme operado pelas concessionárias no contrato vigente. Ademais, a fração denominada resíduo comum, ou indiferenciada, será somente segregada na Unidade de Tratamento Mecânico (previstos nos Ecoparques Sul e Leste, e na Unidade de Transferência Extremo Leste), o que gera uma maior taxa de rejeitos de resíduos após o tratamento.

Assim, em que pese a experiência das concessionárias, e a avaliação posterior, há em vigência à Política Nacional de Gestão de Resíduos (LF nº 12.305/2010) e o PGIRS (peça 60), o qual traça diretrizes para a cidade quanto à gestão dos resíduos domiciliares.

Assim, a Lei Federal nº 12305/2010 traz o conteúdo que deve conter o PGIRS no artigo 19, e conseqüentemente, definindo a diretriz para o Município:

Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;

[...]

V - procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007;

Nesse diapasão, consta no PGIRS, como diretriz, que deve ser executada a máxima segregação dos resíduos sólidos urbanos na fonte geradora, **cuja rota tecnológica adotada implica no fim da coleta indiferenciada**, conforme destacado a seguir (peça 60, fls. 16/17):

O PGIRS da Cidade de São Paulo, assumindo-se como expressão local da diretriz central da Política Nacional de Resíduos Sólidos, redefiniu a rota tecnológica adotada para o manejo dos resíduos da cidade, com um conjunto de novas instalações para a destinação dos resíduos de responsabilidade pública e o fomento às iniciativas privadas para empreendimentos que deem cumprimento ao estabelecido nas políticas públicas nacionais.

A nova rota se traduz na máxima segregação de resíduos nas fontes geradoras e sua valorização, no incentivo à retenção de resíduos na fonte e na elaboração de um plano de coletas seletivas, envolvendo resíduos domiciliares orgânicos, resíduos domiciliares recicláveis secos, resíduos da construção civil, resíduos orgânicos de feiras, sacolões, mercados, e escolas, bem como na indução de práticas de coletas seletivas para agentes que devam ter seus planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

A rota tecnológica adotada no PGIRS implica:

- **no fim da coleta indiferenciada de resíduos urbanos e resíduos a eles equiparados;**
- na universalização das coletas seletivas dos resíduos urbanos e todos os outros tipos de resíduos com origem na cidade;
- na máxima retenção dos resíduos sólidos domiciliares (RSD) orgânicos nas fontes geradoras;
- na inclusão social progressiva dos agentes;
- no investimento em novos destinos para os RSD secos gerados em São Paulo (revigoração das cooperativas, introdução de Centrais de Processamento dos Resíduos da Coleta Seletiva de Secos – mecanizadas, incentivos à redução da informalidade de sucateiros e ferro velhos);

- no investimento em novos destinos para os RSD orgânicos (fornecimento de composteiras e orientação técnica para compostagem in situ, introdução de Centrais de Processamento dos Resíduos da Coleta Seletiva de Orgânicos – modernas e não impactantes, fomento ao estabelecimento de negócios com compostagem e biodigestão);
- na redução do volume de rejeitos em aterro sanitário pela adoção do Tratamento Mecânico e Biológico para os resíduos urbanos indiferenciados remanescentes das coletas seletivas e retenção para compostagem in situ; (grifos nossos e no original).

E acrescenta (peça 60, fl. 302):

XIV. Agendas de Implementação – Plano de Coletas Seletivas e Redução de Resíduos em Aterros

No PGIRS da Cidade de São Paulo as diretrizes centrais da Política Nacional **se traduzem na máxima segregação de resíduos nas fontes geradoras e sua valorização, com o incentivo à retenção de resíduos na fonte e a elaboração de um plano de coletas seletivas**, envolvendo resíduos domiciliares orgânicos, resíduos domiciliares recicláveis secos, resíduos da construção civil, resíduos orgânicos de feiras, sacolões, mercados, e escolas, bem como a indução de práticas de coletas seletivas para empresas que devam desenvolver planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

A rota tecnológica adotada no PGIRS implica no fim da coleta indiferenciada de resíduos urbanos e resíduos a eles equiparados, na universalização das coletas seletivas dos resíduos urbanos e todos os outros tipos de resíduos com origem na cidade e no investimento em novos procedimentos e novos destinos que amplifiquem ao máximo os resultados do **manejo diferenciado para valorização de resíduos**. (fl. 296, peça x, grifos nossos e no original).

Diante disso, cabe trazer que o Nível de Serviço¹⁸¹ a ser prestado pelas concessionárias (visto de modo análogo o conceito) não estará ao encontro das diretrizes do município constantes no PGIRS. Em outras palavras, mesmo que todos os investimentos previstos no EVTE sejam cumpridos após a assinatura do TAM, ainda assim, não atenderá o Nível de Serviço, uma vez que o PGIRS tem a expectativa de que a coleta apresente a maior segregação possível.

A gestão de resíduos sólidos urbanos baseada no tratamento final dos rejeitos em incineração (chamado pelo TAM de URE – Unidade de Recuperação Energética) não desestimula a geração desses resíduos. A maior parte dos novos gastos e investimentos está destinada ao Tratamento

¹⁸¹ No contexto organizacional, o nível de serviço serve para que a empresa avalie como os resultados obtidos se comportam perante as expectativas.

Térmico, conforme pode ser constatado nos quadros resumos de CAPEX e OPEX que constam no Produto 3 a seguir:

Figura 57 – Capex e OPEX no TAM

Tabela 28: Projeção do Opex para o projeto (R\$ milhões de outubro de 2022)			Tabela 29: Projeção do Capex para o projeto (R\$ milhões de outubro de 2022)		
Processo	Opex Total	% do total	Setor Responsável	Capex Total	% do total
Operação e Coleta	12.020	52%	Operação e Coleta	1.511	27%
Transbordo	1.781	8%	Transbordo	115	2%
Transporte	1.946	8%	Transporte	251	5%
Biodigestor	-	-	Biodigestor	-	-
Aterro PMSP - Fixo	1.034	4%	Separação Mecânica	578	10%
Aterro PMSP - Variável	1.380	6%	Biossecagem	45	1%
Separação Mecânica	1.940	8%	Compostagem	-	-
Biossecagem	412	2%	Gerção de Energia Elétrica	2.687	48%
Compostagem	-	-	Outros	376	7%
Gerção de Energia Elétrica	1.617	7%	Investimento Total	5.563	100%
Outros	1.016	4%			
Custo Total	23.145	100%			

Fonte 78 – doc sei 087884426.

Os investimentos em CAPEX e OPEX para coleta, em síntese, se destinam em renovação da frota nos mesmos moldes da operação atual. Além disso, constata-se que tanto para o CAPEX, quanto para o OPEX não há investimentos previstos em compostagem.

Diante do exposto, a não previsão do aumento das frações na coleta dos resíduos sólidos domiciliares em conjunto com a manutenção da coleta de resíduos de forma indiferenciada infringe o artigo 19, incisos I e V, da Lei nº 12.305/2010 e as diretrizes do PGIRS.

Finalmente, do mesmo modo que nos itens 3.39 “a” a “e” desse relatório (Achado nº 3.39), vale ressaltar que em suas manifestações a Gerência de Saneamento Ambiental (GSA), responsável pela gestão e fiscalização desse contrato, e pelas competências a ela atribuídas pela Resolução nº 06/2022 da SP Regula¹⁸², não se pronunciou a respeito desse ponto. Nada constou acerca

¹⁸² “Art. 3º São competências da Gerência de Saneamento Ambiental que serão exercidas pelo Gerente e seus núcleos:

[...]
XIV – supervisionar e acompanhar a implementação e atualizações das ações relativas à execução do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo (PGIRS); [...]

XVI – emitir parecer sobre a viabilidade técnica de instalações e sistemas de limpeza urbana; [...]

XXIV – apoiar a Superintendência de Contratos no monitoramento dos instrumentos de outorga dos contratos de limpeza urbana firmados pela SP Regula; [...]

XXXII – cooperar na especificação técnica de editais e contratos da SP Regula, que demandem dados sobre limpeza urbana; [...]

XXXIV – apoiar a Superintendência de Contratos na elaboração dos cálculos de custo das operações das unidades da organização, bem como a estimativa dos custos de serviços de limpeza urbana;”.

Entre outros.

desse ponto tanto no documento no qual emite os condicionantes para a prorrogação contratual (peça 33). Já nos documentos acerca dos Produtos 2 e 3 da FIPE, apresentou o mesmo texto, se limitando, em desacordo com o Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º), a afirmar que (peças 43 e 45):

Nesse aspecto, do ponto de vista técnico a minuta apresentada está em conformidade com as condicionantes solicitadas e as tecnologias atuais previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, Plano Nacional de Resíduos Sólidos e demais documentos que norteiam as práticas de gestão de resíduos.

Ressalta-se que, conforme item 1.10.6 desse relatório, não consta nos processos analisados pareceres acerca do documento 9644/22-PR, a proposta técnica apresentada pela concessionária para atendimento dos condicionantes para a prorrogação (peça 39).

Também não se observou qualquer comentário a respeito desses pontos nas manifestações da Superintendência Jurídica (peças 42, 50 e 58) e da Superintendência de Contratos (peças 44, 46 e 49) da Agência e no voto do Diretor Relator (peça 51).

Evidências: Produto 2 da FIPE (peça 47), TAM (peça 01), proposta técnica da Ecourbis (peça 39), pareceres das áreas da SP Regula (peças 33, 42 a 46, 49, 50, 51 e 58).

3.41. Achado de auditoria nº 41: a não adoção da coleta e do tratamento da fração orgânica para geração de composto orgânico no Plano de Negócios vai de encontro às diretrizes do PGIRS e às experiências internacionais de sucesso na gestão de resíduos sólidos, considerando, especialmente, que a composição gravimétrica do município de São Paulo apresenta como resultado que a fração de resíduos orgânicos é da ordem de 50% do RSU gerado.

Critérios: artigo 36 da Lei nº 12.305/2010 e diretrizes do PGIRS (aprovado e consolidado pelo Decreto Municipal nº 54.991/2014), Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º).

Análise, fundamentação e evidências:

A Lei Federal nº 12.305/2010 traz o seguinte sobre o tratamento da fração orgânica:

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de

resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

[...]

V - implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

Resta claro que o legislador federal traz a necessidade de implantação de sistema de compostagem para o tratamento dos resíduos sólidos orgânicos.

Enquanto que, o PGIRS apresenta a seguinte diretriz (peça 60, fl. 16/17):

A rota tecnológica adotada no PGIRS implica:

[...]

- **na máxima retenção dos resíduos sólidos domiciliares (RSD) orgânicos nas fontes geradoras;**

[...]

- **no investimento em novos destinos para os RSD orgânicos** (fornecimento de composteiras e orientação técnica para compostagem in situ, **introdução de Centrais de Processamento dos Resíduos da Coleta Seletiva de Orgânicos – modernas e não impactantes, fomento ao estabelecimento de negócios com compostagem e biodigestão**);

- na redução do volume de rejeitos em aterro sanitário pela adoção do Tratamento Mecânico e Biológico para os resíduos urbanos indiferenciados remanescentes das coletas seletivas e retenção para compostagem in situ; (grifos nossos e no original).

Cabe trazer também, que o PGIRS indica a implantação das seguintes instalações, capacidade operacional e a quantidade de composto gerado para o Município (peça 60, fls. 422/423):

O PGIRS prevê em atendimento à priorização da reciclagem dos resíduos orgânicos [...]a instalação de centrais de processamento de coleta seletiva de resíduos orgânicos e unidades de tratamento mecânico biológico:

- **4 centrais de grande porte**, com capacidade para processar 600 toneladas por dia, cada uma, totalizando 2.400 toneladas por dia;

- **8 centrais de pequeno porte**, com capacidade para processar 50 toneladas por dia cada uma, totalizando 400 toneladas por dia;

- **4 unidades de Tratamento Mecânico Biológico (biodigestão) - TMB**, de 1.250 toneladas por dia cada uma, totalizando uma capacidade de processamento de 5.000 toneladas/ dia de resíduos com alto percentual de rejeitos. Das 5.000 toneladas por dia recebidas nas TMBs, estima-se que 51% (2.550t/dia) sejam de resíduos orgânicos.

[...]

No período em que todas unidades de processamento de resíduos orgânicos estiverem operando, teremos uma produção estimada de 2.420 t/dia de composto orgânico ou 883.300 toneladas por ano. (grifos nossos e no original).

Ocorre que o EVTE não apresenta tanto a coleta fracionada dos resíduos orgânicos, quanto também não há tratamento que resulte em compostos orgânicos. Dessa forma, depreende-se das informações constantes no EVTE que a fração orgânica originada pelo método de biossecagem na UTMB Leste será utilizada para a obtenção de CDR, e não haverá outro tratamento.

Também, cabe registrar que não resta claro qual será o tratamento e a destinação da fração orgânica do Ecoparque Sul e da Transferência Extremo Leste, após o fracionamento nas UTMs.

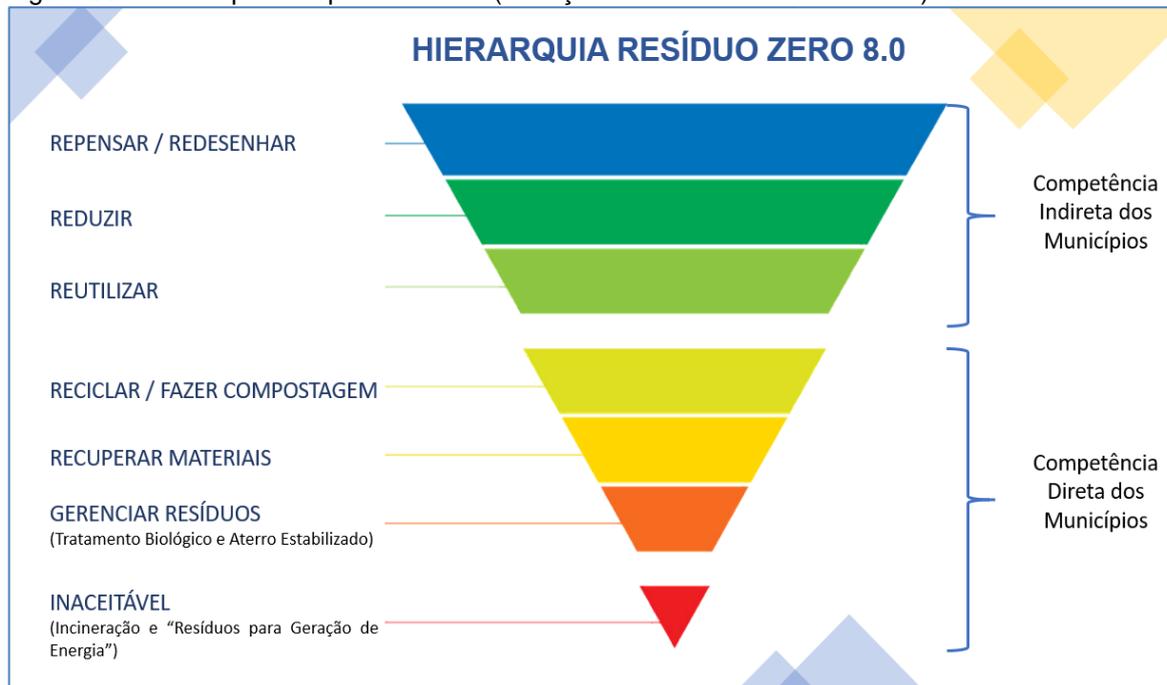
A ausência no EVTE tanto na coleta como no tratamento dos resíduos orgânicos para obtenção de composto orgânico está fundamentada no Produto 2 da FIPE, no qual consta o estudo que atribui a inviabilidade devido ao custo das sacolas compostáveis, que demandariam um OPEX de 400 milhões anuais, conforme item 3.39.d deste Relatório (Achado nº 3.39).

Cabe trazer que, conforme o balanço de massas, a gestão dos resíduos domiciliares está baseada, de forma ampla, em separação mecânica e incineração controlada na URE de resíduos domiciliares indiferenciados, em detrimento da compostagem prevista na legislação.

Vale ressaltar que a Aliança Internacional Resíduo Zero, organização internacional da sociedade civil, tem o objetivo de estabelecer padrões para orientar o desenvolvimento do Resíduo Zero no mundo¹⁸³, como também na hierarquia de prioridades, contida no artigo 9º da lei 12.305/2010 e ilustrada na Figura a seguir:

¹⁸³ Conforme artigo "Aliança Internacional para Resíduo Zero e a Política Resíduo Zero", traduzido por Lívio Mario Fornazieri, publicado na edição nº12, ano VIII, da Revista Simetria da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (peça 62), disponível em <https://doi.org/10.61681/revistasimetria.v1i12> (acesso em fevereiro de 2024).

Figura 58 – Hierarquia Desperdício Zero (Aliança Internacional Resíduo Zero)



Fonte 79 – própria, reprodução de Figura do artigo citado acima (peça 62, fl. 05).

Ademais, o Anexo III - item II.10 do contrato continha a previsão de implantação de 01 usina de compostagem com 500 t/dia. Conforme quadro 04 desse relatório, tal investimento não foi cumprido, sem maiores justificativas técnicas, o que é reconhecido pela FIPE (peça 47, fl. 37).

Em estudo lançado em 2023, “Instrumentos Econômicos e sistemas de coleta seletiva – estratégias chave para aumentar a reciclagem”¹⁸⁴, a Agência Ambiental da União Europeia apresenta a seguinte conclusão a respeito da coleta seletiva de resíduos orgânicos¹⁸⁵ (peça 63, fl. 02):

A efetiva coleta seletiva de resíduos orgânicos – o maior componente dos resíduos sólidos urbanos – é fundamental para o atingimento de taxas de reciclagem elevadas: os estados membros com melhores resultados dispõem de sistemas de coleta de resíduos orgânicos altamente apropriados, ao contrário dos de pior desempenho.

¹⁸⁴ No original em inglês: “Economic instruments and separate collection systems - key strategies to increase recycling”. Tradução livre. Disponível em <https://www.eea.europa.eu/publications/economic-instruments-and-separate-collection>, acesso em fevereiro de 2024.

¹⁸⁵ No original em inglês: “The effective separate collection of bio-waste — the single largest waste component of municipal waste — is critical to achieving high recycling rates: the best performing Member States have highly convenient bio-waste collection systems in place, while the worst performing do not.”

Ou seja, é inegável o impacto da implantação da coleta seletiva dos resíduos orgânicos nas taxas de reciclagem de um município. No caso de Milão, cidade de europeia com população acima de um milhão de habitantes, conforme o documento citado no item 3.39.d desse relatório (Achado nº 39) acima disponível no sítio da organização Zero Waste Europe¹⁸⁶, após essa implantação a taxa de reciclagem da cidade passou de 35% em 2011 para 62% em 2020 (peça 61, fl. 11).

É interessante ressaltar a seguinte informação do documento da Agência Ambiental Europeia (peça 63, fls. 14/15)¹⁸⁷:

Para alcançar uma elevada taxa de reciclagem, é importante recolher bem os materiais que constituem a maior parte dos resíduos urbanos. Em média, os resíduos orgânicos (resíduos alimentares e de jardinagem) constituem a maior fração individual (37%), seguidos por papel e cartão, plásticos, madeira, vidro, metais, têxteis e resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos.

Ou seja, as cidades da União Europeia implantaram sistemas de coleta seletiva de orgânicos sendo que estes resíduos representam 37% do total coletado; em São Paulo, essa taxa chega próxima a 50%, o que reforça a importância dessa alternativa. Ainda mais diante do fato de que a taxa de reciclagem de São Paulo está há anos estagnada em cerca de 2% do total coletado.

E quanto ao tratamento do resíduo orgânico, o documento da organização Zero Waste Europe informa sobre a unidade “Montello” da AMSA, empresa responsável pela coleta e tratamento de resíduos da cidade de Milão, que através desses resíduos produz biogás (que é utilizado como combustível em veículos da empresa) e composto orgânico que é vendido ou distribuído para fazendeiros e para a população interessada em geral (peça 61, fl. 08)¹⁸⁸:

A unidade ainda não atingiu todo o seu potencial, pois em 2020 foram tratadas cerca de 130 mil toneladas de resíduos orgânicos alimentares. Isto permite a produção de 11.200.000 m³ de biogás - que pode ser utilizado nos veículos da AMSA movidos a biogás - e 26.000 toneladas de composto maduro - de qualidade suficiente para ser utilizado em campos agrícolas orgânicos, já que 20% do

¹⁸⁶ “Disponível em <https://zerowastecities.eu/wp-content/uploads/2021/11/Milan-Case-Study-1.pdf>, pag. 5, acesso em fevereiro de 2024.

¹⁸⁷ No original em inglês: “To achieve a high recycling rate, it is important to capture well the materials that make up the largest share of municipal waste. On average, bio-waste (food and garden waste) constitutes the largest single fraction (37%), followed by paper and cardboard, plastics, wood, glass, metals, textiles and waste electrical and electronic equipment”. Tradução livre.

¹⁸⁸ No original em inglês: “the plant has not reached its full potential yet, as in 2020 around 130,000 tons of food waste were treated in the plant. This allows for the production of 11,200,000 m³ of biogas - that can be used for AMSA vehicles running on biogas – and 26,000 tons of mature compost - of enough quality to be used on organic agricultural fields as 20% of the compost produced is distributed free of charge to households and farmers to promote its use while the rest is sold.”. Tradução livre.

composto produzido é distribuído gratuitamente à população e aos agricultores para promoverem o seu uso, enquanto o resto é vendido.

Pode-se citar também outras experiências de sucesso na coleta seletiva de orgânicos, como São Francisco (EUA) e Liubliana (Eslovênia), como é reconhecido pela própria FIPE (peça 47, fl. 201, nota de rodapé 96)

Insta consignar que, pensando em sistema de gestão de resíduos sólidos, não necessariamente uma solução exclui outra, mas são complementares de forma a tornar um sistema integrado e robusto de forma a possibilitar o maior reaproveitamento possível, observada a hierarquia dos resíduos.

Finalmente, do mesmo modo que dos itens 3.39 “a” a “e” desse relatório (Achado nº 39), vale ressaltar que em suas manifestações a Gerência de Saneamento Ambiental (GSA), responsável pela gestão e fiscalização desse contrato, e pelas competências a ela atribuídas pela Resolução nº 06/2022 da SP Regula¹⁸⁹, não se pronunciou a respeito desse ponto. Nada constou acerca desse ponto tanto no documento no qual emite os condicionantes para a prorrogação contratual (peça 33). Já nos documentos acerca dos Produtos 2 e 3 da FIPE, apresentou o mesmo texto, se limitando, em desacordo com o Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º), a afirmar que (peças 43 e 45):

Nesse aspecto, do ponto de vista técnico a minuta apresentada está em conformidade com as condicionantes solicitadas e as tecnologias atuais previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, Plano Nacional de Resíduos Sólidos e demais documentos que norteiam as práticas de gestão de resíduos.

Ressalta-se que, conforme item 1.10.6 desse relatório, não consta nos processos analisados pareceres acerca do documento 9644/22-PR, a proposta técnica apresentada pela concessionária para atendimento dos condicionantes para a prorrogação (peça 39).

¹⁸⁹ “Art. 3º São competências da Gerência de Saneamento Ambiental que serão exercidas pelo Gerente e seus núcleos:

[...]
XIV – supervisionar e acompanhar a implementação e atualizações das ações relativas à execução do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo (PGIRS); [...]

XVI – emitir parecer sobre a viabilidade técnica de instalações e sistemas de limpeza urbana; [...]

XXIV – apoiar a Superintendência de Contratos no monitoramento dos instrumentos de outorga dos contratos de limpeza urbana firmados pela SP Regula; [...]

XXXII – cooperar na especificação técnica de editais e contratos da SP Regula, que demandem dados sobre limpeza urbana; [...]

XXXIV – apoiar a Superintendência de Contratos na elaboração dos cálculos de custo das operações das unidades da organização, bem como a estimativa dos custos de serviços de limpeza urbana;”.

Entre outros.

Também não se observou qualquer comentário a respeito desses pontos nas manifestações da Superintendência Jurídica (peças 42, 50 e 58) e da Superintendência de Contratos (peças 44, 46 e 49) da Agência e no voto do Diretor Relator (peça 51).

Diante do exposto, a não previsão da coleta fracionada e o tratamento da fração orgânica por meio de compostagem infringe o artigo 9º e o inciso V do artigo 36, da Lei nº 12.305/2010, além das diretrizes do PGIRS, ainda mais tendo em vista que a composição gravimétrica do município de São Paulo apresenta como resultado que a fração de resíduos orgânicos é da ordem de 50% do RSU gerado.

Evidências: Produto 2 da FIPE (peça 47), TAM (peça 01), EVTE – Anexo X do TAM (peça 01, fls. 138/152), proposta técnica da Ecourbis (39), pareceres das áreas da SP Regula (peças 33, 42 a 46, 49, 50, 51 e 58).

3.42. Achado de auditoria nº 42: A previsão de implantação de Unidades de Recuperação Energética (UREs) para a geração de energia com incineração de resíduos domiciliares *in natura* não está alinhada à Política Nacional de Resíduos Sólidos, uma vez que não está comprovada sua viabilidade técnica e ambiental, e não está prevista implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental, em desacordo com o art. 9, § 1º, da LF nº 12.305/2010

Crítérios: artigo 9 da Lei nº 12.305/2010, Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º).

Análise, fundamentação e evidências:

A Lei Federal nº 12.305/2010 traz o seguinte sobre a gestão dos resíduos sólidos:

Art. 9º Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

§ 1º Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental.

Resta claro no artigo 9º que há uma prioridade na gestão dos resíduos sólidos, a qual segue a linha das melhores práticas adotadas por organizações internacionais para o assunto em questão.

As Unidades de Recuperação Energética, denominadas UREs, são instalações que possuem a capacidade de geração de energia, cujo tratamento previsto no EVTE depreende-se ser similar à incineração direta dos resíduos domiciliares indiferenciados, ou seja, o resíduo denominado comum.

Em outras palavras, trata-se de um sistema de incineração controlado, que apresenta dentre os produtos a geração de energia elétrica.

Porém, tendo em vista o balanço de massas previstos no EVTE constata-se que há um significativo tratamento dos resíduos sólidos por meio da URE, de modo direto do resíduo indiferenciado ser destinado sem nenhum tipo de fracionamento anteriormente para o tratamento térmico na URE.

Essa previsão no sistema de tratamento a ser implantado vai de encontro com a prioridade prevista no artigo 9º, uma vez que a coleta e o envio direto para a URE, para o tratamento similar a incineração, transpassa as prioridades prevista neste artigo, dentre elas: não geração, redução, reutilização e reciclagem.

Também, cabe informar que, no § 1º do artigo 9º consta que poderão ser utilizadas tecnologias que vão ao encontro das UREs para a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos. Porém, o legislador deixa claro que deve ser comprovado além da viabilidade técnica, a viabilidade ambiental para implantação. Tendo em vista a implantação da URE, por exemplo, no Ecoparque Sul, em uma região com uma densidade populacional relevante, tanto na área diretamente afetada (ADA), como na área indiretamente afetada (AIA), é vital a análise da viabilidade no aspecto ambiental deste equipamento público previsto no EVTE.

Insta consignar que, a ausência da análise da viabilidade ambiental, além de ser uma questão de infringência ao texto legal, é um risco de alto impacto no Plano de Negócios, uma vez que

podem ocorrer embargos na implantação dos equipamentos devido aos diversos impactos ambientais, como por exemplo, no âmbito da população residente na região de implantação.

Vale ressaltar que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo emitiu a “Nota Técnica: Impactos da Incineração de Resíduos Sólidos Urbanos”¹⁹⁰. Consta nela a informação que a Defensoria abriu, no intervalo de 6 de outubro à 4 de novembro de 2022, consulta pública no qual foi aberta à população a possibilidade de apresentação de suas manifestações sobre a temática da incineração de resíduos sólidos urbanos (peça 65, fl. 05). Ressalta-se que de 18 (dezoito) manifestações recebidas, 17 (dezesete) se posicionaram de forma contrária à essa solução, “[...] tendo em vista os riscos decorrentes dessa atividade” (peça 65, fl. 05). Entre esses se destacam núcleos de estudo na área ambiental da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da USP e da UNIFESP, e a Aliança Resíduos Zero Brasil.

A única manifestação favorável à essa solução foi da Associação Brasileira de Recuperação Energética de Resíduos (ABREN), que, segundo o documento (peça 65, fl. 06):

“é composta por profissionais especializados no setor de recuperação energética de resíduos” e dedica-se a “representar empresas de reciclagem mecanizada, compostagem anaeróbica, recuperação energética de resíduos e logística reversa”.

A Defensoria traz as seguintes observações sobre a incineração de resíduos sólidos (peça 65, fl. 12):

Muito embora a incineração dos resíduos sólidos urbanos promova uma grande redução no volume desses resíduos, como resultado da queima, há produção de cinzas residuais e volantes, as quais exigem um tratamento adicional cuidadoso, tendo em vista que parte das cinzas geradas pode ser tóxica (IJOSSE, 2019).

A incineração também produz escória que junto com as cinzas requer destinação final para Aterros Sanitários Classe I, locais que recebem resíduos classificados como perigosos (aqueles que têm componentes contaminantes, poluidores, prejudiciais ao meio ambiente e aos seres humanos).

E acrescenta, tendo em vista as prioridades elencadas na LF nº 10.350/2010, art. 9º (peça 65, fl. 14):

A queima de materiais recicláveis simboliza um grande retrocesso, tanto na perspectiva ambiental, ao impedir o retorno para a cadeia produtiva de materiais

¹⁹⁰ Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/85c03006-d52d-7df3-baf8-b9caecbc9fe>. Acesso em fevereiro de 2024.

que poderiam servir de matéria prima para a indústria, quanto na dimensão socioeconômica, por destruir o objeto de trabalho e renda das catadoras e catadores de materiais recicláveis, através de um modelo de gestão que exclui o protagonismo desses agentes históricos.

Outra incompatibilidade da PNRS com a incineração de resíduos sólidos urbanos pode ser evidenciada através do objetivo desta política de proteção da saúde pública e da qualidade ambiental. A prática de incineração resulta na emissão de diversos poluentes tóxicos, como dioxinas e furanos, que podem causar sérios danos à saúde humana e à vida de outros seres, contrariando assim os objetivos acima apresentados.

Vale ressaltar que tanto o PlanClima (Plano de Ação Climática do Município de São Paulo), lançado em 2021 pela PMSP, quanto a Agenda 2030 – Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹⁹¹ trazem metas de redução da emissão de poluentes na atmosfera, o que indica a incompatibilidade dessa opção de incineradores com os objetivos do município para as próximas décadas.

A Defensoria traz também a seguinte informação a respeito da cidade de São Paulo (peça 65, fl. 18)¹⁹²:

[...] sabe-se que historicamente já foram implantados incineradores no estado de São Paulo, tais como o Incinerador de Pinheiros, em 1949, da Ponte Pequena, em 1959 e Vergueiro, em 1967, mas todos foram desativados com fundamento nos altos custos de instalação e manutenção, no desatendimento das necessidades locais, nos impactos negativos desses empreendimentos sobre a saúde e meio ambiente da vizinhança, entre outras motivações.

Em relação à experiência internacional, em especial a europeia, afirma a Defensoria (peça 65, fl. 19):

Muito embora a incineração de resíduos sólidos seja uma prática adotada em países da União Europeia, existe uma valorização crescente de políticas orientadas para a economia circular, a qual se estrutura na reutilização e reciclagem de produtos. [...]

Em Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu, a grande quantidade de incineradores existentes foi apresentada como incompatível com os objetivos de

¹⁹¹ Disponíveis em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/secretaria_executiva_de_mudancas_climaticas/aceso_a_informacao/acoes_e_programas/planclimasp/index.php?p=315991, e https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/agenda_2030/#:~:text=Prefeitura%20publica%20Agenda%20Municipal%202030%20para%20o%20Desenvolvimento,cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20mais%20sustent%C3%A1vel%20at%C3%A9%202030,acesso%20em%20fevereiro%20de%202024.

¹⁹² Neste parágrafo é feita citação à obra “Limpeza urbana na cidade de São Paulo: uma história para contar”, de Ariovaldo Caodaglio e Roney Ccytrinowicz, Editora Via Imprensa, 2012.

reciclagem propostos para UE, o abandono das práticas de incineração em favor de políticas que viabilizem o alcance das metas de reciclagem foi apresentado como um desafio a ser superado (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. C 345/103 apud HIDAKA, 2021)

Vale ressaltar também o argumento de que a implantação de UREs é contrária às prioridades previstas no artigo 9º da LF nº 12.305/2010, não geração e redução de resíduos. Isso porque, uma vez que a implantado esse equipamento pode ser criado um desincentivo à não geração e redução de resíduos. Uma URE demanda um alto investimento da concessionária, tanto de instalação como de operação, recursos que somente serão recuperados pela concessionária após um prazo contratual mais extenso, e é necessário que ela esteja operando na maior capacidade possível nesse período, indo de encontro à não geração e redução de resíduos. Nesse sentido, deve-se lembrar que a citada Agenda 2030 – Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), traz para a Prefeitura de São Paulo a “Meta Global 12.5 - Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso”¹⁹³. Tem-se também a Meta 4 do Planares, “Reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada” (peça 64, fl. 150).

Além disso, tem-se que a incineração é considerada como alternativa “inaceitável” na hierarquia das soluções de gestão de resíduos da Aliança Internacional Resíduo Zero, conforme Figura 58 acima¹⁹⁴.

Finalmente, do mesmo modo que nos itens 3.39 “a” a “e” desse relatório (Achado nº 39), vale ressaltar que em suas manifestações a Gerência de Saneamento Ambiental (GSA), responsável pela gestão e fiscalização desse contrato, e pelas competências a ela atribuídas pela Resolução nº 06/2022 da SP Regula¹⁹⁵, não se pronunciou de forma detalhada a respeito desse ponto,

¹⁹³ Disponível em [¹⁹⁴ Conforme artigo “Aliança Internacional para Resíduo Zero e a Política Resíduo Zero”, traduzido por Lívio Mario Fornazieri, publicado na edição nº12, ano VIII, da Revista Simetria da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo \(peça 62\), disponível em <https://doi.org/10.61681/revistasimetria.v1i12> \(acesso em fevereiro de 2024\).](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/agenda_2030/#:~:text=Prefeitura%20publica%20Agenda%20Municipal%202030%20para%20o%20Desenvolvimento,cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20mais%20sustent%C3%A1vel%20at%C3%A9%202030, acesso em fevereiro de 2024.</p></div><div data-bbox=)

¹⁹⁵ “Art. 3º São competências da Gerência de Saneamento Ambiental que serão exercidas pelo Gerente e seus núcleos:
[...]

XIV – supervisionar e acompanhar a implementação e atualizações das ações relativas à execução do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo (PGIRS); [...]

XVI – emitir parecer sobre a viabilidade técnica de instalações e sistemas de limpeza urbana; [...]

avaliando sua viabilidade técnica e ambiental, em desacordo com o art. 9º, §1º da LF nº 12.305/2010. E nada consta nos documentos dos processos acerca de implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental.

No documento no qual emite os condicionantes para a prorrogação contratual (peça 33), se limitou a informar que “o planejamento da política pública de coleta, tratamento e destinação de resíduos do Município deve considerar a utilização de tecnologias visando a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, que também é diretriz da PNRS”. Vale ressaltar que pela LF nº 12.305/2010, a recuperação energética **poderá** ser utilizada **desde que** sua viabilidade técnica e ambiental tenha sido demonstrada, e que um programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental esteja previsto.

Já nos documentos acerca dos Produtos 2 e 3 da FIPE, apresentou o mesmo texto, se limitando, em desacordo com o Princípio da Motivação (LF nº 9.784/1999, art. 2º), a afirmar que (peças 43 e 45):

Nesse aspecto, do ponto de vista técnico a minuta apresentada está em conformidade com as condicionantes solicitadas e as tecnologias atuais previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, Plano Nacional de Resíduos Sólidos e demais documentos que norteiam as práticas de gestão de resíduos.

Ressalta-se que, conforme item 1.10.6 desse relatório, não consta nos processos analisados pareceres acerca do documento 9644/22-PR, a proposta técnica apresentada pela concessionária para atendimento dos condicionantes para a prorrogação (peça 39).

Também não se observou qualquer comentário a respeito desses pontos nas manifestações da Superintendência Jurídica (peças 42, 50 e 58) e da Superintendência de Contratos (peças 44, 46 e 49) da Agência e no voto do Diretor Relator (peça 51).

Diante do exposto, a implantação das UREs com capacidade operacional relevante no sistema integrado de resíduos sólidos, com o envio *in natura* dos resíduos domiciliares, sem observar as

XXIV – apoiar a Superintendência de Contratos no monitoramento dos instrumentos de outorga dos contratos de limpeza urbana firmados pela SP Regula; [...]

XXXII – cooperar na especificação técnica de editais e contratos da SP Regula, que demandem dados sobre limpeza urbana; [...]

XXXIV – apoiar a Superintendência de Contratos na elaboração dos cálculos de custo das operações das unidades da organização, bem como a estimativa dos custos de serviços de limpeza urbana;”.

Entre outros.

prioridades legais em conjunto com a ausência de viabilidade ambiental infringe o § 1º e o caput do artigo 9º da Lei nº 12.305/2010.

Evidências: Produto 2 da FIPE (peça 47), TAM (peça 01), proposta técnica da Ecourbis (39), pareceres das áreas da SP Regula (peças 33, 42 a 46, 49, 50, 51 e 58).

3.43. Achado de Auditoria nº 43 – Após questionamento dessa Auditoria, a SP-Regula informou que seria feita alteração no TAM para prever o envio da fração orgânica das UTMs do Ecoparque Sul e da Transferência Extremo Leste para o Ecoparque Leste. No entanto, essa previsão resultaria na destinação de relevante parcela da fração orgânica separada mecanicamente no Agrupamento diretamente para o aterro sanitário, uma vez que, dos documentos apresentados, não resta demonstrada existência de capacidade operacional, na Unidade de Tratamento Biológico do Ecoparque Leste, para tratamento de toda a fração orgânica segregada no Agrupamento, em infringência às prioridades previstas no artigo 9º da Lei 12.305/2010

Crêterios: artigo 9º da Lei Federal nº 12.305/2010.

Análise, fundamentação e evidências

A geração diária de resíduos domiciliares é da ordem de 6.500 t/dia no Agrupamento Sudeste. Desse total, a fração orgânica equivale a uma geração de 3.250 t/dia, conforme análise gravimétrica do Município.

O tratamento da fração orgânica está previsto, na minuta do TAM apresentada, apenas no Ecoparque Leste, após a separação na UTM (Unidade de Tratamento Mecânico) dessa fração, com capacidade de tratamento escalonado, iniciando com 422 t/dia a partir do ano 5 e alcançando um total de 1.096 t/dia a partir do ano 18 (conforme Anexo IX ao Termo Aditivo – Encargos Contratuais e Plano de Investimentos, peça 01, fl. 129).

9.12. Implantar e operar a Unidade de Tratamento Biológico de Resíduos na região Leste do Agrupamento, por meio de biossecagem da fração de finos separada pelo tratamento mecânico, devidamente licenciada pelos órgãos competentes, com a seguinte evolução de capacidade:

- 9.12.1. 422 t/dia (313 dias/ano) a partir do ano 5;
- 9.12.2. 642 t/dia (313 dias/ano) a partir do ano 10;
- 9.12.3. 866 t/dia (313 dias/ano) a partir do ano 14;
- 9.12.4. 1.096 t/dia (313 dias/ano) a partir do ano 18.

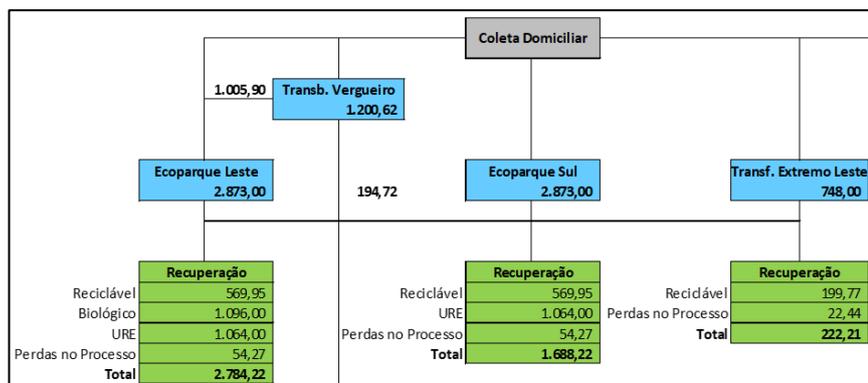
Há indicação nesse mesmo Anexo IX do TAM de que serão implantadas Unidades de Tratamento Mecânico e CDR, tanto no item 9.9., para o Ecoparque Sul, quanto no item 9.38 para a Transferência Extremo Leste. Ocorre que, para ambas, não consta informação que seria implantada a Unidade de Tratamento Biológico:

9.9. Implantar até o final do ano 5 e operar a partir do ano 6 a Unidade de Tratamento Mecânico de Resíduos (**Triagem e CDR**), na região Sul do Agrupamento, com capacidade de 1.500 t/dia (313 dias/anos), com o objetivo de segregar a fração dos resíduos sólidos urbanos biodegradáveis (RSU fração orgânica) da fração dos RSU não-biodegradáveis, garantindo a reciclagem e/ou a **recuperação de energia através da produção de combustível derivado de resíduos (CDR)**, devidamente licenciada pelos órgãos competentes. (fl. 129, peça x, grifos nossos TAM).

9.38. Implantar até o final do ano 12 e operar a partir do ano 13 a Unidade de Tratamento Mecânico de Resíduos (**Triagem e CDR**), em área disponibilizada pela PMSP, próxima ao centro de massa de geração de resíduos das subprefeituras de Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista e Itaim Paulista, com capacidade de 750 t/dia, com o objetivo de segregar a fração dos resíduos sólidos urbanos biodegradáveis (RSU fração orgânica) da fração dos RSU não biodegradáveis, garantindo a reciclagem e/ou a **recuperação de energia através da produção de combustível derivado de resíduos (CDR)**, devidamente licenciada pelos órgãos competentes.

Além disso, no balanço de massas enviado após requisição de documentos desta Auditoria, (peça 25) resta claro que os investimentos em tratamento biológico somente ocorrerão no Ecoparque Leste, apesar de estar indicado que haveria a segregação da fração orgânica tanto no item 9.9 que trata do Ecoparque Sul, como no item 9.38 da Transferência Extremo Leste.

Figura 59 - Balanço de Massas referente ao Ano 18



Fonte 80 – peça 25.

Assim, o Ecoparque Sul irá fazer tratamento mecânico que resultará na segregação da fração orgânica de 1.096 t/dia, idêntica à do Ecoparque Leste. Porém, não haverá tratamento biológico no Ecoparque Sul. A Figura mostra que ambos Ecoparques receberão a mesma quantidade de resíduos domiciliares, de forma que se entende que essa fração orgânica seria destinada ao aterro após o tratamento mecânico. Situação análoga à da Unidade de Tratamento Mecânico Extremo Leste, onde também não há previsão de tratamento orgânico. Assim, em princípio, toda a fração orgânica separada no Ecoparque Sul e na Unidade de Tratamento Mecânico Extremo Leste estariam indo para o aterro CTL, após separação.

Salienta-se ainda que esses totais mostrados na Figura 59, informação do Balanço de Massas passada diretamente por SP-Regula a essa Auditoria, não se coadunam com as capacidades dos respectivos equipamentos previstos no TAM. Nesse sentido, a UTM do Ecoparque Leste só tem capacidade de 1.500t/dia, atingindo, conforme documentos de referência, cerca de 42,7% de fração orgânica na saída¹⁹⁶. Assim, não se compreende como poderiam estar saindo, desse Ecoparque, 1665,65 ton/dia de resíduos secos e orgânicos, com cerca de 65,78% (1.096t/dia) desses resíduos sendo a fração orgânica separada, nos termos da informação apresentada por SP-Regula.

¹⁹⁶ Arquivo“1.5.1 – Balanço de Massas”, entre os anexos referentes ao Tratamento Mecânico (TM), enviados por SP-Regula a essa Auditoria.

Diante dessas aparentes inconsistências, essa Auditoria questionou à SP-Regula qual o tratamento que seria dado às frações orgânicas do Ecoparque Sul e da Transferência Extremo Leste (peça 32):

Tratamento da Fração Orgânica do EcoParque Sul: Consta no item 9.9 do Anexo IX do TAM Implantação do Ecoparque Sul que a implantação do equipamento público fará a segregação da fração orgânica e da fração não-biodegradável. Entretanto, no EVTE não constam investimentos para o tratamento da fração orgânica segregada no Ecoparque Sul. Diante disso, qual será o tratamento e a posterior destinação dada a fração orgânica no Ecoparque Sul, tendo em vista que essa fração será segregada na UTM implantada?

A fração orgânica será tratada somente no Ecoparque Leste, suficiente para o atendimento das metas do PLANARES. A fração orgânica separada no Ecoparque Sul será transferida e tratada no Ecoparque Leste.

O item 9.9 do Anexo IX do TAM apresenta a seguinte redação original:

Implantar até o final do ano 5 e operar a partir do ano 6 a Unidade de Tratamento Mecânico de Resíduos (Triagem e CDR), na região Sul do Agrupamento, com capacidade de 1.500 t/dia (313 dias/anos), com o objetivo de segregar a fração dos resíduos sólidos urbanos biodegradáveis (RSU fração orgânica) da fração dos RSU não-biodegradáveis, garantindo a reciclagem e/ou a recuperação de energia através da produção de combustível derivado de resíduos (CDR), devidamente licenciada pelos órgãos competentes.

Assim, tendo em vista o apontamento, propõe-se que a redação do item seja alterada para deixar claro a transferência dos resíduos ao Ecoparque Leste:

Implantar até o final do ano 5 e operar a partir do ano 6 a Unidade de Tratamento Mecânico de Resíduos (Triagem e CDR), na região Sul do Agrupamento, com capacidade de 1.500 t/dia (313 dias/anos), com o objetivo de segregar a fração dos resíduos sólidos urbanos biodegradáveis (RSU fração orgânica) da fração dos RSU não-biodegradáveis, a serem enviados à região Leste do Agrupamento, garantindo a reciclagem e/ou a recuperação de energia através da produção de combustível derivado de resíduos (CDR), devidamente licenciada pelos órgãos competentes. (grifo nosso)

A resposta de SP-Regula com proposta de alteração da redação do TAM afirma, como se nota, que as frações orgânicas do Ecoparque Sul e da UTM Extremo Leste seriam enviadas ao Ecoparque Leste.

Ocorre que a capacidade prevista para o tratamento biológico da UTB prevista no Ecoparque Leste não é suficiente, ao que parece, para efetivo tratamento da fração orgânica mecanicamente

separada no Ecoparque Sul e na Unidade de Tratamento Mecânico e Transferência Extremo Leste, conforme se passa a expor.

A Figura 60 resume as saídas projetadas para cada Unidade de Tratamento mecânico, com base no projeto apresentado pela concessionária à SP-Regula

Figura 60 - Resumo das saídas dos ecoparques (UTM)

SALIDAS			
Residuo	Media Ponderada	t/h	t/a
Orgânico < 60mm	42,7%	51,26	199.988
Rejeito 60/340mm	22,0%	26,41	103.035
Rejeito > 340mm	8,5%	10,23	39.911
Film volumoso	0,4%	0,47	1.845
Papelão volumoso	0,5%	0,64	2.484
PEAD rígido	1,7%	2,08	8.113
PP rígido	1,6%	1,96	7.653
PET	1,0%	1,23	4.816
Tetrapak	0,9%	1,10	4.310
Fe	1,0%	1,19	4.658
Não Fe	0,4%	0,47	1.845
CDR	19,1%	22,94	89.474
TOTAL	100%	120 t/h	468.131 t/a

Resumo			
Recicláveis	7,6%	9,16 t/h	35.723 t/a
CDR	19,1%	22,94 t/h	89.474 t/a
Rejeitos	30,5%	36,64 t/h	142.946 t/a
Orgânicos	42,7%	51,26 t/h	199.988 t/a
TOTAL	100%	120 t/h	468.131 t/a

Fonte 81 – Arquivo“1.5.1 – Balanço de Massas”, entre os anexos referentes ao Tratamento Mecânico (TM)

Assim, 42,7% dos resíduos in natura enviados às Unidades de Tratamento Mecânico sairiam sob a forma de RSU fração orgânica.

Considerando, nesse contexto, duas UTM's de 1.500 ton/dia (ecoparques sul e leste, itens 9.9 e 9.10 do Anexo IX do TAM), e mais uma UTM de 750t/dia (UTM Extremo Leste, item 9.38 do Anexo IX do TAM), ter-se-ia um total de 3.750 ton/dia separadas mecanicamente no Agrupamento. Desse total, 42,7% seriam RSU fração orgânica, o que equivaleria a 1.601,25 t/dia. Assim, o Agrupamento estaria gerando 1.601,25t/dia em RSU fração orgânica, após separação mecânica.

No entanto, nos termos do item 9.12 do Anexo IX do TAM, a UTB do Ecoparque Leste só possui capacidade prevista de 1.096t/dia. Assim, a UTB do Ecoparque Leste não teria, ao que parece, capacidade para efetivo processamento de toda a fração orgânica produzida no Agrupamento. Desse modo, a informação de SP-Regula, de que as frações orgânicas produzidas nas outras unidades de tratamento mecânico seriam destinadas a tratamento biológico no Ecoparque Leste, não é suficiente para demonstrar o efetivo tratamento de toda a fração orgânica produzida no Agrupamento, após separação mecânica.

Assim, em que pese o argumento da Origem de que o TAM estaria atendendo o Planares quanto ao tratamento da fração orgânica, resta ainda a constatação de que o Município investirá em UTMs para a segregação mecânica de resíduos orgânicos mas, a partir disso, não fará o tratamento desses resíduos, enviando-os diretamente para o aterro CTL, o que se trataria de desperdício.

Com isso, cabe trazer o conceito da UTMB que consta na resolução SIMA 47/2020¹⁹⁷, que deixa claro que o Município tem a oportunidade de ampliar o tratamento da fração orgânica na UTMB, tanto no Ecoparque Sul, como na Transferência Extremo Leste, em vez de enviar essa fração orgânica diretamente para o aterro sanitário (fl. 28 do documento):

As plantas de TMB podem ou não incluírem a produção de CDR, mas basicamente fazem a separação de materiais derivados de resíduos sólidos urbanos.

A resolução SIMA 47/2020 define esse sistema da seguinte forma:

Tratamento mecânico/biológico – TMB: sistema de tratamento de resíduos sólidos que combina processos de triagem com processos biológicos (aeróbios ou anaeróbios), projetado para processar diversos tipos de resíduos, incluindo os resíduos urbanos, comerciais e industriais, com o objetivo de possibilitar a recuperação de materiais, o aproveitamento energético de resíduos e a estabilização da fração orgânica úmida, em processos aeróbios ou anaeróbios, com a produção de composto, de CDR e/ou biogás.

Nesse contexto, salienta-se ainda que o CAPEX previsto para a implantação do Tratamento Biológico é da ordem de 340 milhões para o Ecoparque Leste (conforme aba “04.Capex” do EVTE da Ecorbis¹⁹⁸), sendo sua capacidade de 1.096 t/dia. Por outro lado, o CAPEX da URE é

¹⁹⁷ Disponível em <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2022/07/resolucao-sima-047-20/>, acesso em fevereiro de 2024.

¹⁹⁸ Enviado em Resposta à Requisição 01, documento SEI nº 097572947.

da ordem de 1,5 bilhão (conforme a mesma fonte acima), para o tratamento térmico de 1.064 t/dia. Ou seja, a URE exige investimento 328%¹⁹⁹ superior, para a mesma capacidade de tratamento.

Cabe destacar que, conforme Achado de Auditoria nº 43, se o investimento em CAPEX da URE fosse direcionado para o Tratamento Biológico, no Ecoparque Sul, da fração orgânica que já foi separada mecanicamente, haveria uma elevação significativa na recuperação da fração orgânica.

Portanto, a previsão no TAM de envio da fração orgânica das UTMs do Ecoparque Sul e da Transferência Extremo Leste para o Ecoparque Leste poderá resultar na destinação de relevante parte da fração orgânica separada mecanicamente diretamente para o aterro sanitário, uma vez que não resta claro se haverá capacidade operacional para tratar toda a fração orgânica segregada, em infringência às prioridades previstas no artigo 9º da Lei 12.305/2010.

Evidências: TAM, EVTE Ecourbis (documento SEI nº 097572947), Peça 32.

3.44. Achado de Auditoria nº 44 – a opção por tratamento térmico (URE), em detrimento de outra(s) unidade(s) de tratamento mecânico e biológico, não se encontra efetivamente justificada com base em estudos e cenários comparativos

Crêterios: artigo 9º, inciso IV, da Lei Federal nº 12.305/2010, art. 70 da Constituição Federal (princípio da economicidade).

Análise, fundamentação e evidências:

O EVTE traz a previsão de implantação de duas UREs, uma localizada no Ecoparque Leste, e a outra localizada no Ecoparque Sul, cada uma com o CAPEX de R\$ 1.534 bilhão.

A opção por tratamento térmico (URE), em detrimento de outra(s) unidade(s) de tratamento mecânico e biológico no Agrupamento, não está devidamente justificada, contudo, com base em

¹⁹⁹ 1 - (1,5 / 0,350)

cenários comparativos que demonstrem sua vantajosidade. Vale notar que os resíduos a serem encaminhados à URE são *in natura*.

Nesse sentido, apresentam-se, a seguir, algumas comparações preliminares a respeito do custo (CAPEX e OPEX), conjuntamente com impacto dessas unidades no tratamento dos resíduos gerados no agrupamento, a título de evidenciar a necessidade de que sejam apresentados estudos comparativos demonstrando a vantajosidade da opção pela URE, em detrimento de mais uma UTMB de equivalente capacidade.

Cabe trazer os investimentos previstos no Ecoparque Leste, para fins de comparação entre os custos do tratamento mecânico e biológico (UTMB) e do tratamento térmico, conforme Quadro a seguir:

Quadro 12 - CAPEX, OPEX e Receita do Ecoparque Leste previsto no TAM

Ecoparque Leste (EVTE/TAM)					
Ecoparque Leste	Quantidade recebida	2.873,00	t/dia		
Tipo de Tratamento	Proporção em relação ao coletado	t/dia	CAPEX	OPEX anual	Receita Anual (em milhões R\$)
Tratamento Mecânico	20%	569,95	402,23	50,00	84,00
Tratamento Biológico	38%	1.096,00	339,67	43,00	-
Tratamento Térmico	37%	1.064,00	1.534,00	83,00	80,00
Total	95%	2.729,95	2.275,90	176,00	164,00

Fonte 82 – Elaboração própria com base nos dados da planilha do EVTE e informações passadas diretamente por SP-Regula.

Verifica-se que o Ecoparque Leste receberá 2.873 t/dia de resíduos domiciliares no Ano 18, conforme arquivo eletrônico “Balanço de Massa” constante nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475). Desse total, o tratamento será feito nos seguintes equipamentos: tratamento mecânico de 569,95 t/dia; o tratamento biológico de 1.096 t/dia; e o tratamento térmico por meio da URE de 1.064 t/dia.

Constata-se, no Quadro 12, que o CAPEX para a realização do tratamento térmico dos resíduos domiciliares por meio da URE Leste é equivalente a 67%²⁰⁰ de todo o investimento para tratamento no Ecoparque Leste. No entanto, o investimento em tratamento mecânico e biológico apresentará a capacidade operacional de tratamento de 1.665,95 t/dia, superior às 1.064 t/dia da URE Leste, com um investimento total em ambas (CAPEX) de 33%²⁰¹ do total investido. Na sequência, verifica-se que o OPEX da URE Leste equivale a 47% de todo o custo operacional para o tratamento no Ecoparque Leste. O custo operacional para o tratamento mecânico e biológico alcança R\$ 93 milhões ao ano, valor próximo ao do custo operacional da URE (R\$ 83 milhões).

Ou seja, com custos significativamente menores de investimento (CAPEX) e custos similares de operação (OPEX), uma nova UTMB ampliaria a capacidade total de tratamento de resíduos do município em total 56,57% superior ao de uma URE (1665,65t/dia x 1.064t/dia).

No que se refere às receitas geradas, a receita anual prevista somente para uma unidade de tratamento mecânico alcança R\$ 84 milhões por ano, valor equivalente à receita anual prevista para a URE Leste. Cabe registrar ainda que não consta, no EVTE, previsão de receitas oriundas do tratamento biológico, mas tais receitas seriam possíveis, através da venda de composto orgânico, como é feito em várias localidades, a exemplo de Milão (ver Achado de Auditoria nº 41). Assim, a receita das UTMBs pode estar subestimada.

Portanto, quer parecer que, economicamente, poderia ser mais interessante, ou ao menos equivalente, a decisão por ampliação da capacidade de tratamento mecânico e biológico, em vez da construção e operação de uma URE.

Além disso, conforme apontado no item 3.43 deste Relatório, a capacidade operacional prevista da UTB do Ecoparque Leste não atenderá toda a demanda direcionada para tratamento da fração orgânica da forma prevista no EVTE, direcionando-se, em consequência, parte dessa fração diretamente para o aterro CTL, em mais uma evidência de necessidade de ampliação da capacidade de tratamento biológico no agrupamento.

²⁰⁰ 1.534,00 / 2275,90

²⁰¹ 1 – 0,67

Diante disso, cabe repisar o artigo 9º da LF nº 12.305/2010, o qual expressamente imputa prioridades na gestão dos resíduos sólidos à Administração. Tendo em vista que o CAPEX na URE Leste é o mais significativo no tratamento, essa decisão de investir na URE vai de encontro à legislação vigente, uma vez que o tratamento térmico por meio das UREs corresponde às últimas prioridades legais (vide Achado de Auditoria nº 41 – Figura 58).

Cabe trazer o que consta no Planares, (peça 64, fl. 12), grifos nossos:

O ponto de partida para a gestão e gerenciamento adequados dos resíduos sólidos foi estabelecido no art. 9º da Lei, que **expressa a ordem de prioridade de ações a ser observada (não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos)**, admitindo a possibilidade de adoção de tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos.

Salienta-se que o Planares trata de um planejamento de longo prazo, o qual deverá ser atualizado a cada quatro anos (Planares, peça 64, fls. 12):

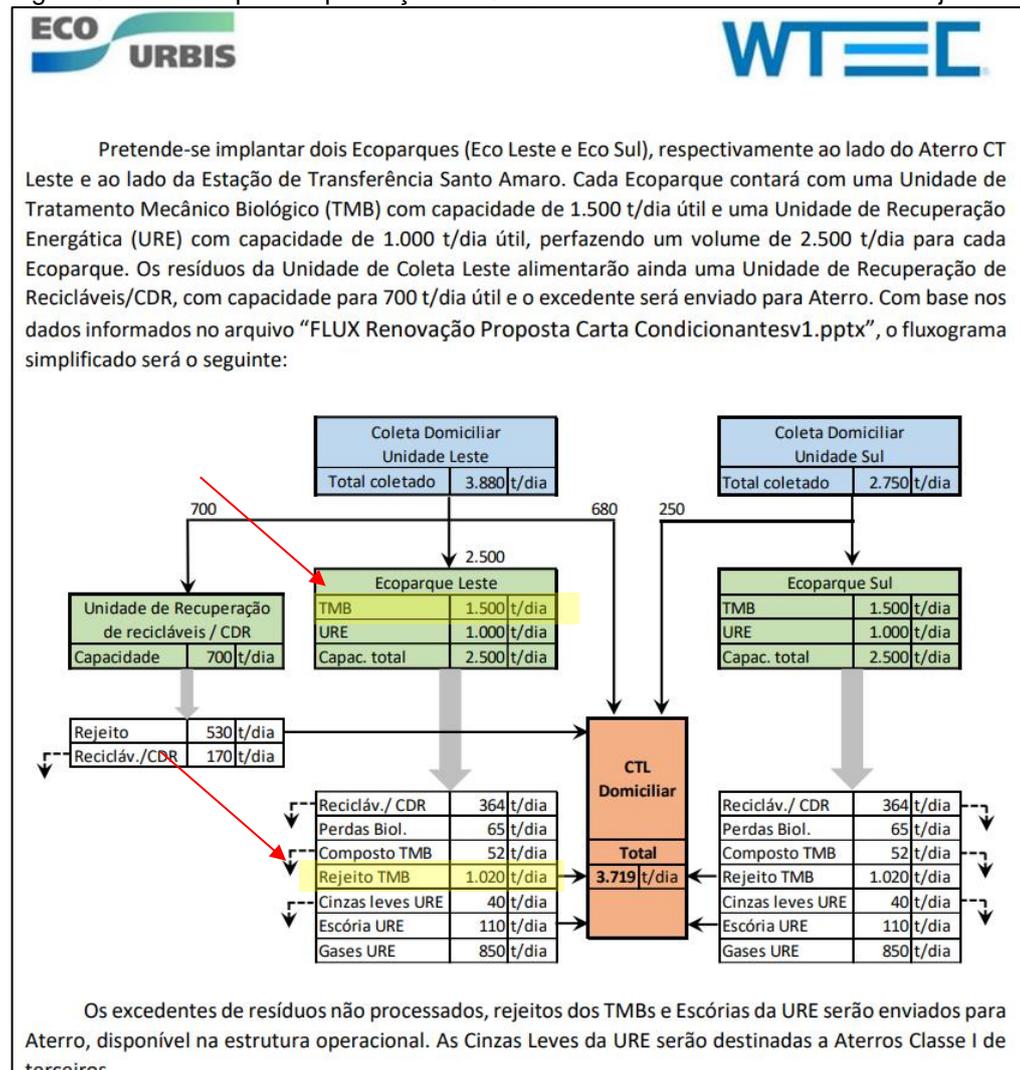
O Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares) não se confunde com a Lei, visto que representa a estratégia de longo prazo em âmbito nacional para operacionalizar as disposições legais, princípios, objetivos e diretrizes da Política. O Plano tem início com o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no país, seguido de uma proposição de cenários, no qual são contempladas tendências nacionais, internacionais e macroeconômicas.

O Planares tem vigência por prazo indeterminado e deverá ser atualizado a cada quatro anos, periodicidade que deverá ser referenciada no processo de elaboração do Plano Plurianual da União (PPA), de modo a orientar os investimentos e a alocação dos recursos para esse setor.

A Meta 9 prevista no Planares (peça 64, fl. 155) prevê que a potência instalada em unidades de tratamento térmico de RSU deve alcançar o total de 994 MW em âmbito nacional. Não foi localizada no Planares meta de potência a ser instalada no Município.

Ainda demonstrando a necessidade de estudos mais robustos a respeito do tema, denota-se que o estudo apresentado pela Concessionária, a respeito da implantação da URE, considerou que a taxa de rejeitos da UTM seria de 68% (1.020 t/dia / 1.500 t/dia), Figura 61. Porém, nos estudos que trataram da UTM, consta que a taxa de rejeitos seria de 30,5%, conforme Figura 62.

Figura 61 – Estudo para implantação da URE considerando elevada taxa de rejeito da UTM



Fonte 83 - Pasta Documentos Técnicos no arquivo “Dimensionamento Preliminar URE Sudeste”, SEI 9310.2024-0000172-0.

Figura 62 – Estudo de Rendimentos da UTM

Eficiências		
Resumo saída de materiais		
Recicláveis	7,6 %	35,723 t/a
CDR	19,1 %	89,474 t/a
Rejeitos	30,5 %	142,946 t/a
Orgânicos < 60 mm	42,7 %	199,988 t/a

Fonte 84 - Pasta Documentos Técnicos no arquivo “1.5. Rendimentos”, SEI 9310.2024-0000172-0.

Nesse contexto, apresenta-se a seguir cenário distinto ao proposto no EVTE/TAM, de modo ilustrativo, a título de evidenciar a necessidade de demonstração mais robusta a respeito da opção por tratamento térmico, no lugar de tratamento mecânico e biológico.

Cenário ilustrativo de ampliação da capacidade operacional da UTMB do Ecoparque Leste, em substituição ao tratamento térmico

O Quadro 13 demonstra a situação atual do tratamento de resíduos e respectivos investimentos no Ecoparque Leste:

Quadro 13 - CAPEX, OPEX e Receita do Ecoparque Leste previsto no TAM

Ecoparque Leste (EVTE/TAM)					
Ecoparque Leste					
	Quantidade recebida	2.873,00	t/dia		
Tipo de Tratamento	Proporção em relação ao coletado	t/dia	CAPEX	OPEX anual	Receita Anual (em milhões R\$)
Tratamento Mecânico	20%	569,95	402,23	50,00	84,00
Tratamento Biológico	38%	1.096,00	339,67	43,00	-
Tratamento Térmico	37%	1.064,00	1.534,00	83,00	80,00
Total	95%	2.729,95	2.275,90	176,00	164,00

Fonte 85: Elaboração própria com base nos dados da planilha do EVTE e informações passadas diretamente por SP-Regula.

Em cenário teórico alternativo, retirando-se o tratamento térmico, possibilitar-se-ia a utilização alternativa dos recursos financeiros previstos para a URE, de modo a atender as prioridades legais do art. 9º da PNRS, aumentando-se significativamente a capacidade operacional do sistema através da ampliação da UTMB prevista para o Ecoparque Leste, ou da previsão de uma nova UTMB.

Nesse sentido, apresenta-se o Quadro x (Cenário 1 (A+B)), no qual constam os investimentos em CAPEX e OPEX, a quantidade tratada e a receita idêntica ao que consta na implantação prevista no EVTE, suficientes para dobrar a capacidade operacional do sistema através da ampliação da UTMB prevista para o Ecoparque Leste (ou prever uma nova UTMB no Agrupamento). Nesse cenário, haveria necessidade de incremento da quantidade de resíduos domiciliares enviados ao Ecoparque Leste (previstos no EVTE), passando de 2.873,00 t/dia no Ano 18, para 3.331,90 t/dia²⁰², aumentando em 7%²⁰³ o tratamento dos resíduos domiciliares total (ver Quadro 14).

²⁰² Estimado

²⁰³ 459 / 6500

Quadro 14 – Cenário Final com CAPEX, OPEX e Receita após ampliação do Ecoparque Leste ou implantação de nova UTMB

Cenário 1 (A+B)					
Tipo de Tratamento	Proporção em relação ao coletado	t/dia	CAPEX	OPEX anual	Receita Anual (em milhões R\$)
Tratamento Total Mecânico	33%	1.139,90	804,46	100,00	168,00
Tratamento Total Biológico	63%	2.192,00	679,34	86,00	-
Tratamento total		3.331,90	1.483,80	186,00	168,00
Comparativo (Retirada do tratamento térmico em relação ao previsto no EVTE, com inclusão de mais tratamento mecânico e biológico)		1,22	0,65	1,06	1,02
		601,95	- 792,10	10,00	4,00

Fonte 86: Elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados da planilha do EVTE.

Desse Quadro 14, extrai-se que, em comparação com o previsto no EVTE, com a ampliação da UTMB do Ecoparque Leste ou implantação de uma nova haveria um aumento de 22% na capacidade total operacional de tratamento de resíduos, com possibilidade de reduzir a disposição de material no aterro CTL. Além disso, haveria uma redução do CAPEX de 65%, na ordem de R\$ 792 milhões. Haveria também um acréscimo de 6% no OPEX anual do Ecoparque Leste, porém para um acréscimo de 22% no tratamento de resíduos. Por fim, a receita anual praticamente não apresentaria alterações.

Cabe registrar que, com nova previsão de envio da fração orgânica da Transferência Extremo Leste e do Ecoparque Sul ao Ecoparque Leste (informada por SP-Regula conforme Achado de Auditoria nº 43), depreende-se que será teoricamente necessário elevar a previsão de CAPEX no Ecoparque Leste para o tratamento biológico (sob pena de enviar parcela da fração orgânica separada no Ecoparque Sul diretamente para o aterro). Nesse cenário de ampliação ou adoção de uma nova UTMB, por outro lado, já seria possível fazer o tratamento de parcela significativa desses resíduos orgânicos (Quadro 14).

Adicionalmente, insta consignar que a opção de investimento nas UREs apresenta alto risco, considerando que se trata de tecnologia e de equipamentos relevantes que serão objeto de importação e possuem um prazo longo para implantação. Nesse mesmo sentido, reforça-se que o CAPEX previsto para as UREs está fundamentado em estimativas sob situação de assimetria de informação relevante, conforme Achado nº 28 deste Relatório. Salienta-se que a PNRS

permite a implantação de tratamento térmico, porém, com a condicionante de que apresente viabilidade técnica e ambiental (art. 9º, §1º, da Lei Federal nº 12.305/2010). Nesse panorama, não constam elementos que demonstrem robustamente a viabilidade técnica e ambiental das unidades de tratamento térmico, considerando que, pelo porte e pela localização dos equipamentos a serem implantados, haverá necessidade de elaboração e aprovação pelos órgãos competentes de EIA/RIMA (Lei Federal nº 6.938/1981, Resolução Conama 237/97).

Por fim, conforme exemplo ilustrativo e não exaustivo de retirada de uma URE, cabe informar que também poderia ser ainda avaliado, de forma equivalente, o cenário sem a implantação da URE Sul (com mais tratamento mecânico e biológico).

Do exposto, o cenário apresentado demonstra, ilustrativamente e forma preliminar, que a opção por mais uma URE, em detrimento de outra(s) unidade(s) de tratamento mecânico e biológico, precisa ser mais robustamente justificada com base em estudos e cenários comparativos, notando-se que não constam estudos dessa natureza nos processos administrativos consultados.

Evidências: TAM, EVTE, arquivo eletrônico “Balanço de Massa” constante nos arquivos eletrônicos enviados em resposta à Requisição de documentos nº 01 (documento SEI nº 097573475), Planares (peça 64); Pasta Documentos Técnicos no arquivo “1.5. Rendimentos”, SEI 9310.2024-0000172-0.

4. CONCLUSÃO

Em nossa opinião, em face dos achados de auditoria nº 01 a 09 (reequilíbrio econômico-financeiro contratual), 10 a 29 (cálculo da tarifa); 30 a 38 (alocação de riscos, responsabilidades e incentivos contratuais); e 39 a 44 (justificativas para a prorrogação e conformidade aos termos legais aplicáveis à gestão de resíduos sólidos), o minuta do TERMO ADITIVO MODIFICATIVO nº [●]/2023 ao Termo de Contrato de Concessão nº 026/SSO/2004 não está, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com as normas legais e contratuais aplicáveis.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

As propostas de encaminhamento apresentadas no presente tópico serão divididas em função dos dois grandes temas da presente auditoria: i) reequilíbrio do contrato em andamento; ii) prorrogação do contrato).

Em função dos elementos por ora colacionados no presente Relatório Preliminar, especialmente os achados de auditoria elencados no item 3, nos termos do Manual de Auditoria Governamental e da Resolução nº 07/22 desta E. Corte, relacionam-se, a seguir, propostas de deliberações a serem realizadas.

Seção 01 – Reequilíbrio Econômico Financeiro

Com base nos fundamentos legais expostos na redação dos Achados de Auditoria de referência, propõe-se:

- 5.1.** Determinar a consideração das receitas extratarifárias recebidas desde 2015 com as ampliações da coleta diferenciada e seletiva no cômputo do reequilíbrio, já que estas foram equivocadamente omitidas deste cômputo, conforme já admitido pela própria SP-Regula após questionamento desta Auditoria por requisição, de forma a evitar prejuízo ao erário de **R\$ 555.132.782,49** (Achado de Auditoria nº 01).
- 5.2.** Determinar, no que se refere ao erro material referente à “neutralização” metodológica informada no item 18.5 do “Termo Final de Reequilíbrio Extraordinário”, a devida correção, conforme já admitido pela própria SP-Regula após questionamento desta

Auditoria por requisição, de forma a evitar prejuízo ao erário de **R\$ 15.510.576,19**.
(Achado de Auditoria nº 02).

- 5.3.** Determinar a correção da consideração indevida de investimentos em contêineres que foram, na verdade, recebidos pela concessionária diretamente da PMSP, de forma a evitar prejuízo ao erário de **R\$ 143.721.991,43** (Achado de Auditoria nº 03).
- 5.4.** Determinar, no que se refere à alínea “p”, a adequação da inconsistência apontada no valor de base considerado, de forma a evitar prejuízo ao erário de **R\$ 252.105.781,81** (Achado de Auditoria nº 04).
- 5.5.** Determinar, no que se refere ao erro material referente à apropriação de créditos de PIS/COFINS com a depreciação dos investimentos, a necessária e devida correção, de forma a evitar prejuízo ao erário de **R\$ 500.736.177,10** (Achado de Auditoria nº 05).
- 5.6.** Determinar, no que se refere à avaliação dos impactos financeiros do evento 3.10, a exclusão dos valores indevidos lançados nos anos 6, 7 e 8 e a correção do valor nominal das obras civis consideradas, de forma a evitar prejuízo ao erário de **R\$ 22.464.236,98** (Achado de Auditoria nº 09, item 3.10).
- 5.7.** Determinar, no que se refere à avaliação dos impactos financeiros do evento 4.13, a exclusão dos valores indevidos lançados nos anos 4 a 6, de forma a evitar prejuízo ao erário de **R\$ 8.242.476,65** (Achado de Auditoria nº 09, item 4.13).
- 5.8.** Determinar, no que se refere aos pleitos referentes ao descumprimento das obrigações referentes à Coleta Mecanizada e à Coleta Seletiva, a correção das inconsistências verificadas na análise realizada por SP-Regula no item 19.2 do Termo Final de Reequilíbrio (Achado de Auditoria nº 07).
- 5.9.** Determinar, no que tange aos pontos remanescentes do TC 10.366/2019, a consideração das avaliações colocadas em sintonia com a situação apontada à Tabela 7 (Achado de Auditoria nº 09).

- 5.10.** Determinar a correção da data de conclusão da Estação de Tratamento de Efluentes (Achado de Auditoria nº 09).
- 5.11.** Recomendar o recálculo do valor do saldo de reequilíbrio a ser pago pela PMSP sem a consideração de incidência do percentual de 5% de ônus da subcláusula 14.1 do contrato sobre esse saldo (e consequentemente, a revogação da obrigação deste pagamento por meio de cláusula no TAM), de forma a possivelmente evitar gastos desnecessários estimados, preliminarmente, em **R\$ 11.990.148,35**, pela PMSP, sem afetar o equilíbrio contratual. Salienta-se que não se trata apenas de desobrigar o pagamento dos 5% de ônus (o que evidentemente resultaria em prejuízo ao erário), mas sim de, conjuntamente, recalculando o saldo de reequilíbrio, o qual cairia mais de 5% em função dessa desobrigação²⁰⁴ (otimização tributária), gerando benefício ao erário. Salienta-se ainda que esse ônus da subcláusula 14.1 do contrato em andamento, ao qual se refere a presente proposta de encaminhamento, não se confunde, de qualquer forma, com o desconto previsto na cláusula 7.1 do TAM, que a concessionária está concedendo em função da prorrogação contratual. (Achado de Auditoria nº 06).

Seção 02 – Definição da tarifa aplicável a partir da prorrogação contratual

Salienta-se que os valores de potencial prejuízo ao erário apresentados nesse item consideram, para fins estimativos e comparativos, o impacto incremental teórico da correção das divergências apontadas em um pagamento único equivalente no primeiro ano da concessão²⁰⁵.

Com base nos fundamentos legais expostos na redação dos Achados de Auditoria de referência, propõe-se:

²⁰⁴ O saldo de reequilíbrio, consoante estimativa preliminar colocada no Achado 06, cairia de R\$ 2.210.075.896,00 para R\$ 2.080.452.675,73, conforme Tabela 5, considerando o saldo de base definido por SP-Regula (antes do desconto previsto na subcláusula 7.1 do TAM, que não se confunde de qualquer forma com o ônus aqui mencionado, oriundo da subcláusula 14.1 do contrato em andamento).

²⁰⁵ Os impactos seriam maiores se fossem diluídos ao longo da concessão, em virtude da incidência da taxa de desconto.

- 5.12.** Determinar a apresentação da fundamentação, das fontes e do embasamento de todas as premissas que restam apenas digitadas, sem justificativas efetivas, tanto no EVTE como nas planilhas auxiliares encaminhadas por SP-Regula (Achado de Auditoria nº 10).
- 5.13.** Determinar a correção, no EVTE, das premissas de absenteísmo consideradas em duplicidade, de forma a evitar prejuízo ao erário estimado em **R\$ 41.790.667,91**. (Achado de Auditoria nº 11)
- 5.14.** Determinar a exclusão, no EVTE, de custos com contribuição sindical ao sindical patronal não obrigatória no âmbito dos encargos sociais, de forma a evitar prejuízo ao erário estimado em **R\$ 20.701.910,72** (Achado de Auditoria nº 12)
- 5.15.** Determinar a consideração, indevidamente omitida do EVTE, da redução dos custos operacionais previstos para a operação de coleta domiciliar a partir da instalação e operação da nova Estação de Transbordo/Transferência no Extremo Leste, em virtude da necessária otimização das rotas de coleta que deve ocorrer com essa Estação, de forma a evitar prejuízo ao Erário estimado preliminarmente em pelo menos **R\$ 49.354.944,39**, sem contar os custos equivalentes à aquisição de terreno (Achado de Auditoria nº 13)
- 5.16.** Determinar a correção, no EVTE, das premissas de quantitativo de resíduos coletados, excluindo-se o aumento de 4,52% indevidamente considerado, de forma a evitar prejuízo ao erário estimado preliminarmente em **R\$ 163.630.109,18** (Achado de Auditoria nº 14).
- 5.17.** Determinar a correção, no EVTE, das premissas de custos e quantitativos unitários de conjuntos transportadores (cavalo e carreta) na Estação de Transbordo Santo Amaro, de forma a evitar prejuízo ao erário estimado preliminarmente em **R\$ 241.846.286,65** (Achado de Auditoria nº 15).
- 5.18.** Determinar a correção, no EVTE, das premissas de custos e quantitativos unitários de conjuntos transportadores (cavalo e carreta) na Estação de Transbordo Vergueiro, de

forma a evitar prejuízo ao erário estimado preliminarmente em **R\$ 138.475.454,82** (Achado de Auditoria nº 16).

- 5.19. Determinar a correção, no EVTE, das premissas de carga média por viagem e de viagens por veículo (Coleta Domiciliar), de forma a evitar prejuízo ao erário estimado preliminarmente em **R\$ 469.893.228,29** (Achado de Auditoria nº 17).
- 5.20. Determinar, alternativa e subsidiariamente (em relação ao achado nº 17), a correção, no EVTE, da inconsistência interna na definição da premissa de carga média por viagem, de forma a evitar prejuízo ao erário estimado preliminarmente em **R\$ 185.274.701,52** (Achado de Auditoria nº 18).
- 5.21. Determinar a correção, no EVTE, das premissas referentes ao dimensionamento da quantidade de veículos efetivamente necessária para a universalização da coleta seletiva, de forma a evitar prejuízo ao erário estimado preliminarmente em **R\$ 131.383.215,99** (Achado de Auditoria nº 19).
- 5.22. Determinar a retirada do EVTE da previsão de R\$ 6.421.026,71 por ano com a unidade genérica denominada “Verba para Itens Não Dimensionados (5%)” para as despesas operacionais do Aterro CTL, de forma a evitar prejuízo ao erário estimado em estimado em **R\$ 59.840.184,62** (Achado de Auditoria nº 20)
- 5.23. Determinar a retirada do EVTE de custos administrativos injustificadamente colocados (“Unidade Sudeste”), de forma a evitar prejuízo ao erário estimado em estimado em **R\$ 153.991.866,29** (Achado de Auditoria nº 21)
- 5.24. Determinar a retirada do EVTE da previsão de R\$ 1.376.652,48 por ano com a unidade genérica classificada apenas como “outros”, com característica de “verba”, para despesas administrativas, de forma a evitar prejuízo ao erário estimado em **R\$ 16.200.002,24** (Achado de Auditoria nº 22)
- 5.25. Determinar a readequação dos cálculos e estudos definidores da tarifa a partir da prorrogação, para excluir quaisquer alterações de premissas que não sejam, comprovadamente, estritas consequências das modificações obrigacionais realizadas,

considerando que se trata de uma prorrogação contratual, e não de um novo contrato (Achado de Auditoria nº 23).

- 5.26.** Recomendar a adequação da premissa de realização do serviço no Aterro São Mateus, adotando-se prazo condizente com a informação de que se está na iminência se encontra em estágio avançado a transferência da área objeto de tal vigilância à SVMA, momento a partir do qual a concessionária não será mais obrigada à realização do serviço (Achado de Auditoria nº 24).
- 5.27.** Determinar a exclusão do adicional de 30% sobre o fator de manutenção dos veículos GNV considerado no EVTE, que não possui explicações ou fundamentação, considerando que o hipotético maior valor de manutenção desses veículos já é refletido no fato de que sua base de cálculo (chassi do veículo GNV) já está lançada em valor 66,71% superior à do veículo diesel, de forma a evitar possíveis prejuízos ao erário estimados em **R\$ 201.411.245,06** (Achado de Auditoria nº 25).
- 5.28.** Determinar a adoção de procedimentos para estimação do índice de consumo de combustível de veículos GNV de forma robusta e formalmente registrada, haja vista seus relevantes impactos, considerando, inclusive, a necessidade de prever índices adaptados, com menor consumo em relação aos veículos da Coleta Domiciliar Comum, para os veículos de pequeno porte e os que possuem carga média menor (como Coleta Diferenciada e RSS) (Achado de Auditoria nº 25).
- 5.29.** Determinar a correção, no EVTE, das premissas de investimentos na ampliação do aterro CTL, que estão lançados em valor suficiente para elevar sua vida útil residual em 56 anos após o ano de 2044 (50.900.000 m³), valor que, além de aparentemente irrazoável, não está calcado em cláusula no TAM (ou no EVTE) que determine ou justifique precisamente a realização da ampliação do CTL nessas quantidades, de forma a não ser possível exigir da concessionária, em tese, esse volume de ampliação (Achado de Auditoria nº 26).
- 5.30.** Determinar a correção, no EVTE, das inconsistências no cronograma de investimentos previsto para o Aterro CTL (Achado de Auditoria nº 27).

- 5.31.** Determinar que seja apresentada fundamentação para o CAPEX das UREs não baseada exclusivamente em estimativas parametrizadas, especialmente para variáveis a respeito das quais seria possível estimativa mais precisa com informações de mercado nacionais, como obras civis (Achado de Auditoria nº 28).
- 5.32.** Determinar que seja apresentada fundamentação para o CAPEX da Unidade de Tratamento Mecânico e para o CAPEX da unidade de Tratamento Mecânico/Biológico, não baseadas apenas em uma única pesquisa de preços (Achado de Auditoria nº 29).

Seção 03 – Alocação de riscos, responsabilidades e obrigações no TAM

- 5.33.** Determinar a menção expressa, no Termo Aditivo Modificativo: à exclusão da obrigação de implantação da Usina de Compostagem; à exclusão da obrigação de pagamento do ônus de outorga da concessão; à exclusão da obrigação de realização do Programa Feira Limpa (Achado de Auditoria nº 30).
- 5.34.** Recomendar a adequação da redação da cláusula 9.2.1 do Anexo IX, de forma a tornar clara a destinação informada nesta cláusula (Achado de Auditoria nº 30).
- 5.35.** Recomendar a adequação da redação da redação do item 58 da matriz de riscos, de forma a evitar prejuízos à interpretação do contrato (Achado de Auditoria nº 30).
- 5.36.** Determinar o estabelecimento parâmetros mínimos de exigibilidade no TAM para a obrigação contratual de ampliação da vida útil do Aterro Sanitário CTL (Achado de Auditoria nº 31).
- 5.37.** Determinar a revisão do TAM (e do EVTE) de forma a regularizar a questão do prazo de vigência contratual, do cronograma de investimentos, da aplicação da tarifa, e de outros encargos, de forma a remover a aplicação retroativa dos encargos obrigacionais e da majoração da tarifa (Achado de Auditoria nº 32)

- 5.38.** Determinar adequação das cláusulas contratuais 5.3 e 5.4 do TAM, que alocam inadequadamente os riscos com a exploração de receitas operacionais não tarifárias (Achado de Auditoria nº 33)
- 5.39.** Determinar adequação da cláusula 9.17 do Anexo IV TAM, que aloca inadequadamente os riscos com a definição do quantitativo de veículos para realização do serviço de Coleta Domiciliar (Achado de Auditoria nº 34)
- 5.40.** Determinar adequação do item 63 do Anexo V do TAM (matriz de riscos contratual), que aloca inadequadamente os riscos com o dimensionamento das rotas de coleta para a realização do serviço (Achado de Auditoria nº 35)
- 5.41.** Recomendar a reavaliação dos mecanismos estabelecidos no item 2.2.2 do Anexo VIII de forma a: i) incluir os investimentos mais relevantes, como a ampliação do aterro CTL e os ecoparques; ii) exigir licenças de operação, em vez de licenças de instalação. (Achado de Auditoria nº 36).
- 5.42.** Determinar a adequação, ou exclusão, da cláusula 4.5 do Anexo VI do TAM, de forma a evitar duplicidades de parcelas remuneratórias no âmbito de eventuais processos de reequilíbrio, causadoras de prejuízos ao erário (Achado de Auditoria nº 37).
- 5.43.** Determinar a adequação das cláusulas que disciplinam as consequências, para o equilíbrio contratual, da eventual exclusão da 2ª URE (item 64 da matriz de riscos e item 5 do Anexo V; itens 6 e 9 do Anexo VII), de forma adequar o mecanismo inconsistente que pode gerar onerosidades excessivas, e sanar problemas de clareza e especificação (Achado de Auditoria nº 36).

Seção 04 – Justificativas para a prorrogação e conformidade aos termos legais aplicáveis à gestão de resíduos sólidos

- 5.44.** Recomendar à SP-Regula que considere, na avaliação de vantajosidade da prorrogação, o fato de que a concessionária descumpriu, ou cumpriu com relevante

atraso, significativa parcela das obrigações contratuais, fato que não foi adequadamente abordado no Produto 2 da FIPE, o qual foi adotado como razão de decidir por SP-Regula (Achado de Auditoria nº 39, item 3.39.a);

- 5.45.** Determinar à SP Regula a revisão do estudo de vantajosidade apresentado, de forma a incluir diretrizes, metas e agendas de implementação do PGIRS, e das Metas 1, 5 e 6 do Planares, tendo em vista o apontado nesse item 3.39.e desse relatório (Achado de Auditoria nº 39, item 3.39.e);
- 5.46.** Determinar à SP Regula a revisão do TAM apresentado e do EVTE, de forma a incluir a coleta de forma diferenciada dos resíduos orgânicos, conforme previsto no PGIRS (Achados de Auditoria nºs 40 e 41);
- 5.47.** Recomendar à SP Regula que realize adequações nos estudos de viabilidade da coleta seletiva dos resíduos orgânicos, apresentando diversos cenários possíveis, tendo em vista o estabelecido no PGIRS (Achado de Auditoria nº 39. Item 3.39.d);
- 5.48.** Recomendar à SP-Regula a revisão os estudos de vantajosidade da prorrogação, considerando que o fato de que foram revistas e estimadas inadequadamente relevantes parcelas das premissas de custos e quantitativos unitários (conforme diversos achados de auditoria apontados na seção 02 do presente relatório, em especial Achado nº 23) macula a avaliação feita pela FIPE e adotada por SP-Regula (Achado de Auditoria nº 39, itens 3.39.b e 3.39.c);
- 5.49.** Determinar à SP-Regula a revisão dos estudos do EVTE de forma a prever receitas com a venda de composto orgânico, produto das Unidades de Tratamento Biológico, como consta no art. 36, V, da LF nº 12.305/2010 e o PGIRS, o que pode inclusive favorecer a modicidade tarifária (Achados de Auditoria nºs 40, 41 e 44).

- 5.50.** Determinar à SP Regula a revisão do TAM apresentado e do EVTE, uma vez que não está comprovada a viabilidade técnica e ambiental das Unidades de Recuperação Energética previstas, e não está previsto implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental (Achado de Auditoria nº 42).

Em 29.02.2024.

PEDRO LUÍS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Auditor de Controle Externo

RAFAEL DE ALMEIDA PAULILLO
Auditor de Controle Externo

GUILHERME KASUHIZA TANABE
Auditor de Controle Externo

MICHEL DE SOUZA VELLOZO
Auditor de Controle Externo

TARCÍSIO HUGO NERIS
Auditor de Controle Externo

De acordo, em 29.02.2024.

ADRIANO PINHEIRO B. MENEZES
Supervisor de Controle Externo 9

ANSELMO FERNANDES RIZANTE
Coordenador de Controle Externo V