

**Excelentíssimo Senhor  
Conselheiro Relator**

## **Relatório Conclusivo de Representação**

**Ref.: Representação em face da renovação do Contrato de Concessão 27/SSO/2004, cujo objeto é a prestação dos serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos do Município de São Paulo - Agrupamento Noroeste**

### **1. INTRODUÇÃO**

Trata o presente de Representação protocolada em 06.08.2024 pelo cidadão Geraldo José da Costa Medaglia (peça 1), tendo como objeto a “[...] prorrogação do Contrato de Concessão 027/SSO/2004, cujo objeto é a prestação dos serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos do Município de São Paulo - Agrupamento Noroeste” (peça 01, fl. 01).

À peça 03, foi determinada a junção de documentos exigidos no art. 55 do Regimento Interno desta Corte de Contas, tais como qualificação do representante, endereço e prova de cidadania, uma vez que não constavam junto à peça inicial. Tal documentação foi juntada em 02.09.2024 (peças 07 e 08).

Na sequência, os autos foram encaminhados para a Assessoria Jurídica desta Corte (AJ), que se manifestou, às peças 11 e 12, informando que a Representação não se encontrava “[...] acompanhada de documentação que constitua prova ou indícios relativos à existência de ilegalidade ou de irregularidade” e, portanto, não teria atendido “[...] ao requisito de admissibilidade constante do inciso III do art. 55 do Regimento Interno desta Corte de Contas”. Ademais, ressaltou que pelo Regimento desta Corte é “[...] facultado ao Senhor Conselheiro Relator promover-lhe o arquivamento “in limine” ou determinar ao Autor o suprimento do vício” (peça 11, fls. 03/04).

Deste modo, em face do parecer da AJ, foi enviada intimação ao interessado (peça 14) que apresentou nova documentação em 04.10.2024 (peça 17).

Em 10.10.2024 a Representação foi encaminhada a esta Secretaria de Controle Externo (SCE), para manifestação, conforme determinação do Conselheiro Relator (peça 19). Após sugestão desta Coordenadoria, os autos foram encaminhados à Unidade Técnica de Protocolo e Autuação dessa Corte para autuação, retornando em 14.10.2024 (peças 21 a 25).

Em 18.10.2024 esta Coordenadoria elaborou o Relatório Preliminar (peça 29), concluindo pela procedência da representação, tendo em vista a correspondência dos principais pontos levantados pelo representante com diversos apontamentos do Relatório da Auditoria constantes no TC nº 1.057/2024, fiscalização na modalidade inspeção na qual foi analisada a documentação enviada pela SP Regula que subsidiou a proposta de prorrogação do citado Contrato nº 027/SSO/2024. No entanto, ressaltou que o referido TC 1.057/2024 já possui Decisão do Conselheiro Relator (anexada à peça 27 do presente), referendada pelo Pleno na 3.321ª Sessão Ordinária, em 29.05.2024, na qual foi considerado que todos os apontamentos do Relatório da Auditoria que possuíam correspondência com os pontos levantados pelo representante foram esclarecidos pela Origem. Tal Decisão também determinou à SP Regula o estabelecimento de metas de implementação dos instrumentos de gestão de resíduos, a serem verificadas pela Auditoria em futuros acompanhamentos de execução contratual.

Ressalta-se que dentre a documentação enviada pela SP Regula constava a minuta de Termo Aditivo Modificativo (TAM) ao contrato, e diversos Anexos, referentes ao Reequilíbrio Econômico-Financeiro do contrato, bem como das novas condições contratuais.

Assim, considerando o citado referendo da 3.321ª Sessão Ordinária do TCM-SP, em 13.06.2024 foi assinado o Termo Aditivo-Modificativo nº 06/2024 ao Contrato de Concessão nº 027/SSO/2004, formalizando a prorrogação contratual, bem como as novas condições contratuais. Seu extrato foi publicado no DOC de 17.06.2024.

Tendo sido oficiada para conhecimento e manifestação do Relatório Preliminar (peça 31), a SP Regula apresentou sua manifestação prévia em 31.10.2024 (peça 34).

Desse modo, passa-se à análise da manifestação prévia juntada pela Origem, e à elaboração de Relatório Conclusivo da representação.

## 2. ANÁLISE

### Argumentos do Representante

Em sua primeira peça, o Representante faz referência ao “processo de renovação” do Contrato de Concessão nº 027/SSO/2004, assinado entre a Prefeitura de São Paulo, através da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula) e a concessionária LOGA. Cita o TC nº 1057/2024 dessa Corte, e afirma (peça 01, fls. 01/02):

[...] concluímos que não existe ação ou determinação efetiva quanto a redução de volumes de resíduos nos aterros à carbono zero, pela total ausência da determinação do uso de tecnologias e o respectivo estudo de viabilidade, capaz de comprovar que os contratos em processo de renovação, tragam garantias para o tratamento dos resíduos, com efetividade na redução até a meta de eliminar os aterros, à carbono zero.

Diversos processos de redução de resíduos existem e, na forma descrita nestas propostas de renovação, são insuficientes para a meta do PNRS e para o bem-estar da população da cidade de São Paulo.

Assim,

Submetemos Representação para que seja incluído no contrato da renovação a obrigação de fazer a redução dos volumes de resíduos urbanos diários encaminhados aos aterros, sem deixar restos contaminantes do solo, subsolo, águas e atmosfera (carbono zero), especificando a tecnologia e a engenharia de produtos e processos brasileiros, cotados em reais, utilizados. (grifos no original)

O representante juntou Anexos à inicial, incluindo uma seção chamada “Exposição de Motivos” (Anexo I), ata de reunião que participou na SP Regula a respeito desse processo (Anexo II) e bibliografia selecionada a respeito do tema (Anexo III) (fls. 03/17 da peça 01).

Posteriormente, em sua resposta à intimação de peça 14, reiterou os argumentos iniciais, e acrescentou (peça 17, fls. 02/03):

Novamente nos manifestamos junto a este tribunal de contas para complementar o que foi solicitado e até ampliar o entendimento.

[...] não localizamos a ação efetiva de atender a META do PNRS.

Quanto ao prazo da concessão, de 20 anos, não conseguimos, nesta renovação, relacionar com efetividade a ação de implantar uma solução, mesmo que de maneira piloto, capaz de reduzir os volumes nos aterros a carbono zero. Mesmo sendo esta a maior preocupação de todos os povos, do meio ambiente, da ONU e de todos nós.

Conclui (peça 17, fl. 09):

O processo supramencionado não traz em sua composição, dada máxima vênia, no entender do ora manifestante, a obrigatoriedade de que as concessionárias – proponente, (i) apresente uma solução tecnológica capaz de reduzir no tempo, a eliminação dos resíduos coletados, (ii) bem como dos aterros, sem que para isto, no processo físico – químico da solução proposta, exista um resto qualquer que mantenha a poluição atmosférica por gases não inertes, principalmente carbono.

Assim sendo, solicitamos ao Ilustre Relator deste processo do TCM SP, se necessário, também com a participação de outros órgãos competentes de fiscalização e controle, a revisão do processo de renovação da concessão, incluindo a obrigatoriedade de fazer o uso de tecnologia capaz de reduzir no tempo da concessão, a eliminação dos resíduos nos aterros a carbono zero, em atendimento a mens legis aqui mencionada e a possibilidade existente de ser aplicada, como é de rigor, em obediência inclusive ao princípio da legalidade que se submete a Administração Pública (CF, artigo 37), remanejando, para tanto, datas consequentemente e prazos de dimensionamentos, plano de trabalho, assinaturas complementares e demais requisitos para a implantação da tecnologia. (grifos no original)

Às fls. 11/18 da citada peça 17 constam como anexo o mesmo documento juntado anteriormente como “Anexo I” da peça 01, e uma nova bibliografia selecionada.

#### Manifestação Prévia da Origem

O Sr. Diretor-Presidente da SP Regula informa (peça 34, fl. 01) que encaminha a essa Corte manifestações de três unidades da agência a respeito do Relatório Preliminar, Superintendência de Contratos (peça 34, fls. 04/07), Gerência de Saneamento Ambiental (peça 34, fls. 08/09) e Superintendência Jurídica (peça 34, fls. 02/03). Uma vez que tanto a peça da Superintendência Jurídica quanto a da Gerência de Saneamento Ambiental basicamente se remetem à manifestação da Superintendência de Contratos, esta última será objeto de nossa análise.

Em relação à alegação do representante a respeito da falta de previsão de redução de resíduos encaminhados aos aterros, a Superintendência de Contratos ressalta a existência do Anexo IX do TAM (Termo Aditivo-Modificativo), “Encargos Contratuais e Plano de Investimentos” (peça 34, fl. 04):

**2.2.** A Tabela 16 do Anexo IX – ‘Encargos Contratuais e Plano de Investimentos’ (doc. 105195809) apresenta o balanço de massas projetado para o período da prorrogação e inclui as estimativas de toneladas coletadas de resíduos domiciliares e de serviços de saúde e de toneladas recuperadas. Como pode

ser visto na nona linha da tabela, prevê-se um aumento expressivo da recuperação de resíduos para os próximos anos, saltando para mais de 1.000 toneladas a partir do ano 13 do projeto, iniciado em outubro de 2035. Isto é, o contrato já contempla a *“redução dos volumes de resíduos urbanos diários encaminhados aos aterros”*.

Informa que a implantação de um “Ecoparque”, contendo os equipamentos “Unidades de recuperação energética (UREs)”, “Unidades de triagem mais modernas” e “Unidades de tratamento biológico”, obrigações da concessionária conforme itens 08 e 09 do mesmo Anexo, proporcionará a tecnologia e a engenharia para o atingimento desses números.

Além disso, afirma que outras obrigações da concessionária também contribuirão para a redução do envio de resíduos a aterros, como “universalizar a coleta seletiva no município e ampliar a coleta mecanizada”, e “Promover o Programa de Conscientização Ambiental”.

Na sequência, cita que o representante não identificou ações efetivas para atender às metas do PNRS. Em resposta, afirma que as soluções de engenharia a serem implantadas no “Ecoparque” foram projetadas para atender o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), instituído pelo Decreto Federal nº 11.043/2022. Ressalta novamente a Tabela 16 do Anexo IX do TAM, desta vez destacando “os percentuais de recuperação previstos” e a “projeção” de seu atingimento.

Finalmente, ressalta a Tabela I do Apêndice III do TAM – ‘Metas para a coleta seletiva e recuperação de resíduos por unidade de tratamento’, e que o não atingimento dessas metas serão observadas no Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) a ser implementado, conforme Anexo III do TAM. Conclui (peça 34, fl. 03):

3.3. Isto é, o contrato já contém a obrigação de ações efetivas de atender as metas do Planares, baseadas na PNRS, além de fixar indicadores objetivos e um sistema de remuneração variável para o caso de seu descumprimento.

#### Análise Conclusiva da Coordenadoria

No Relatório Preliminar (peça 29) a análise se baseou em dois pontos levantados pelo representante que possuem conexão com apontamentos do Relatório de Inspeção constante no TC nº 1.057/2024: o fato de os termos do TAM não preverem redução de volume de resíduos nos aterros, sendo assim insuficientes para o atingimento da meta da PNRS, apontamentos 3.42, 3.43 e 3.44 do Relatório de Inspeção, e a questão das soluções tecnológicas previstas pelo TAM,

em especial a falta de previsão de solução tecnológica capaz de reduzir a geração de resíduos com o tempo, até a meta de sua total eliminação, avaliadas nos itens 3.45, 3.46 e 3.47 do mesmo.

No caso do primeiro ponto, inicialmente a SP Regula ressaltou as estimativas de toneladas coletadas ao longo dos anos do contrato constantes na Tabela 16 do Anexo IX do TAM, “Encargos Contratuais e Plano de Investimentos” (“Balanço de Massas”), que indicam a redução do envio de resíduos aos aterros e aumento da recuperação. Nesse caso, reiteramos o já argumentado na análise prévia dessa Coordenadoria, isto é, os números dessa Tabela são estimativas, não metas.

A SP Regula também destaca em sua resposta a Tabela I do Apêndice III do TAM – ‘Metas para a coleta seletiva e recuperação de resíduos por unidade de tratamento’, baseadas no Planares, ressaltando que o não atingimento dessas metas afeta indicadores do Sistema de Desempenho da concessionária a ser implementado, desse modo impactando na sua remuneração variável. No entanto, ainda que o contrato preveja tal mecanismo, que objetiva incentivar a concessionária a recuperar os resíduos, assim evitando o envio ao aterro, também não se trata de uma meta de redução de resíduos.

Especialmente quanto às metas do Planares, vale ressaltar também que em sua Decisão o Conselheiro Relator ponderou que “[...] uma vez que inobstante a Administração ter se valido do Planares para estabelecer critérios para as formas de destinação dos resíduos, entendo que os desafios postos numa metrópole das dimensões de São Paulo exigem uma postura mais ambiciosa do Poder Concedente no que toca às metas de reciclagem, tanto da fração seca quanto da fração orgânica” (peça 27, fl. 24). De fato, o Planares trouxe metas genéricas para as regiões brasileiras (Sul, Sudeste, Nordeste, etc.). Essas metas levaram em consideração que nessas regiões existem municípios com falta de recursos para modernização de seu sistema de gestão de resíduos, bem como muitos ainda se encontram em estágios menos avançados que o do município de São Paulo (por exemplo, muitos ainda se encontram na fase dos “lixões”), sendo que assim, de fato, podem ser consideradas metas menos ambiciosas.

Nessa linha, ressalta-se que o apontamento 3.42.e do Relatório de Inspeção (TC nº 1.057/2024) argumenta que não havia justificativas para a não consideração das 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, plano elaborado especificamente para o município de São Paulo, levando em conta suas características, tendo em vista o determinado pela PNRS (arts. 18 e 19).

Assim, desse modo, mantemos nossa posição do Relatório Preliminar quanto a esse ponto.

Quanto ao segundo ponto, relativo a solução tecnológica capaz de reduzir a geração de resíduos com o tempo, a SP Regula citou os investimentos obrigatórios estabelecidos pelo TAM a serem implementados pela concessionária, como as “Unidades de recuperação energética (UREs)” a serem implementadas no “Ecoparque”. Também nesse caso reiteramos o já argumentado na análise prévia dessa Coordenadoria, isto é, a falta de alinhamento à PNRS dessa opção tecnológica, conforme os apontamentos dos itens 3.45, 3.46 e 3.47 do Relatório de Inspeção constante no TC nº 1.057/2024. Assim, também mantemos nossa posição do Relatório Preliminar quanto a esse segundo ponto.

Vale ressaltar que, sobre esse tema, o Conselheiro Relator, ainda que tenha entendido que a Origem tenha esclarecido tais itens do Relatório de Inspeção, assim ponderou (peça 27, fls. 175/177):

[...] é necessário que a Administração estabeleça uma política clara, com metas quanto à: (i) sua pretensão em relação à reciclagem, tanto da fração seca e de orgânicos do lixo coletado; (ii) do seu propósito em relação à diminuição dos resíduos depositados em aterros e (iii) que tipo de resíduos serão objeto de reaproveitamento energético por meio das UREs.

[...]

Assim, determino ao Poder Concedente que no prazo de 2 anos após a assinatura do TAM apresente a esta Corte o programa detalhado de tratamento dos resíduos utilizando-se da inovação dos Ecoparques, com o seguinte detalhamento:

(i) Quais os materiais serão objeto de incineração?

(ii) Tendo em vista que a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece uma hierarquia de prioridades na gestão dos resíduos, apresentar o cronograma detalhada com estabelecimento de metas de reciclagem de secos e orgânicos, a fim de atender às disposições previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

(iii) A implementação do cronograma proposto deverá ser objeto de avaliação por ocasião das revisões quadrienais previstas no Anexo VII da minuta do Termo Aditivo Modificativo.

### 3. CONCLUSÃO

Assim, à luz das análises efetuadas, e da manifestação prévia apresentada pela Origem, conforme exposto no item 2 do presente Relatório, conclui-se que a presente Representação, protocolada pelo cidadão Geraldo José da Costa Medaglia em face da renovação do Contrato de Concessão 27/SSO/2004, cujo objeto é a prestação dos serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos do Município de São Paulo - Agrupamento Noroeste, é **procedente**, tendo em vista a correspondência dos principais pontos levantados pelo representante com diversos apontamentos do Relatório da Auditoria constantes no TC nº 1.057/2024 (fiscalização na modalidade inspeção na qual esta Coordenadoria analisou a documentação enviada pela SP Regula tendo em vista a proposta de prorrogação do citado Contrato nº 027/SSO/2024).

No entanto, ressalta-se que o referido TC já possui Decisão do Conselheiro Relator (peça 27), referendada pelo Pleno na 3.321ª Sessão Ordinária, em 29.05.2024 (peça 131 do TC nº 1.057/2024). Nesta decisão, o Conselheiro Relator considerou que todos os apontamentos do Relatório da Auditoria que possuíam correspondência com os pontos levantados pelo representante foram esclarecidos pela Origem.

No entanto, ponderou o que segue (peça 27, fls. 23/25):

A Política Nacional de Resíduos prevê uma série de iniciativas e uma sistemática com vistas a superar os transtornos causados pela falta de tratamento do lixo nas cidades, especialmente nas grandes metrópoles.

Os normativos que regulamentam a gestão dos resíduos no país se destinam a assegurar a sustentabilidade e o atendimento à premissa de um meio ambiente saudável para as presentes e futuras gerações, estabelecendo a necessidade de utilização equilibrada entre as diversas formas de tratamento de resíduos.

De todo modo, cabe à cidade de São Paulo, ao definir um novo marco contratual que versa sobre a política de tratamento dos resíduos, buscar soluções em que os diversos instrumentos disponíveis, tais como: reciclagem de secos e orgânicos, com tratamento biológico adequado no caso destes últimos; recuperação energética por meio de tratamento térmico; disposição em aterros com aproveitamento de biogás, enquanto os aterros existirem no formato atual, sejam aplicados levando em consideração o melhor formato com vistas a assegurar a sustentabilidade e a preservação do meio ambiente.

A solução desta complexa equação pressupõe planejamento por parte da Administração Pública, cabendo ao Administrador fixar suas metas dentro de um

cronograma razoável, sem deixar de reconhecer a urgência na implementação destas políticas para oferecer à população adequados meios que propiciem à coletividade o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**Planejamento pressupõe metas, com o estabelecimento de cronograma. Entendo, entretanto, que esta importante questão não está devidamente equacionada nas minutas dos Termos Aditivos Modificativos em exame, uma vez que inobstante a Administração ter se valido do Planares para estabelecer critérios para as formas de destinação dos resíduos, entendo que os desafios postos numa metrópole das dimensões de São Paulo exigem uma postura mais ambiciosa do Poder Concedente no que toca às metas de reciclagem, tanto da fração seca quanto da fração orgânica.**

Da análise dos estudos e premissas fixados pela Administração na presente prorrogação contratual, impõe-se aos órgãos de controle evitar que a política de resíduos na cidade se resuma ao reaproveitamento energético por meio de tratamento térmico, em detrimento da utilização de metodologias que viabilizem um maior percentual de reciclagem.

**Assim, entendo cabível que seja feita determinação à Administração para, num prazo razoável, proceder à elaboração de metas com definição de cronograma de sua respectiva implementação, acerca da instituição de uma política efetiva de reciclagem de resíduos tanto secos quanto orgânicos no município, consentânea com a necessária melhoria da gestão de resíduos do ponto de vista da melhoria do meio ambiente.** (grifos nossos)

Desse modo, o Conselheiro Relator proferiu a seguinte determinação à Origem (peça 27, fls. 250/251):

Em razão da complexidade do tema e com o objetivo de promover uma maior eficácia do controle externo, faço as seguintes determinações ao Poder Concedente:

[...]

2 – O Poder Concedente deverá apresentar, no prazo de até 2 anos após a assinatura da prorrogação contratual, as metas de implementação dos instrumentos de gestão de resíduos, acompanhadas de cronograma detalhado, que evidenciem o equilíbrio entre as diversas soluções para tratamento dos resíduos, observada a necessidade de que sejam asseguradas a sustentabilidade e a proteção do meio ambiente, nos termos das conclusões desta Relatoria no item 3.36.

Nesse sentido, tem-se que caberá a essa Secretaria de Controle Externo a verificação dessas determinações (peça 27, fl. 253):

1 - Que a Secretaria de Controle Externo instaure procedimento de fiscalização em autos próprios com a finalidade de avaliar a execução contratual a cada ciclo quadrienal, de forma a possibilitar que o Plenário desta Corte tenha condições de avaliar, periodicamente, a regularidade dos serviços concedidos.

Ressalta-se que o Termo Aditivo-Modificativo nº 06/2024 ao Contrato de Concessão nº 027/SSO/2004 foi assinado em 13.06.2024, e seu extrato foi publicado no DOC de 17.06.2024.

À superior deliberação de Va. Exa.

#### **4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO**

Nesta etapa do processo, a auditoria procedeu à realização da Análise de Responsabilização que na forma constante no Manual de Auditoria Governamental da Secretaria de Controle Externo, nos termos do Manual de Auditoria Governamental – MAG, Anexo IV. Ressalta-se que segundo a Diretriz de Controle Externo 04/2024, Anexo II-C), não será realizada a análise do elemento subjetivo da conduta.

- 4.1. (item 2 do relatório): O representante afirma que os termos do TAM ao Contrato nº 27/SSO/2024 não preveem redução de volume de resíduos nos aterros, sendo assim insuficientes para o atingimento da meta da PNRS (Política Nacional de Resíduos Sólidos, LF nº 12.305/2010). Também afirma que o TAM não prevê “solução tecnológica capaz de reduzir no tempo, a eliminação dos resíduos coletados”.**

Agente 1: JMCN

Cargo/Função: Diretor-presidente

Entidade: SP Regula

Data/Período da Ação ou Omissão: 07.02.2024 (data de apresentação da minuta de TAM a essa Corte pela SP Regula) a 13.06.2024 (data de assinatura do TAM).

Período de exercício no cargo: desde 17.02.2023.

Conduta: Assinar um Termo Aditivo-Modificativo sem previsão de redução de volume de resíduos nos aterros, sendo assim insuficiente para o atingimento da meta da PNRS, e sem solução tecnológica capaz de reduzir no tempo, a eliminação dos resíduos coletados, quando deveria ter levado em consideração esses dois pontos, em atendimento à própria PNRS (LF nº 12.305/2010) e ao PGIRS (DM nº 54.991/2014).

Nexo de Causalidade: Ao assinar um Termo Aditivo-Aditivo Modificativo sem previsão de redução de volume de resíduos nos aterros, sendo assim insuficiente para o atingimento da meta da PNRS, e sem solução tecnológica capaz de reduzir no tempo, a eliminação dos resíduos coletados, o agente contribuiu para que não fossem atendidas a própria PNRS (LF nº 12.305/2010) e o PGIRS (DM nº 54.991/2014).

Em 09.01.2025.

**RAFAEL DE ALMEIDA PAULILLO**  
Auditor de Controle Externo

**ADRIANO P. BEZERRA DE MENEZES**  
Supervisor de Controle Externo

**ANSELMO FERNANDES RIZANTE**  
Coordenador de Controle Externo –  
Coordenadoria V

De acordo,

**MARIA CLARA WATANABE TANABE**  
Secretaria de Fiscalização e Controle  
Subsecretária Adjunta