

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

N.º 2019/03324

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Execução Contratual.

2.2. Objetivo

Verificar, com base nos exames documentais e vistorias, se o Contrato nº 026/SSO/2004, cujo objeto é Concessão dos Serviços Divisíveis de Limpeza Urbana - Agrupamento Sudeste, Ecourbis Ambiental S/A, está sendo executado de acordo com os termos pactuados e a legislação aplicável.

2.3. Área auditada

81.10 – Autarquia Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB

2.4. Período da realização

04.06.2019 a 30.04.2020

2.5. Período de abrangência

13.10.2004 a 30.09.2019

2.6. Equipe técnica

Carlos Richelle Soares da Silva	RF nº 20.262
Fernando Celso Morini	RF nº 20.243
Pedro Luís de Vasconcelos Oliveira	RF nº 20.268

2.7. Procedimentos

- Exame dos elementos que compõem o Edital de Licitação e suas Especificações Técnicas, PA nº 2003.0.055.178-5 (TC nº 72.003.066.03-22).

- Exame do Contrato no 026/SSO/04 e dos Termos de Compromisso Ambientais - TCAs, firmados em 2007 e 2012 entre a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB e a Concessionária Ecourbis Ambiental S/A
- Diligências e reuniões na sede da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB.
- Verificação dos sistemas de controle SISCOR/FISCOR.
- Requisições formais de informações e documentos relativos à fiscalização e ao acompanhamento da execução do contrato.
- Vistorias de equipamentos, aterros sanitários, transbordos, garagens, centrais de triagem de resíduos recicláveis, e unidades de tratamento de resíduos sólidos de serviços de saúde.
- Verificação de processos de medição e pagamento.
- Verificação do cumprimento dos marcos contratuais previstos no contrato original e modificados nos TCAs de 2007 e 2012, com data limite de setembro de 2019.

2.8. Siglas

AMLURB	– Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
CCL	– Caminhão Compactador de Lixo
CTL	– Central de Tratamento de Resíduos Leste
CMT	– Central Mecanizada de Triagem
DM	– Decreto Municipal
DOC	– Diário Oficial da Cidade
ETE	– Estação de Tratamento de Efluentes Líquidos
FISCOR	– Sistema de Fiscalização Operacional dos Resíduos
LF	– Lei Federal
LM	– Lei Municipal
LOGA	– Concessionária Logística Ambiental de São Paulo S.A.
M ³	– Metro Cúbico (Unidade de volume)
PA	– Processo Administrativo
PGIRS	– Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PMSP	– Prefeitura Municipal de São Paulo
PEV	– Ponto de Entrega Voluntária
RSSS	– Resíduos Sólidos dos Serviços de Saúde
SES	– Secretaria Municipal de Serviços
SISCOR	– Sistema de Controle dos Resíduos
SOF	– Sistema de Orçamento e Finanças
SSO	– Secretaria Municipal de Serviços e Obras
T	– Tonelada (Unidade de massa)
TCA	– Termo de Compromisso Ambiental
UTRSS	– Unidade de Tratamento de Resíduos de Serviço de Saúde

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Tratam os autos de fiscalização na modalidade Acompanhamento de Execução Contratual, referente à concessão dos serviços divisíveis de limpeza urbana que integram o Contrato de Concessão nº 026/SSO/04 (Agrupamento Sudeste) e os Termos de Compromisso Ambientais - TCAs (2007 e 2012) firmados entre a Municipalidade e a Ecourbis Ambiental S/A.

3.2. Resumo do Histórico do contrato

Antes de adentrar na verificação de cada um dos serviços e investimentos definidos no contrato, faz-se necessário compreender seu histórico e sua situação atual.

Assim, passa-se a descrever, neste item 3.2, o histórico geral relativo ao contrato inicial e suas alterações, no período 2004-2019. Nos itens 3.4 e 3.5 do relatório, quando pertinente, será detalhado e explicado o histórico das alterações específicas de cada serviço que compõe o objeto contratual.

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

- Assinatura de dois Termos de Compromisso Ambientais¹ (TCAs 2007 e 2012, peças 16 e 17), modificando cláusulas e obrigações contratuais.
- Assinatura de dois Termos Aditivos referentes a modificação societária (Termos de Aditamento 03 e 04, peças 67 e 68)

Como forma de sistematizar a análise, dividimos o histórico aqui relatado em três períodos – Início; Vigência do TCA 2007; e Vigência do TCA 2012.

Observe-se que, no período que se seguiu ao TCA 2012, embora não tenha havido novos aditivos ao contrato, constatou-se que, por vezes, a AMLURB, na figura de seu presidente em exercício ou mesmo de outros agentes públicos, 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.

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

O Termo de Contrato nº 026/SSO/04, peça 15, 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.

O objeto contratual é a execução, sob o regime de concessão, dos serviços divisíveis de limpeza urbana². 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.

¹ 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.

² 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: PMSP.

O escopo do contrato abrangia, principalmente, os serviços e investimentos dispostos nos Quadros 1 e 2:

Quadro 1 – Serviços inicialmente abrangidos pelo contrato

Serviços	Item do Contrato	Prazo/Escopo
Coleta Domiciliar Comum (e feiras livres não incluídas no Feira Limpa)	Anexo I.A - item 3	<i>Período:</i> Durante toda a concessão
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>Quantidade:</i> 15.498 m ³
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 coleta mecanizada
Coleta Seletiva (PEVs – Pontos de Entrega Voluntária)	Anexo I.A - item 15	<i>Período:</i> Durante toda a concessão

Coleta de Resíduos de Saúde	Anexo I.E	<i>Período:</i> Durante toda a concessão
Coleta Domiciliar em Favelas	Anexo I.A - item 13	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Quantidade:</i> 497 contêineres de 0,24m ³ (um coletor por contêiner)
Programa Feira Limpa	Anexo I.A - item 12.3	<i>Período:</i> A partir do 6º mês
Programa de Conscientização/Pesquisa de avaliação	Anexo III, Itens II.20-23; Anexo I.G e Anexo I.H	<i>Período:</i> Durante toda a concessão
Destinação de resíduos para aterros	Anexo I.C – item 3 Anexo III - item II.2	<i>Período:</i> Durante toda a concessão Até implantação de novo aterro a destinação de todos os resíduos sólidos domiciliares gerados no Agrupamento, deve ser no Aterro Sanitário Público integrante do Agrupamento ou em aterro próprio ou de terceiros.
Operação das Centrais de Triagem Manuais	Anexo III - item II.19.1 Anexo I.A – Item 14	<i>Período:</i> Por 36 meses, após a implantação (do 4º ao 39º mês)
Monitoramento, manutenção, vigilância e tratamento de líquidos de aterro desativado (São João)	Anexo III - item II.5	<i>Período:</i> Durante toda a concessão, após sua desativação
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)
Vigilância de aterros desativados (Sapopemba e São Matheus)	Anexo III - itens II.7 e II.8	<i>Período:</i> Até sua transformação em parque (prevista para o 24º mês)

Fonte: Contrato nº 26/SSO/2004 e Edital de Concorrência nº 19/SSO/2003.

Quadro 2 – Investimentos inicialmente abrangidos pelo contrato

Investimentos	Item do Contrato	Prazo
Implantação de Aterro Sanitário e Estação de Tratamento de Efluentes (ETE)	Anexo III - item II.1 e II.3	Até o 36º mês
Implantação de nova estação de transbordo	Anexo III - item II.14	Até o 24º mês
Modernização da Est. Transbordo Vergueiro	Anexo III - item II.12	Até o 24º mês
Modernização da Est. Transbordo Santo Amaro	Anexo III - item II.13	Até o 12º mês
Implantação de UTRSS (Unidade de Tratamento de Resíduos de Saúde)	Anexo III - item II.9	Até o 120º mês
Implantação de Centrais de Triagem Manuais	Anexo III - item II.19 Anexo I.A – Item 14.3	Até o 3º mês 12 centrais
Implantação de Usina de Compostagem	Anexo III - item II.11	Primeira Fase - Até o 48º mês Segunda fase - Até o 96º mês
Implantar Mini-usina de Compostagem	Anexo III –item II.10	Até o 6º mês
Implantação do FISCOR	Anexo III - item II.26	Até o 6º mês
Coleta Mecanizada (implantação contêineres)	Anexo III - item II.16	Até o 48º mês 15.498 m ³

Coleta Domiciliar em Favelas (implantação compactêineres, contêineres 0,24m³, contêineres metálicos)	Anexo III – item II.24; Anexo I.A – Item 13.6; 13.6, 13.7	Até o 4º Mês 1.191 m³ (metálicos) 420 m³ (compactêineres)
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 <i>Assumir os contêineres da PMSP</i> 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
Obras de Compensação	Anexo III - item II.29	A partir do 12º mês, até o 60º mês
Projeto de Redução de Resíduos	Anexo III - item II.15	Até o 60º mês

Fonte: Contrato nº 26/SSO/2004 e Edital de Concorrência nº 19/SSO/2003.

No contexto inicial da execução contratual ocorreram fatos administrativos e jurídicos que interferiram no seu andamento, como por exemplo 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, peça 18, o qual afirmou que os novos serviços e investimentos ficavam suspensos em virtude da renegociação do contrato então em andamento. A prefeitura instaurou processo administrativo para avaliar juridicamente a possibilidade de anular a concessão³.

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, peça 19. Houve decisão pela renegociação, peça 20. Em março de 2006, a FIPE foi contratada para avaliar o Plano de Negócios da Concessão e opinar sobre possível readequação contratual (peça 21). Diante do panorama descrito, resultou que não foram realizados os investimentos contratualmente previstos para ocorrer no início da concessão.

³ PA nº 2006-0.142.115-5.

Em março de 2007, o Ministério Público do Estado de São Paulo enviou ofícios à PMSP indagando sobre eventuais riscos ambientais decorrentes do “andamento da licitação do lixo”, tendo indagado também sobre os resíduos de saúde, peças 22 e 23.

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”, peça 24. 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, peça 25.

Foi então assinado o Termo de Compromisso Ambiental 2007 (TCA 2007), peça 16, subsidiado por estudo da FIPE, que postergou ou excluiu diversos investimentos e serviços, reduzindo também a tarifa. 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).

3.2.2. TCA 2007 (vigência de 2007-2012)

Com a assinatura do TCA 2007, peça 16, 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 deles⁴. A tarifa, como consequência, sofreu redução de 17,34%.

A tabela abaixo procura resumir as principais alterações, no tocante ao prazo dos serviços e investimentos⁵:

Quadro 3 – Serviços – mudanças no TCA 2007

Serviços	Item do Contrato ⁶	Original	TCA 2007
Coleta Domiciliar Comum (e feiras livres não incluídas no Feira Limpa)	Anexo I.A - item 3	<i>Período:</i> Durante toda a concessão	<i>Período:</i> Sem Alterações

⁴ O Programa de Conscientização, por exemplo, foi reduzido a 20% do originalmente previsto.

⁵ Notar que houve outras alterações, pertinentes apenas ao cálculo da tarifa de equilíbrio, que por não modificarem o escopo dos serviços e investimentos do contrato, não serão informadas aqui.

⁶ Numeração atualizada no TCA 2007, por ter sido excluída a miniusina de compostagem (item 10).

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>Quantidade:</i> 15.498m³	<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
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 coleta mecanizada	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> deixou de haver definição de setores abrangidos no contrato Passou a definir quantitativo de veículos 8 veículos até o 108º mês, 10 veículos a partir do 60º mês
Coleta Seletiva (PEVs – Pontos de Entrega Voluntária)	Anexo I.A - item 15	<i>Período:</i> Durante toda a concessão	<i>Período:</i> Durante a concessão (escopo reduzido pela redução dos PEVs)
Coleta de Resíduos de Saúde	Anexo I.E	<i>Período:</i> Durante toda a concessão	Sem Alterações
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 gradual durante a concessão quantidade final reduzida para 493
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
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> Durante toda a concessão (Redução do valor investido para 0,1% da tarifa)
Destinação de resíduos para aterros	Anexo III - item II.2	<i>Período:</i> Durante toda a concessão. Até implantação de novo aterro a destinação de todos os resíduos sólidos domiciliares gerados no Agrupamento, seja no Aterro Sanitário Público integrante do Agrupamento ou em aterro próprio ou de terceiros.	Sem Alterações
Operação das Centrais de Triagem Manuais	Anexo III - item II.18.1 Anexo I.A – Item 14	<i>Período:</i> Por 36 meses, após a implantação (do 4º ao 39º mês)	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.

Monitoramento, manutenção, vigilância e tratamento de líquidos de aterro desativado (São João)	Anexo III - item II.5	<i>Período:</i> Durante toda a concessão	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
Vigilância de aterros desativados (Sapopemba e São Matheus)	Anexo III - itens II.7 e II.8	<i>Período:</i> Até sua transformação em parque (prevista para o 24º mês)	<i>Período:</i> Até sua transformação em parque (prevista para o 48º mês)

Fonte: Contrato nº 26/SSO/2004 e Edital de Concorrência nº 19/SSO/2003, TCA 2007.

Quadro 4 – Investimentos – mudanças no TCA 2007

Investimentos	Item do Contrato ⁷	Original	TCA 2007
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
Implantação de nova estação de transbordo	Anexo III - item II.13	Até o 24º mês	Até o 60º mês
Modernização da Est. Transbordo Vergueiro	Anexo III - item II.11	Até o 24º mês	Até o 72º mês
Modernização da Est. Transbordo Santo Amaro	Anexo III - item II.12	Até o 12º mês	Até o 48º mês
Implantação de UTRSS (Unidade de Tratamento de Resíduos de Saúde)	Anexo III - item II.9	Até o 120º mês	Até o 120º mês
Implantação de Centrais de Triagem Manuais	Anexo III - item II.18 Anexo I.A – Item 14.3	Até o 3º mês 12 centrais	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.
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 180º mês Segunda fase - Excluída
Implantar Miniusina de Compostagem	Anexo III –item II.10 (numeração do contrato original – não consta no TCA 2007)	Até o 6º mês	Excluído
Implantação do FISCOR	Anexo III - item II.26	Até o 6º mês	Até o 48º mês Especificações e escopo reduzidos
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

⁷ Numeração atualizada no TCA 2007, por ter sido excluída a miniusina de compostagem (item 10).

			Quantidade: Sem Alterações
Coleta Domiciliar em Favelas (implantação compactêineres, contêineres 0,24m ³ , contêineres metálicos)	Anexo III – item II.23; Anexo I.A – Item 13.5; 13.6, 13.7	Até o 4º Mês 1.191 m ³ (contêineres metálicos) 420 m ³ (compactêineres)	Contêineres Metálicos – gradualmente do 4º ao 60º mês, quantidade mantida Compactêineres – excluído a partir do 4º ano
Coleta Seletiva PEVS (implantação contêineres)	Anexo I.A - item 15.1	Até o 12º mês <i>Implantar:</i> 2000 contêineres de 1m ³ 500 contêineres de 2,5m ³ <i>Assumir os contêineres da PMSP</i> 2250 contêineres de 1m ³ 250 contêineres de 2,5m ³	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
Revegetação dos Aterros Sapopemba e São Matheus	Anexo III - item II.7	Até o 24º mês	Até o 48º mês
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
Projeto de Redução de Resíduos	Anexo III - item II.14	Até o 60º mês	Até o 72º mês

Fonte: Contrato nº 26/SSO/2004 e Edital de Concorrência nº 19/SSO/2003, TCA 2007.

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

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, fls. 40-45 da peça 16. Tais cronogramas, referindo-se ao relatório 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 fluxo de caixa, as quais derivam das alterações no escopo do contrato e demais eventuais pleitos de reequilíbrio. No entanto, no âmbito do acompanhamento de execução contratual realizado em 2016 (TC 4146/2016), bem como no texto do relatório técnico do grupo de trabalho criado para emitir opinião do contexto

do TCA 2012, verificou-se que a Amlurb estava, em alguns momentos, considerando tais cronogramas como definições de escopo contratual⁸.

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. Por meio do PA 2009-0.328.206-9, foi contratada novamente a FIPE. Os trabalhos englobaram, além do reequilíbrio ordinário *per se*⁹, 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, em dezembro daquele ano.

3.2.3. TCA 2012 (vigência 2012-Presente)

3.2.3.1. Assinatura do TCA 2012

Com a assinatura do TCA 2012, peça 17, 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 objetos especificados nas cláusulas originais do contrato sem que se fizesse remissão a essas cláusulas e sem alterá-las no texto original. 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, fl. 5 da peça 17, 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” (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.

⁸ Tais cronogramas não deveriam, em nosso entendimento, 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. 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”.

⁹ Evocação de eventos ocorridos no quinquênio classificados, na matriz de riscos do contrato, detalhada principalmente nas subcláusulas 15.5 e 15.7.

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) dificuldade de identificação das modificações que efetivamente passaram a integrar o contrato; ii) indefinição quanto ao detalhamento/escopo de algumas das obrigações contratuais modificadas; iii) equívocos entre os significados de “marcos/obrigações contratuais” e “eventos ensejadores de reequilíbrios tarifários”.

Exemplo do primeiro tipo de confusão (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, pleiteados pela concessionária mas que não fizeram parte do reequilíbrio operado em 2012, (item 2.1 não foi incluído no Plano de Negócios¹⁰, conforme Cláusula Terceira do TCA 2012). Contudo, ainda que tal item 2.1 não tenha integrado a alteração contratual, verificou-se no TC nº 4146/2016 que a Amlurb, ao avaliar os totais de equipamentos exigíveis no âmbito do contrato, contabilizou equipamentos pertinentes a esses itens.

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 pelo grupo de trabalho como “imposição unilateral do Poder Concedente”, subsumindo-se à subcláusula 15.1 do contrato, fls. 79/80 da peça 17, 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.

Exemplo do terceiro tipo de confusão (letra “iii”) é encontrado no relatório do GTI realizado em 2019, peça 26, que contou com a participação de vários integrantes do Poder Concedente. Este

¹⁰ Somente integraram o Plano de Negócios os itens “1 e 2.2”, ficando de fora este item 2.1, que também não foi adicionado à tarifa.

relatório elenca o “Dia da Consciência Negra” como um marco/obrigação contratual (fl. 35 da peça 26), embora tal item não se refira, evidentemente, a qualquer obrigação contratual, mas meramente a um fato que fora evocado no TCA 2012 como evento de desequilíbrio do contrato.

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 (fl. 18 da peça 17, 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

Os Quadros de obrigações contratuais relatados abaixo (Quadros 5 e 6), e utilizados para fins desta execução contratual, consideram a adequação entre os itens 1 e 2.2 do TCA 2012, conforme especificadas nos relatórios, e as obrigações contratuais vigentes até então, seguindo a interpretação determinada pela Cláusula Terceira do TCA 2012¹¹.

Quadro 5 – Serviços – mudanças no TCA 2012

Serviços	Item do Contrato ¹²	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 coleta mecanizada	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> deixou de ser delimitada no contrato	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> “totalidade das vias do agrupamento em toda sua extensão”

¹¹ Observe-se que o TCA 2012 e o TCA 2007 incluíram modificações relativas ao dimensionamento dos equipamentos envolvidos na prestação dos serviços contratuais, abrangendo, por exemplo, aumento de caminhões para a Coleta Domiciliar. Tais alterações, cujo mérito jurídico para fins de reequilíbrio contratual foge do escopo deste trabalho, não são efetivas alterações de escopo do contrato e, portanto, não se encontram mencionadas nos Quadros 3, 4, 5 e 6 deste relatório.

¹² Numeração atualizada no TCA 2007, por ter sido excluída a miniusina de compostagem (item 10).

			<i>Quantidade:</i> Passou a definir quantitativo de veículos • 8 veículos até o 108º mês, 10 veículos a partir do 60º mês	mas o aditivo só falou em quantidade de veículos. <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 Anexo I.A- Item 14	<i>Período:</i> Por 36 meses, após a implantação (do 4º ao 39º mês)	<i>Período:</i> Por 36 meses, após a implantação No entanto, no item 14.3 do Anexo I.A do TCA 2007, previu-se postergação das centrais para os anos 9 a 12.	<i>Período:</i> Por 36 meses, após a implantação Duas das centrais previstas para o Ano 12 foram antecipadas para o Ano 9
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	Sem Alterações	Sem Alterações

		parque (data não especificada)		
Vigilância de aterros desativados (Sapopemba e São Matheus)	Anexo III - itens II.7 e II.8	<i>Período:</i> Até sua transformação em parque	Sem Alterações	Sem Alterações

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

Quadro 6 – Investimentos – mudanças no TCA 2012

Investimentos	Item do Contrato ¹³	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 Anexo I.A – item 14.3	Até o 3º mês 12 centrais	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
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 180º mês Segunda fase - Excluída	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 Anexo I.F	Até o 6º mês	Até o 48º mês Especificações e escopo reduzidos no Anexo I.F	“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”

¹³ Numeração atualizada no TCA 2007, por ter sido excluída a mini-usina de compostagem (item 10).

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, contêineres 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 <i>Assumir os contêineres da PMSP:</i> • 2250 contêineres de 1m³ • 250 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
Revegetação dos Aterros Sapopemba e São Matheus	Anexo III - item II.7	Até o 24º mês	Até o 48º mês	Sem alterações
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: Contrato nº 26/SSO/2004 e Edital de Concorrência nº 19/SSO/2003, TCA 2007, TCA 2012.

3.2.3.2. Gestão do Contrato pós TCA 2012

Não houve modificação formal das cláusulas contratuais após o TCA 2012, nem por meio de Termo de Compromisso Ambiental, nem de termos aditivos.

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 publicação¹⁴.

No Quadro abaixo, elencamos as modificações contratuais operadas por ofícios.

Quadro 7 – modificações do contrato efetuadas por ofícios

Serviços/Investimentos	Item do Contrato ¹⁵	Original	TCA 2007	TCA 2012	Pós TCA 2012
a) Substituição das Centrais de Triagem Manuais	Anexo III - item II.18 Anexo I.A – Item 14	Até o 3º mês 12 centrais	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 cinco centrais manuais por duas mecanizadas; “autorizada” apenas uma Fontes: Ofício nº 566/AMLURB-P/DGS/2013 Ofício nº 737/AMLURB-P/DGS/2013 (peças 27 e 28)
b) Prorrogação da Operação das Centrais de Triagem Mecanizada	Anexo III - item I.17.1	<i>Período:</i> Por 36 meses, após a implantação (do 4º ao 39º mês)	<i>Período:</i> Por 36 meses, após a implantação (postergada para os meses 108-132)	<i>Período:</i> Por 36 meses, após a implantação	<i>Período:</i> Prorrogada indefinidamente Fonte: Ofício nº 0349/Amlurb-Presidência/2017 (peça 29)
c) Ampliação da Coleta Seletiva (Diferenciada)	Anexo I.A - item 4	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> mesmos distritos abrangidos	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> deixou de ser delimitada no contrato	<i>Período:</i> Durante toda a concessão <i>Abrangência:</i> a justificativa foi de contemplar	Ampliação Implantada indefinidamente Duas partes: 2014:/2015 <i>Abrangência:</i> A ampliação foi dimensionada para abranger 8 distritos, com base em

¹⁴ Tal fato já foi objeto de apontamento, no que se refere ao período 2014-2016, no TC 4146/2016.

¹⁵ Numeração atualizada no TCA 2007, por ter sido excluído o item 10 (operação da Usina Leopoldina).

		pela coleta mecanizada	<i>Quantidade:</i> Passou a definir quantitativo de veículos 8 veículos até o 108º mês, 10 veículos a partir do 60º mês	a “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.	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 contrato¹⁶, <i>Quantidade:</i> especificados mais 20 veículos. 2017/2018: <i>Abrangência:</i> Assunção de Roteiros até então sob 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 (peças 30, 31 e 44)
--	--	------------------------	---	--	---

Fonte: Peças 27, 28, 29, 30, 31 e 44

3.3. Considerações sobre a ausência de formalização e da realização de procedimento adequado para as alterações contratuais – 2013-2018

No caso das alíneas **a**, **b**, e **c** do Quadro 7, os atos administrativos praticados consistiram em factuais aditamentos contratuais (art. 2º, parágrafo único da LF nº 8.666/1993), com ampliações/modificações onerosas das obrigações contratuais, porém: i) sem que houvesse a assinatura de termo aditivo ou feita qualquer publicação, em violação ao parágrafo único do art. 61, art. 65 c/c o art. 124, ambos da LF nº 8.666/93; ii) sem que fossem devidamente avaliados os impactos financeiros e sem que se realizasse, ou se justificasse a não realização, de processo licitatório (violando os art. 2º, art. 58, I e art. 124 da LF nº 8.666/93, c/c art. 18 da LF 8.987/1995).

¹⁶ Notar que, no TCA 2012, já havia ocorrido uma expansão da coleta seletiva com a justificativa de atender a “totalidade das vias do agrupamento em toda sua extensão”. A nova ampliação realizada em 2014, assim, mostra-se injustificada. Note-se que o TCA 2012 não foi acompanhado de memórias de cálculo referentes aos reequilíbrios, de forma que não constou dimensionamento das equipes da coleta diferenciada àquele momento, que identificasse os veículos que passariam a operar e suas respectivas áreas de abrangência e roteiros de coleta.

Note-se que os aditamentos contratuais deveriam ter sido publicados para poder ter eficácia, conforme art. 32 da Lei Municipal nº 13.478/2002¹⁷. Não há evidências de que tais atos tenham sido publicados¹⁸.

Esse procedimento violou também o art. 9º, §4º da LF nº 8.987/95¹⁹ (Lei de Concessões), que determina que, quando impostas modificações do contrato pelo Poder Público, os contratos devem ser imediatamente reequilibrados (postergação injustificada do reequilíbrio econômico). Para a substituição das centrais de triagem e a extensão de sua operação pela concessionária, o pagamento e seu cálculo foram inteiramente postergados, a serem pagos “quando do próximo reequilíbrio econômico-financeiro quinquenal a ser efetivado por esta Autoridade” (peças 27 e 29). Já para a Ampliação da Coleta Seletiva, operou-se aumento imediato da tarifa, mas com cálculos provisórios, sem efetiva avaliação do orçamento apresentado pela concessionária²⁰ e de sua adequação ao equilíbrio do contrato.

Note-se, a esse respeito, que o próprio contrato prevê, em sua subcláusula 15.11²¹, a possibilidade de instauração de procedimentos de reequilíbrio tanto pela Amlurb como pela Concessionária, não havendo obrigação de se aguardar o período quinquenal. E mesmo que o contrato fosse silente, a necessidade de reequilíbrio imediato é imposta pelo art. 9, § 4º da Lei de Concessões, no caso de modificações unilaterais do serviço pelo Poder Concedente.

Ao violar esse art. 9º, § 4º e postergar injustificadamente o reequilíbrio do contrato, a consequência foi que os atos de ampliação das obrigações contratuais com a expressa postergação dos pagamentos para “quando do próximo reequilíbrio econômico-financeiro”

¹⁷ Art. 32. A publicação do extrato do contrato de concessão no Diário Oficial do Município será a condição de sua eficácia.

¹⁸ Confira-se, a esse respeito, enunciado do TCU no Acórdão 4016/2010-Segunda Câmara:

Enunciado

É condição indispensável para eficácia legal do contrato a publicação resumida de seu termo e de aditamentos (extratos) na imprensa oficial, na forma do art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

¹⁹ Art. 9. 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.

(...)

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

²⁰ Com isso, o contrato atualmente é pago por meio da tarifa principal acrescida de duas parcelas de “Tarifa Extraordinária”, referentes à ampliação da Coleta Seletiva.

²¹ 15.11. - O procedimento de revisão de tarifas poderá ser iniciado por requerimento da Concessionária ou por determinação da Amlurb.

podem equiparar-se à expressa assunção de obrigações financeiras, com o agravante de não se terem avaliado/conhecido os custos e a taxa de juros que seria aplicada a tal dívida. Isso porque, pela dinâmica dos contratos de concessão, uma das partes terá eventualmente que reequilibrar o contrato em favor da outra parte, prevendo a incidência de atualização financeira (juros reais) sobre os dispêndios avaliados. Se, para o próximo reequilíbrio, for mantida a metodologia praticada no TCA 2012²², a taxa de juros aplicável a tais dívidas será de 18,54% reais ao ano – valor substancialmente superior ao custo das operações de crédito disponíveis no mercado no período. E mesmo se for aplicada a metodologia de fluxo marginal, incidirá algum tipo de taxa de juros reais sobre tais dispêndios. Nos casos de modificação contratual (e não apenas ampliação), pode haver o mesmo tipo de prejuízo financeiro, caso ela seja onerosa.

Ou seja, por meio de ofícios não formalizados e não publicados, foram assumidas pela Amlurb, obrigações de valor final desconhecido, com alto potencial de onerosidade, sem custos e taxas de juros definidos e sem previsão, autorização e estimativa dos impactos orçamentários, em desacordo aos arts. 15, 16 e 17, c/c art. 29, § 1º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Essa conduta foi julgada irregular pelo TCU no Acórdão 738/2017²³.

Por fim, as modificações contratuais operadas por tais ofícios não tiveram especificações técnicas e padrões de serviço suficientemente definidos. Não consta, por exemplo, para a substituição relativa às centrais de triagem manuais pelas mecanizadas, menção a alterações/atualizações do item 14 do Anexo I.A e do Anexo I.A.4.1 do Edital, que previam as exigências e obrigações contratuais referentes às centrais manuais. Assim, não ficaram definidos parâmetros e padrões de serviço análogos para as centrais mecanizadas, e

²² Notar que esta Auditoria discorda da metodologia adotada no TCA 2012 para reequilíbrios econômicos de ampliações de escopo do contrato, de adoção da TIR estática de 18,45%, tendo defendido a aplicação da metodologia de fluxo marginal nos TCs nº 4696/2016 e nº 4684/2016.

²³ Confira-se o enunciado referente a este Acórdão, e excerto de seu sumário:

Enunciado

Em contrato de concessão de serviço público, é irregular celebração de termo aditivo que preveja execução de obra mediante aportes de recursos públicos pelo poder concedente: a) cujo valor seja superior aos créditos orçamentários concedidos para tal fim (art. 167, inciso II, da Constituição Federal e art. 119 da Lei 12.919/2013) ; e b) sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro e sem comprovação da adequação com a lei orçamentária anual e da compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, por meio de declaração do ordenador de despesas do órgão ou entidade (art. 15 e 16 da LC 101/2000). (grifo nosso)

Excerto

Sumário:

4. A realização de obra pública atrelada à exploração de serviços públicos concedidos, mediante aporte de recursos orçamentários na concessão, ao invés de adequadamente precificada no plano de investimentos inicial e remunerada pela arrecadação de tarifas durante o período de vigência da concessão, é incompatível com a natureza e as características dessa espécie de contrato administrativo.

consequentemente não foram registradas no processo administrativo, pela Amlurb, atividades de verificação e medição de desempenho das centrais mecanizadas de triagem construídas, que se prestassem a verificar se o investimento realizado pela concessionária cumpriu a determinação por ofício realizada pela Amlurb. O mesmo se pode dizer das alterações referentes à Coleta Seletiva, para as quais não constaram, inclusive por não ter havido aditivos formais ao contrato, especificações técnicas, parâmetros ou padrões de serviço exigidos, que pudessem ser cobrados e fiscalizados pelo Poder Concedente.

Cabe ressaltar que não há registros de que qualquer das partes envolvidas no contrato tenha exigido o imediato reequilíbrio econômico financeiro diante das ampliações promovidas no escopo do contrato no caso das alterações relativas à Central Mecanizada de Triagem e sua operação, nos termos do direito que lhes seria garantido pelo art. 9º, §4º da Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões) e ainda pela subcláusula 15.11 do contrato; bem como de que tenha exigido, contemporaneamente às modificações do contrato, os pertinentes aditamentos contratuais com especificações dos objetos modificados e dos serviços que seriam cobrados, tanto no caso da Central Mecanizada de Triagem como no da Coleta Seletiva.

Observe-se que não se questiona o fato de que as subcláusulas 11.5 e 11.8 do contrato asseguram a possibilidade de ampliação do escopo do contrato pela Amlurb, mas isso não significa que tais ampliações não precisem observar todos os requisitos aqui expostos: **de formalização de termo aditivo, de publicação, de especificação, de motivação, de economicidade, e de observação das leis orçamentárias**. Tais subcláusulas, evidentemente, não podem ser entendidas como “carta branca” para que o gestor promova qualquer modificação do contrato que se relacione ao serviço de coleta de resíduos, sem que tenha que tratá-la como uma contratação pública, sem conhecer os custos que decorrerão dessa modificação, e sem que tenha que dar publicidade a este ato que gerará para o Estado uma obrigação de pagamento²⁴. A possibilidade geral de ampliação do escopo do contrato administrativo pelo Poder Concedente existe independentemente de tais subcláusulas 11.5 e 11.8, mas exige demonstração de sua necessidade e adequação, e por ser uma contratação pública, não dispensa a devida formalização e publicidade, além de dever observar as leis orçamentárias no que tange aos custos envolvidos.

²⁴ Admitir tal entendimento seria aceitar que uma cláusula contratual pode dispensar obrigações legais.

3.3.1. Resumo dos atos que realizaram modificação onerosa do contrato sem a adequada formalização de termo aditivo

O Quadro 08 resume os atos administrativos de modificação onerosa do contrato e suas possíveis inadequações legais.

Quadro 8 – Resumo dos atos

Objeto	Ato Administrativo	Pagamento	Art. 2º par. único, art. 3º, art. 58, I, Art. 61, art. 65 c/c art. 124 da LF 8666/93 e art. 18 da LF 8.987/95	Art. 32 da LM 13.478/02	Art. 9, §4º da LF 8.987/95	Arts. 15, 16 e 17 da LC 101/2000	Responsável
a) Substituição das Centrais de Triagem Manuais por mecanizadas	Ofício nº 566/AMLURB-P/DGS/2013 Ofício nº 737/AMLURB-P/DGS/2013 (peças 27 e 28)	Postergado	Violado: não houve: i) assinatura de termo aditivo ii) licitação ou justificativa de dispensa iii) avaliação dos impactos financeiros efetivos e da viabilidade econômica da alteração contratual (delegou-se à concessionária a orçamentação e não foram considerados parâmetros contratuais ou mesmo parâmetros de mercado, tampouco a taxa de juros da concessão)	Violado: não houve publicação como condição à eficácia	Violado: não houve qualquer reequilíbrio concomitante	-	Silvano Silvério da Costa
b) Prorrogação da Operação das Centrais de Triagem	Ofício nº 0349/Amlurb- Presidência/2017 (peça 29)	Postergado	Violado: não houve: i) assinatura de termo aditivo ii) licitação ou justificativa de dispensa iii) avaliação dos impactos financeiros efetivos e da viabilidade econômica da alteração contratual (não foram considerados parâmetros	Violado: não houve publicação como condição à eficácia	Violado: não houve qualquer reequilíbrio concomitante	Violado: A prorrogação de despesa que tinha prazo determinado equivale a criação de despesa (art. 17, §7º LC101/2000) Assim, foram assumidas obrigações financeiras: i) sem formalização orçamentária,	Carlos Eduardo Balotta Barros de Oliveira/Edson Tomaz de Lima Filho

			contratuais ou mesmo parâmetros de mercado, tampouco a taxa de juros da concessão)			ii) sem estimativa dos impactos orçamentários iii) sem declaração de adequação orçamentária	
c) Ampliação da Coleta Seletiva (Diferenciada) - 2014/2015	Ofício nº 0497/AMLURB/PR E/2014 Ofício nº 0596/AMLURB/PR E/2014 (peças 30 e 32)	Executado provisoriamente	Violado: não houve: i) assinatura de termo aditivo ii) licitação ou justificativa de dispensa iii) avaliação dos impactos financeiros efetivos e da viabilidade econômica da alteração contratual (delegou-se à concessionária a orçamentação e não foram considerados parâmetros contratuais ou mesmo parâmetros de mercado, tampouco a taxa de juros da concessão)	Violado: não houve publicação como condição à eficácia	Parcialmente violado: Houve reequilíbrio apenas parcial/provisório	-	Silvano Silvério da Costa
d) Ampliação da Coleta Seletiva (Diferenciada) - 2017/2018	Ofício nº 617/AMLURB/CH GAB/2017 (peça 31)	Executado provisoriamente	Violado: não houve: i) assinatura de termo aditivo ii) licitação ou justificativa de dispensa iii) avaliação dos impactos financeiros efetivos e da viabilidade econômica da alteração contratual (delegou-se à concessionária a orçamentação e não foram considerados parâmetros contratuais ou mesmo parâmetros de mercado, tampouco a	Violado: não houve publicação como condição à eficácia	Parcialmente violado: Houve reequilíbrio apenas parcial/provisório	-	Carlos Eduardo Balotta Barros de Oliveira/Edson Tomaz de Lima Filho

			taxa de juros da concessão)				
--	--	--	--------------------------------	--	--	--	--

Fonte: Ofícios citados no quadro.

3.3.2. Consequências da ausência de formalização das modificações onerosas do contrato – (aditivos 2013-2018)

A ausência de forma e da cautela adequada com a realização destes atos de modificação e ampliação do contrato impediu a transparência e gerou potenciais prejuízos financeiros à Administração.

Os itens abaixo resumem algumas das consequências de cada um destes atos.

3.3.2.1. Substituição das Centrais de Triagem Manuais por mecanizadas (Ofício nº 566/AMLURB-P/DGS/2013)

- i) Por não ter sido feita efetiva avaliação dos impactos financeiros dessa modificação do contrato (que ainda são desconhecidos), não se possibilitou análise de sua vantagem, em termos de custo-benefício, para o Poder Público.
- ii) Pelo mesmo motivo, a decisão de postergar o acerto financeiro para “o próximo reequilíbrio” não foi devidamente avaliada, e pode representar a assunção de obrigações financeiras pelo Poder Público a taxas potencialmente muito onerosas caso, no processo de reequilíbrio econômico financeiro do contrato, fique comprovado que a implementação de uma²⁵ central mecanizada de triagem representou maior custo financeiro do que a implementação de doze centrais manuais de triagem, e caso o reequilíbrio seja realizado pela TIR do projeto (18,54% reais ao ano).
- iii) Não houve processo competitivo apto a assegurar a proposta mais vantajosa à Administração.
- iv) Por não ter havido publicação nem aditamento formal, impediu-se o controle concomitante de tal ato.
- v) Podem ter sido assumidas dívidas e criadas despesas futuras para o Poder Público que não constaram (e ainda não constam) das projeções orçamentárias do Município, e não

²⁵ A segunda central ainda não foi definitivamente autorizada.

aparecem na contabilidade pública, a depender do resultado final do processo de reequilíbrio.

- vi) Por não ter havido aditamento com forma adequada à do contrato, dificultou-se a fiscalização do cumprimento das obrigações, que restaram insuficientemente especificadas.
- vii) Por não ter sido apresentado, no processo administrativo, estudo técnico comparativo, impossibilitou-se a análise das vantagens e as desvantagens de se trocar doze centrais manuais por uma central mecanizada de triagem.
- viii) Pelo mesmo motivo, impossibilitou-se a comprovação: de que a logística da coleta e do transporte até a central mecanizada de triagem instalada, associada à engenharia de produção adotada para essa central, foi a melhor solução para o atendimento do interesse público; de que a capacidade instalada nessa central era adequada à quantidade resíduos recicláveis coletados e transportados no agrupamento.
- ix) Deixou-se de se avaliar se as cooperativas teriam condições de operar a central mecanizada de triagem após três anos de sua implementação, como era previsto para as centrais manuais originalmente dispostas no contrato.

3.3.2.2. Prorrogação da Operação das Centrais de Triagem Mecanizadas (Ofício nº 0349/AMLURB-Presidência/2017)

- i) Por não ter sido feita efetiva avaliação dos impactos financeiros dessa modificação do contrato, não se possibilitou análise de sua vantagem para o Poder Público, a qual dificilmente seria demonstrável ante a elevada taxa de juros que vem sendo aplicada a esta concessão (18,54% ao ano, mais a inflação).
- ii) Pelo mesmo motivo, a decisão de postergar os pagamentos para “o próximo reequilíbrio” não foi devidamente avaliada, e representou na prática a assunção de obrigações financeiras pelo Poder Público a taxas potencialmente muito onerosas.
- iii) Não houve processo competitivo apto a assegurar a proposta mais vantajosa à Administração.

- iv) Por não ter havido publicação nem aditamento formal, impediu-se o controle concomitante de tal ato.
- v) Foram assumidas dívidas e criadas despesas futuras para o Poder Público que não constaram (e ainda não constam) das projeções orçamentárias do Município, e não aparecem na contabilidade pública.
- vi) Por não ter havido aditamento com forma adequada à do contrato, dificultou-se a fiscalização do cumprimento das obrigações, que restaram insuficientemente especificadas.

3.3.2.3. Ampliação da Coleta Seletiva Diferenciada - 2014/2015 (Ofício nº 0497/AMLURB/PRE/2014)

- i) Por não ter sido feita efetiva avaliação dos impactos financeiros dessa ampliação do contrato (o orçamento foi realizado pela concessionária e apenas aprovado pela Amlurb, sem fundamentação nos parâmetros do contrato), não se possibilitou análise de sua vantagem para o Poder Público, a qual dificilmente seria demonstrável, considerando que há investimentos, ante a elevada taxa de juros que vem sendo aplicada a esta concessão (18,54% ao ano, mais a inflação).
- ii) Por conta de a revisão extratarifária praticada não ter se baseado nos parâmetros do contrato, os impactos financeiros finais dessa alteração permanecem desconhecidos (a concessionária pleiteou tal diferença no Reequilíbrio Ordinário²⁶).
- iii) Por não ter havido publicação nem aditamento formal, impediu-se o controle concomitante de tal ato.
- iv) Por não ter havido aditamento com forma adequada à do contrato, dificultou-se a fiscalização do cumprimento das obrigações e avaliação da adequação do dimensionamento realizado, que restaram insuficientemente especificados.
- v) Por não ter havido análises pela Amlurb do dimensionamento técnico da ampliação, que foi feito apenas pela concessionária, peça 46, não houve avaliação da adequação da

²⁶ Conforme TC 4696/2016.

quantidade de equipamentos e recursos humanos exposta pela concessionária ao objetivo de coletar tonelagem suficiente para usar a capacidade da primeira CMT.

3.3.2.4. Ampliação da Coleta Seletiva Diferenciada - 2017/2018 (Ofício nº 0617/AMLURB/CHGAB/2017)

- i) Por não ter sido feita efetiva avaliação dos impactos financeiros dessa ampliação do contrato (o orçamento foi realizado pela concessionária e a Amlurb não o aprovou, apresentando valor de pagamento apenas provisório, sem fundamentação nos parâmetros do contrato), não se possibilitou análise de sua vantagem para o Poder Público, a qual dificilmente seria demonstrável, considerando que há investimentos, ante a elevada taxa de juros que vem sendo aplicada a esta concessão (18,54% ao ano, mais a inflação).
- ii) Por conta de a revisão extratarifária praticada não ter se baseado nos parâmetros do contrato, os impactos financeiros finais dessa alteração permanecem desconhecidos (a concessionária pleiteou tal diferença no Reequilíbrio Ordinário).
- iii) Por não ter havido publicação nem aditamento formal, impediu-se o controle concomitante de tal ato.
- iv) Por não ter havido aditamento com forma adequada à do contrato, dificultou-se a fiscalização do cumprimento das obrigações e avaliação de seu dimensionamento, que restaram insuficientemente especificados (não restaram explícitos os setores/vias que devem ser atendidos pela concessionária).
- v) Por não ter sido apresentado qualquer estudo técnico de engenharia, não foram demonstradas comparativamente as vantagens e as desvantagens técnicas de se passar à Concessionária a operação de coleta dos resíduos recicláveis, antes realizada por caminhões gaiola contratados pela Amlurb.

3.4. Verificação dos processos de controle adotados pela Amlurb

É atribuição da Amlurb acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços e a adequação dos equipamentos e instalações, consoante subcláusulas 9.1.I e 9.1.II do Contrato de Concessão. Nesse item, avaliamos o cumprimento de tal obrigação.

3.4.1. Verificação dos atestes de recebimento realizados pela Amlurb nos processos de pagamento (e Balancetes Mensais apresentados pela Concessionária)

A tarifa da concessão, acrescida das tarifas extraordinárias, é paga mensalmente à concessionária.

Em cada processo de pagamento mensal, para autorizar a remuneração da Concessionária, a Amlurb atesta o efetivo cumprimento dos serviços “nos termos previstos no instrumento contratual”, peça 33. Ela elenca como fundamento para o ateste da medição os documentos anexados no processo de pagamento.

Nesses processos de pagamento, são anexados os Balanços/Relatórios mensais de Atividades, em conformidade à subcláusula 17.2.II do Contrato de Concessão. Entre os documentos que fundamentam a medição, esse é o único efetivamente relacionado à demonstração do cumprimento do contrato.

Tais Balancetes são elaborados pela concessionária, peças 34 e 69. As informações constantes destes Balancetes, em sua grande maioria, são genéricas e não contém dados suficientes para demonstrar o cumprimento do contrato pela Concessionária.

Em relação aos investimentos em atraso, ou que deveriam estar em andamento (transbordo, usina de compostagem), não constam informações no Balancete. Não constam do processo de pagamento, também, apontamentos da Amlurb a respeito dos investimentos.

Não há, nos processos de pagamento, nas medições e atestes do recebimento dos serviços, documentos de autoria da Amlurb com considerações/apontamentos a respeito das informações contidas no Balancete Mensal de atividades apresentado pela concessionária, no que se refere: i) à prestação dos serviços de coleta comum e específicos; ii) ao andamento dos investimentos contratualmente obrigatórios (a Autarquia informou que não faz tal tipo de relatório/análise, peça 40, ata de reunião, questões 10, 11 e 12).

Com isso, constata-se que, apesar das reiteradas inexecuções e discrepâncias entre os serviços/investimentos definidos no contrato e os serviços/investimentos efetivamente

realizados²⁷, a tarifa é paga, mensalmente, atestando-se a plena regularidade da execução contratual (peça 33), sem que conste qualquer tipo de apontamento pela Amlurb nas medições²⁸.

Também não constam informações de que tenha sido aplicada alguma multa à concessionária pela não realização dos investimentos contratuais obrigatórios, com fundamento na subcláusula 19.5, incisos I e IX do contrato, peça 15.

Diante da insuficiência das medições contratuais, decorre que, para fins de avaliação do controle e da fiscalização de cada serviço efetuados pela Amlurb no âmbito desse contrato (obrigação que a Autarquia possui conforme subcláusulas 9.1.I e 9.1.II do contrato), serão considerados aqui, além destas medições, os processos relativos ao IQG, e demais informações fornecidas pela Amlurb em reuniões e requisições.

3.4.2. Considerações sobre o IQG

O IQG (Índice de Qualidade Global) tem fundamento na subcláusula. 19.5-II do contrato. Ele foi originalmente implantado pela Portaria nº 001/LIMPURB/2006. Atualmente, é disciplinado pela RESOLUÇÃO 19/AMLURB/2014, peça 35.

Com base no IQG, a Amlurb avalia continuamente a prestação dos serviços pela concessionária. Esse índice é composto por três indicadores, referentes a:

- Serviços de Coleta (abrangendo Coleta Domiciliar Comum, Coleta Seletiva Diferenciada, Coleta Seletiva Containerizada PEVs, Coleta em Favelas, Coleta dos Resíduos de Saúde, Coleta Mecanizada, Operação Centro),
- Serviços de Tratamento (Aterros - Operação/Manutenção/Vigilância, Transbordos - Operação, Tratamento RSS – Descarga/Estações), e
- Serviços de Atendimento ao Cidadão.

²⁷ Tais discrepâncias são demonstradas nos itens subsequentes deste relatório.

²⁸ Notando-se que vários dos investimentos, como a Nova Estação de Transbordo e a Revegetação do Aterro São Matheus, estão consideravelmente atrasados em relação aos marcos contratuais firmados.

Verificando os processos de avaliação do IQG constantes do SEI, a exemplo da peça 36, contata-se que **o cumprimento dos investimentos obrigatórios contidos no contrato não faz parte do IQG.**

Além disso, não fazem parte também avaliações a respeito das quantidades implementadas dos serviços e equipamentos, naqueles em que há exigências explícitas a respeito de quantitativos implementados (como a Coleta Diferenciada (veículos, item 4.2 do Anexo I.A do TCA 2007), a Coleta Seletiva PEVs (contêineres, item 15.1 do Anexo I.A do TCA 2007) e a Coleta interna em Favelas (coletores, item 13.7.2.1 do Anexo I.A)).

Os indicadores do IQG se referem essencialmente à conformidade/qualidade daqueles equipamentos/profissionais que são de fato disponibilizados, não se reportando a eventual fornecimento em quantidade inferior à exigida no contrato, ou inferior à necessária para a execução do serviço. Os apontamentos realizados pela equipe de fiscalização se referem, em geral, a pontualidades, como o uniforme da equipe (boné), veículo com defeito mecânico, ou eventual ausência de coleta, peças 37, 38 e 39.

Assim, o IQG 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.

3.4.3. Equipe de fiscalização do contrato

Questionada em reunião, a Amlurb informou possuir, ao todo, apenas 14 funcionários dedicados à fiscalização dos serviços e investimentos definidos nos dois contratos de concessão, fl. 4 da peça 40. Tal fato corrobora a constatação da falta de capacidade operacional da Amlurb de cumprir suas obrigações de controle e fiscalização do contrato de concessão, conforme previsto no Art. 3º da Lei nº 8.987/1995, como já constatado no TC 007403/2019 (Auditoria de Desempenho Operacional 2018).

3.4.4. Planos de trabalho

Conforme item 2 do Anexo I-A, especialmente itens 2.2.12, 2.2.13 e 2.2.14, a Amlurb possui a obrigação contratual de aprovar e controlar os planos de trabalho realizados pela concessionária para todos os serviços de coleta.

A Auditoria solicitou à Amlurb os planos de trabalho atuais para os serviços contratuais. No entanto, a Amlurb respondeu que teria que solicitá-los à Concessionária, fl. 1 da peça 40 (questão 2) e fl. 2 da peça 41.

Isso evidencia que a Amlurb não realiza o adequado controle dos planos de trabalho da concessionária e de sua adequação às definições contratuais.

3.4.5. Penalidades administrativas aplicadas pela Amlurb à Concessionária

A subcláusula 19.5 do contrato disciplinou as sanções administrativas aplicáveis pelo Poder Concedente. Tal subcláusula foi disciplinada pela Portaria 088/SES-G/2009, peça 42. Em 2017, a Resolução 108/2017 da Amlurb, peça 43, conferiu maior detalhamento às infrações contratuais, atribuindo valores fixos e predeterminando a gravidade das infrações aplicáveis.

Em reunião, conforme item 17, fl. 5 da peça 40, a Amlurb informou que, em 2018, a atual diretoria constatou que “os processos administrativos [de penalização das concessionárias] estavam sem o andamento devido, por vários motivos”, e que então procedeu de forma a planilhar tais processos e a dar a eles o devido andamento.

3.5. Verificação dos serviços prestados pela Concessionária

A seguir, relatamos a situação atual dos serviços que deveriam ser realizados pela Concessionária dentro do objeto do contrato de concessão, com base nas reuniões e requisições formais de documentos efetuadas à Amlurb, nas fiscalizações realizadas *in loco*, e na verificação das medições/processos de pagamento mensal.

A análise avaliará, individualmente, o cumprimento de cada um dos serviços e investimentos especificados no Contrato.

3.5.1. Coleta Domiciliar (Resíduos não Diferenciados)

Periodicidade do Serviço: Este serviço é prestado de segunda a sábado, nos períodos diurno e noturno, consoante item 3 do Anexo I.A.

O Plano de Trabalho demonstra os diversos roteiros de coleta que, dependendo da quantidade de resíduos geradas em seu trajeto, pode apresentar frequência diária, 3x por semana, 2x por semana ou apenas 1x por semana, conforme exemplo à peça 70.

Idade dos Veículos: Constatam, no Balancete de jul/19, fls. 12/15 e fls. 51/54 da peça 34, um total de 185 veículos (coleta domiciliar) com idade superior a 5 anos (anos 2010-2013) em violação ao item 6.13 do Anexo I-A.

A esse respeito, consoante peças 47, 48 e 49, o DGS da Amlurb já informou, em pelo menos três ocasiões, manifestação favorável à prorrogação do prazo para a renovação da frota da concessionária, por meio de ofícios. Reiteramos o já afirmado pela Auditoria no TC nº 4146/2016:

Cabe registrar que dentre as competências da Diretoria de Gestão de Serviços está a de fiscalizar a prestação dos serviços integrantes do Sistema de Limpeza Urbana, bem como o cumprimento dos contratos celebrados pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB. Essa Diretoria não detém competência legal para autorizar alterações e prorrogações contratuais.

Não havendo delegação, os atos unilaterais praticados pelos diretores da DGS, que resultaram em alterações e prorrogações contratuais, são ilegais quando analisados à luz da lei de criação da Amlurb e do Estatuto do Servidor Público de São Paulo, e infringem notoriamente o art. 217 da LM nº 13.478/2002 (competências da Diretoria de Gestão e Serviços) c/c art. 180 da LM nº 8.989/79 (responsabilidade do servidor público).

Abrangência locacional do serviço: o serviço deve ser realizado em “todas as vias públicas oficiais abertas à circulação ou que venham a ser abertas durante a vigência do contrato”, consoante item 3 do Anexo I.A. Não foram encontrados, pela Auditoria, domicílios que não fossem atendidos com a coleta domiciliar não diferenciada. Ressalte-se, no entanto, que a insuficiente fiscalização realizada pela Amlurb, não permite atestar que o Plano de Trabalho hoje executado pela Concessionária seja adequado ao volume de resíduos gerados, principalmente nas áreas domiciliares mais periféricas. Um indício de que os roteiros de coleta podem ter uma frequência insuficiente nas áreas periféricas é a existência de grande quantidade de pontos viciados (TC 4.682/2018²⁹) nessas regiões, que são locais de frequente descarte irregular de muitos tipos de resíduos, incluindo resíduos domiciliares.

3.5.2. Coleta de Feiras Livres não incluídas no Programa Feira Limpa

²⁹ Acompanhamento da execução contratual do serviço de coleta de resíduos indivisíveis (varrição).

Foi informado que tal serviço não vem sendo realizado pela Concessionária, mas sim pelas empresas responsáveis pelos contratos referentes aos serviços indivisíveis de limpeza urbana (varrição, capinação de vias, limpeza de bueiros e bocas de lobo entre outros).

Note-se que, no relatório técnico anexo ao TCA 2012, considerou-se que teria havido desde 2011 “aprovação” da exclusão deste serviço do escopo do contrato, embora não tenha havido, à época, assinatura de aditivo. Ou seja: não houve, ainda, exclusão formal dessa obrigação contratual, ou avaliação a respeito de seus efeitos/abrangência.

Observe-se que até o presente momento não houve a apropriação dos efeitos financeiros dessa exclusão na tarifa da concessão, por este item integrar a “Revisão Extraordinária”, expressamente deixada de fora da Cláusula Terceira do TCA 2012³⁰. Contudo, verificou-se, no TC 4.146/2016, que a Amlurb, ao avaliar os totais de equipamentos exigíveis no âmbito do contrato, considerava que a exclusão do serviço de limpeza de feiras-livres estaria produzindo efeitos contratuais (não incluídas aqui as que integrariam o Programa Feira Limpa).

3.5.3. Coleta Diferenciada

Por conta das grandes alterações ocorridas com o escopo deste serviço ao longo da concessão, faz-se necessário descrever detalhadamente o histórico e a situação atual de suas especificações. Assim, antes de avaliar a execução deste serviço, apresentamos a apuração de seu escopo.

3.5.3.1. Apuração do Escopo do Serviço (Coleta Diferenciada)

A obrigação de realizar a Coleta Diferenciada foi originalmente definida no item 4 do Anexo I-A do edital. Foi concebida nos mesmos moldes da Coleta Domiciliar não Diferenciada (coleta comum - porta a porta), mas se referindo efetivamente à coleta dos resíduos secos separados pelos próprios usuários em seus domicílios, com roteiros de coleta de periodicidade semanal.

³⁰ A supressão dos serviços de coleta de feira livre ficou dentro do item **2.1** – *Revisão Extraordinária*, conforme fl. 12/13 da peça 17. Conforme já explicado no item 3.2.3 deste relatório, em vez de alterar ou mesmo mencionar as cláusulas modificadas, o TCA 2012 apenas dispôs, de forma genérica, na Cláusula Terceira, 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”, deixando de fora o **item 2.1**, que por isso mesmo não foi considerado no cálculo da tarifa no TCA 2012. 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**. Ficou de fora, portanto o **item 2.1**, referente à *Revisão Extraordinária*, em que se incluía a exclusão do serviço de coleta em feiras livres.

A definição do edital para o escopo do serviço, em princípio, foi por setores: a Coleta Diferenciada deveria ter sido implantada nos mesmos setores abrangidos pela Coleta Mecanizada (itens 4.2 e 10 do Anexo I-A). Com isso, o dimensionamento dos equipamentos foi atribuído aos concessionários/licitantes, por sua conta e risco. Contudo, esse serviço foi modificado tanto pelos TCAs 2007 e 2012, como por ofícios³¹ nos anos de 2014/2015 e 2017/2018.

Em seu plano de trabalho original (Proposta Comercial da licitação), a Concessionária dimensionou para este serviço um total de 10 veículos, conforme peça 45.

Já no TCA 2007, houve mudança de escopo. Em vez de setores a serem abrangidos, o TCA passou a falar em quantidade de equipamentos, prevendo (retroativamente) 8 veículos desde o início da concessão, que passariam a ser 10 a partir do 60º mês (item 4.2 do Anexo I-A do TCA 2007, fl. 163 da peça 16).

No TCA 2012, houve nova mudança de escopo. Juntamente com adições na Coleta Seletiva Containerizada (muncks, contêineres³²), foram acrescentados mais 12 veículos, “de modo a contemplar a totalidade das vias do agrupamento em toda sua extensão”, conforme item 2.2.5 do TCA 2012³³, cuja justificativa consta às fls. 75/77 da peça 17.

Em que pese tal aumento de equipamentos no TCA 2012 já tenha tido como justificativa ampliar o escopo dos setores abrangidos pela Coleta Seletiva para “a totalidade das vias do agrupamento em toda sua extensão”, constata-se que no período que se seguiu ao TCA 2012 houve novos aumentos de escopo, com novos aumentos de equipamento e aumento imediato da tarifa, dessa vez por meio de ofícios, sem assinatura de termo aditivo contendo especificações e abrangência³⁴.

A nova ampliação, nestes ofícios, foi programada em dois “momentos”. O primeiro adicionaria 20 veículos e o segundo adicionaria outros 44 veículos (fl. 13 da peça 46).

³¹ Ofício nº 0497/AMLURB/PRE/2014, Ofício nº 0617/AMLURB/CHGAB/2017.

³² Itens 2.2.6 e 2.2.7 do TCA 2012.

³³ O TCA 2012, contudo, como já explicado anteriormente, não foi acompanhado de alterações diretas nos anexos do edital, ou de remissão a seus itens. Não foi, assim, feita qualquer modificação no Anexo I-A, constando apenas na Cláusula Terceira que o item 2.2 passaria a integrar o contrato.

³⁴ Ofício nº 497/AMLURB/2014, peça 30. Correspondência Ecourbis 5224/14/DAF, peça 46.

No Ofício nº 0497/AMLURB/PRE/2014, peça 30, consta que foi aprovado apenas o “primeiro momento”, o qual passou a ser pago extratarifariamente, peça 32. Não se está próximo, ainda, de sua meta de utilizar a capacidade total da Central Mecanizada de Triagem (apenas cerca de 40% dessa capacidade estão sendo utilizadas). No dimensionamento realizado na carta da concessionária, peça 46, não é possível diferenciar os distritos que já seriam abrangidos pelo cronograma contratual e, conseqüentemente, o ganho de abrangência resultante da ampliação, uma vez que no “1º momento” estão colocados conjuntamente os caminhões que já seriam incorporados pelo cronograma previsto no TCA 2012, e os que passaram a ser incorporados com a ampliação (fls. 6 e 10 da peça 46). A Amlurb informou que não há controle segregado do que é referente à ampliação e do que é referente ao TCA 2012, fl. 1 da peça 52.

A partir do início de 2018, foi feita nova ampliação, conforme Ofício nº 0617/AMLURB/CHGAB/2017, peça 31. Tal ampliação, porém, não corresponde ao “segundo momento” do plano contido na Carta Ecourbis 5224/14/DAF (peça 46), referindo-se, de fato, à substituição, pela concessionária, da atuação até então realizada por cooperativas em determinadas áreas. Os setores dessa “nova etapa” não ficaram determinados, sendo que dessa vez não foram especificados nem mesmo os totais de equipamentos envolvidos. Além disso, deve-se observar, consoante item 26 do Anexo III do TCA 2007 (fl. 163 da peça 16), que a concessionária já era contratualmente responsável por realizar o serviço de coleta seletiva nos setores não destinados às cooperativas. Não fica claro, no Ofício nº 0617/AMLURB/CHGAB/2017, de que forma esse item do contrato foi considerado para fins de avaliação do escopo da ampliação obrigacional da concessionária (que poderia, em tese, nem ser uma ampliação de escopo).

Esse histórico demonstra, novamente, os problemas gerados pela gestão contratual da forma como vem sendo feita, consoante item 3.3 deste relatório: instrumentos de alteração contratual não publicados, que não adotam a mesma forma do contrato nem se reportam diretamente aos itens do contrato. O contrato original dispunha apenas setores a serem abrangidos, deixando o dimensionamento a cargo da concessionária. A partir do TCA 2007, em subversão da lógica da concessão, passou-se a controlar exclusivamente a quantidade de veículos. No TCA 2012, aumentou-se quantidade de equipamentos visando “universalizar a coleta”, mas sem constar qualquer dimensionamento especificado, e a universalização não foi realizada. Já nos ofícios

que se seguiram ao TCA 2012, entre 2013-2018, houve tanto ampliações de equipamentos quanto de setores, de forma que o escopo da obrigação contratual não é, hoje, claro.

Questionada a respeito, a AMLURB revelou não possuir adequado controle/acompanhamento do escopo atual deste serviço, tendo apenas informado que tal resposta estaria “nos planos de trabalho”, que seriam solicitados à concessionária, fls. 1/2 da peça 40 (questão 2 e questão 8).

Quantidade de Equipamentos: o escopo deste serviço, desde o TCA 2007, passou a exigir quantidades mínimas de equipamentos, embora essa não tenha sido a modelagem inicial do contrato.

Com isso, passa-se à verificação das quantidades exigidas.

Constata-se, nesse sentido, que a ampliação de equipamentos de 2014/2015 adicionou 20 veículos CCL, fl. 13 da peça 46, aos 22 anteriormente definidos no TCA 2012, fls. 75/77 da peça 17. Com isso, deveriam constar, apenas para a Coleta Diferenciada, 42 veículos³⁵.

Por meio do Ofício nº 617/Amlurb- CHGAB/2017, peça 31, foi solicitada nova ampliação do serviço. Não houve menção, dessa vez, a quantitativos, mas meramente a setores que deveriam ser atendidos pela Concessionária, que mesmo assim não ficaram explícitos ou identificados. Ou seja, foi uma ampliação por setores, mas sem especificação destes setores. O ofício também não menciona ou indica alteração de qualquer cláusula do contrato. Conforme peça 50, verifica-se que a concessionária dimensionou 5 veículos e 9 equipes (9 setores).

Quadro 9 – Apuração e resumo do histórico da quantidade atualmente exigida de veículos para a Coleta Diferenciada

Fonte	Quantidade de Caminhões exigida no 15º ano
Item 4.2 do Anexo I-A do Contrato Original	Não havia determinação de quantidade de equipamentos, que era risco da concessionária (concessionária dimensionou 10 veículos). O serviço era definido por setores.
Item 4.2 do Anexo I-A do TCA 2007	Passaram a ser exigidos 10 veículos, sem menção a setores
Item 2.2.5 do TCA 2012	Passaram a ser exigidos 22 veículos, com a justificativa de garantir a universalização do serviço na totalidade das vias do agrupamento
Ofício nº 0497/AMLURB/PRE/2014	Adicionados mais 20 veículos, para atingir a capacidade da primeira CMT
Ofício nº 617/Amlurb- CHGAB/2017	Houve ampliação do serviço, mas sem menção a quantitativos, referindo-se apenas a setores (não especificados)

³⁵ 22 + 20

Total	42 veículos, sem contar os da ampliação de 2017/2018 (não definida)
--------------	--

Fonte: peças 15, 16, 17, 30 e 31.

3.5.3.2. Verificação da realização do serviço (Coleta Diferenciada)

Periodicidade e volume do Serviço: o site da concessionária informa os horários definidos para a coleta³⁶. Constatou-se que, onde há a prestação dos serviços, eles são realizados ao menos uma vez por semana, em consonância ao item 4 do Anexo I-A.

Idade dos Veículos: Entre os caminhões alocados para tal serviço, há diversos com idade superior a 5 anos, conforme fls. 13/14 e 51/53 da peça 34. Note-se que o DGS da Amlurb aprovou a “prorrogação” da renovação da frota, peças 47 a 49.

Abrangência locacional do serviço: O site da concessionária informa os locais definidos para a coleta. Há locais que não possuem a cobertura do serviço, peça 72. A concessionária informa os distritos atualmente abrangidos pelo serviço às fls. 5 e 42 da peça 34. Consoante fls.1/2 da peça 52, a Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento estava planejando a integração à coleta seletiva das áreas e vias ainda não englobadas pelo serviço.

As disposições contratuais, como já explicado, não permitem que se defina uma abrangência locacional ao serviço atual, uma vez que, em que pese tal definição estivesse no contrato original, o contrato vigente modificado pelo TCA 2007 e pelo TCA 2012 fala apenas em quantitativos de veículos. A Ampliação de 2014/2015 sugeriu os distritos descritos à fl. 6 da Carta Ecourbis 5224/14-DAF, peça 46, mas especificou também 20 veículos. Já em relação à ampliação de 2017/2018, não há definição explícita dos setores, havendo apenas, em tese, o documento que foi enviado pela concessionária informando o plano de abrangência, peça 50 (notar que esse documento não se encontra no SEI 8317.2017/0000326-4).

Quantidades de Equipamentos: Verificando o Balancete Mensal, peça 34, constata-se que a Concessionária possuía, em julho de 2019, 49 veículos CCL para a Coleta Diferenciada.

Quadro 10 – Caminhões da Coleta Diferenciada - Resumo

Fontes da Obrigação	Obrigação Contratual (no 15º ano)	Quantitativo implantado Mês 178
---------------------	-----------------------------------	---------------------------------

³⁶ Disponível em <https://www.ecourbis.com.br/coleta/index.html>, acesso em 04.11.2019.

Item 4.2 do Anexo I-A do TCA 2007 Item 2.2.5 do TCA 2012 Ofício nº 0497/AMLURB/PRE/2014 Ofício nº 617/Amlurb- CHGAB/2017	42 veículos, sem contar os da ampliação de 2017/2018 (não definida)	49 veículos
---	---	-------------

Fonte: peças 15, 16, 17, 30, 31 e 34.

3.5.3.3. A coleta seletiva em atendimento ao PGIRS de São Paulo

Em 2012, através do Decreto Municipal nº 53.323 de 30 de julho, São Paulo implementa seu primeiro Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos para atender a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui o Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

Da referida lei:

Dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

XIV - metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada.
(grifo nosso)

Em 2014, através do Decreto Municipal nº 54.991/2014, São Paulo implementou a atual versão do PGIRS, que determina a importância e obrigatoriedade da gestão dos resíduos sólidos e metas a serem cumpridas pela cidade, destacando aqui a coleta diferenciada.

O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS - é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, definida pela lei 12.305/2010. Estabelece, para todos os atores envolvidos com os resíduos sólidos (produtores de mercadorias que geram resíduos nas fases de produção, consumo e pós-consumo, comerciantes, distribuidores, importadores, prestadores de serviço público ou privado de manejo de resíduos sólidos e consumidores), a partir da situação atual da gestão dos resíduos sólidos, como se pretende atuar para atingir, em determinado período temporal, os objetivos da Política.

Para isso, o Plano Municipal que ora se apresenta define objetivos específicos e metas a serem alcançadas, bem como os meios necessários para evoluir da situação atual para a situação desejada, do ponto de vista técnico, institucional e legal, econômico e financeiro, social, ambiental e da saúde pública.

O PGIRS atende também às exigências da Lei Federal de Saneamento Básico, no tocante à prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, notadamente as referentes à exigência de sustentabilidade econômica para os serviços públicos. Observa princípios, diretrizes e exigências da Política Nacional sobre Mudanças do Clima, principalmente as relativas à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa.

A diretriz fundamental que norteia o Plano é a observação da seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada apenas dos rejeitos, eixo central da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No PGIRS da Cidade de São Paulo, essas diretrizes 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 ter seus planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

[...]

Entre os operadores do sistema, é patente a necessidade de avançar para solução de coleta diferenciada dos RSD Secos que, com eficiência e custos adequados, permita o atingimento da obrigatória universalização.

[...]

No manejo dos resíduos secos a cidade está muito aquém dos resultados que precisa construir. A coleta seletiva ainda tem baixa adesão da população, expressa no atendimento de 46% do total dos domicílios, em 75 dos 96 distritos, e capturando apenas 1,6% dos resíduos, com elevada presença de rejeitos.

[...]

As principais diretrizes aprovadas pelos 800 delegados para a gestão dos RSD Secos foram as seguintes: ...Universalização do acesso dos munícipes ao sistema de Coletas Seletivas...

Atendendo às diretrizes da IV Conferência, a coleta seletiva será intensificada 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 de triagem. A partir dos que já possuem coleta seletiva, atenderá 40 distritos no 2o semestre de 2014, 54 no 2o semestre de 2015 e 96 distritos no 2o semestre de 2016.
(grifos nossos)

Constata-se então que, desde o segundo semestre de 2016, a cidade deveria ter todos os seus 96 distritos atendidos pela coleta seletiva de resíduos sólidos secos recicláveis.

Cabe lembrar ainda que é comando da Cláusula 3.2 do Contrato de Concessão nº 027/SSO/2004 (peça 15):

É indissociável da prestação dos serviços concedidos, a obrigação de atendimento às metas de universalização, qualidade e modernização previstas em Lei, neste Contrato e na regulamentação. (grifo nosso)

No entanto, a PMSP ainda não logrou cumprir com tais metas, visto que há regiões e vias da cidade que não contam com o serviço de Coleta Seletiva, diferenciada ou por pontos de entrega voluntária.

Além disso, mesmo as ampliações realizadas na cobertura do serviço não demonstraram a eficácia necessária no aumento da coleta seletiva.

Nesse sentido, observe-se que a Concessionária deve realizar as análises gravimétricas dos resíduos coletados conforme determina o Anexo I-A das especificações técnicas:

2.6. A **Concessionária** deverá realizar, por Subprefeitura, análises dos resíduos coletados nas regiões correspondentes, abrangendo os parâmetros da composição física, densidade aparente, umidade, composição percentual de materiais, teor de matéria orgânica (ensaio gravimétrico), submetendo à **AMLURB**, para aprovação prévia, o plano de amostragem, caracterização e método estatístico e de modelagem que será utilizado.

2.6.1. A amostragem e a metodologia dos estudos de caracterização de resíduos a que se refere o item 2.6. deverão ser orientados e acompanhados pela **AMLURB**.

Quando se verificam as análises gravimétricas demonstradas no Quadro 11 entre os anos de 2014 e 2016, somando papel, papelão, jornal, embalagens longa vida, embalagens PET, plásticos e vidro, tem-se que 32,85% dos resíduos domiciliares gerados são resíduos sólidos secos reutilizáveis, reusáveis ou recicláveis, ou seja, a coleta diferenciada tem potencial para recolher mais de 30% dos resíduos domiciliares gerados.

Quadro 11 – Amostra de análise gravimétrica para os anos 2014 a 2016.

ANÁLISE GRAVIMÉTRICA	AGRUPAMENTO SUDESTE			AGRUPAMENTO NOROESTE					
	1Q-2014	1Q-2014	1Q-2015	1Q-2015	1Q-2016	1Q-2016	Média Sudeste	Média Noroeste	Média São Paulo

MATÉRIA ORGÂNICA	48,80%	41,45%	26,07%	49,14%	34,41%	46,82%	36,43%	45,80%	41,11%
PAPEL, PAPELÃO E JORNAL	16,90%	11,42%	15,83%	11,15%	11,73%	10,01%	14,82%	10,86%	12,84%
EMBALAGEM LONGA VIDA	0,50%	0,61%	1,71%	0,65%	0,98%	0,65%	1,06%	0,64%	0,85%
EMBALAGEM PET	0,50%	1,77%	2,13%	0,96%	0,87%	0,64%	1,17%	1,12%	1,15%
ISOPOR	0,10%	0,52%	0,58%	0,16%	0,36%	0,14%	0,35%	0,27%	0,31%
PLÁSTICO MOLE	9,40%	10,51%	12,41%	11,43%	18,77%	12,17%	13,53%	11,37%	12,45%
PLÁSTICO DURO	2,70%	4,22%	5,78%	1,77%	3,27%	3,28%	3,92%	3,09%	3,50%
METAIS FERROSOS	1,50%	0,75%	1,71%	1,42%	1,05%	1,13%	1,42%	1,10%	1,26%
PILHAS E BATERIAS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
VIDROS	1,80%	2,79%	3,09%	1,08%	1,78%	1,79%	2,22%	1,89%	2,06%
TERRA E PEDRA	1,20%	0,81%	4,09%	0,49%	5,48%	0,75%	3,59%	0,69%	2,14%
MADEIRA	0,50%	3,52%	4,16%	0,30%	3,95%	0,43%	2,87%	1,42%	2,14%
TRAPOS E PANOS	3,20%	5,80%	3,85%	4,11%	5,84%	4,71%	4,30%	4,87%	4,59%
DIVERSOS	1,70%	4,87%	2,82%	4,72%	1,08%	4,57%	1,87%	4,72%	3,30%
ALUMÍNIO	0,40%	0,37%	0,35%	0,57%	0,40%	0,35%	0,38%	0,43%	0,41%
BORRACHA	0,70%	3,13%	4,05%	1,94%	1,76%	0,35%	2,17%	1,81%	1,99%
ESPUMA	0,10%	0,20%	1,98%	0,25%	1,00%	0,01%	1,03%	0,15%	0,59%
FRALDAS, PH E ABSORVENTES	8,30%	6,42%	4,60%	9,29%	6,28%	11,57%	6,39%	9,09%	7,74%
RESÍDUO ELETRÔNICO	-----	0,45%	4,61%	0,14%	0,77%	0,00%	2,69%	0,20%	1,00%

SUB-TOTAL	98,30%	99,60%	99,83%	99,59%	99,81%	99,37%	99,31%	99,52%	99,42%
PERDAS NO PROCESSO	1,70%	0,40%	0,17%	0,41%	0,19%	0,63%	0,69%	0,48%	0,58%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Amlurb – Informações provenientes das análises gravimétricas realizadas pelas Concessionárias – período 2014-2016.

Conforme quadro a seguir, na análise da quantidade de resíduos diferenciados coletados obtém-se, para o ano de 2019, que apenas 2,14% dos resíduos que foram gerados nos domicílios (3.760.499 toneladas) foram recolhidos para reutilização, reúso ou reciclagem. Os dados dos anos anteriores também não são representativos: o percentual de coleta diferenciada em 2016 é de 2,32% e em 2017 é de 2,33% do total de resíduos domiciliares gerados e coletados.

Quadro 12 – Quantidade de resíduos sólidos coletados nos domicílios de São Paulo

Coleta domiciliar - Comum													
	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
2016	309.112	312.339	326.734	298.703	294.315	285.471	282.635	297.486	285.769	299.763	303.204	336.810	3.632.342
2017	318.692	286.865	315.652	283.021	319.648	300.184	292.946	308.302	302.219	314.020	308.167	332.545	3.682.260
2018	331.572	290.663	328.072	300.843	302.710	288.834	294.045	301.608	287.204	327.745	309.063	334.788	3.697.148
2019	326.387	292.481	314.108	313.187	307.805	284.772	302.068	295.443	292.639	316.233	302.594	332.328	3.680.045

Fonte: Siscor

*Considerar quantitativos em toneladas

Coleta domiciliar - Seletiva													
	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
2016	7.854	7.127	7.445	6.978	6.908	6.976	6.682	7.107	6.748	6.872	7.093	8.493	86.283
2017	8.098	6.969	7.538	6.575	7.417	6.930	6.826	7.384	7.109	7.303	7.440	8.333	87.921
2018	7.736	6.282	6.891	6.485	4.849	6.184	6.011	6.279	5.844	6.674	6.301	7.370	76.907
2019	7.441	6.524	6.724	6.483	6.391	5.799	6.511	6.415	6.436	6.877	6.791	8.062	80.454

Fonte: Siscor

*Considerar quantitativos em toneladas

Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/index.php?p=185375>. Acesso em 12.2019.

Portanto, constata-se o baixo percentual de resíduos sólidos secos captados pela coleta seletiva, ainda mais considerando-se o percentual que poderia ser coletado, como demonstraram as análises gravimétricas.

Tais números comprovam que, apesar do PGIRS prever a universalização da coleta diferenciada, as medidas tomadas até então, embora tenham aumentado a quantidade de caminhões e roteiros dedicados à coleta seletiva, não têm mostrado eficácia, pois grande

quantidade de resíduos diferenciados ainda é disposta nos aterros sanitários da cidade, diminuindo a vida útil dos mesmos.

Entende-se, dessa forma, que a prestação do serviço, tal qual tem sido feita, não tem atingido o resultado esperado, configurando desperdício de recursos, uma vez que existe uma estrutura com custos relevantes subutilizada. Diante disso, faz-se necessário que a prestação do serviço de coleta diferenciada seja acompanhada de outras medidas, como a conscientização efetiva e/ou previsão de penalização aos munícipes (como aplicação de advertências³⁷) pela não separação dos resíduos secos.

3.5.4. Coleta Seletiva Containerizada (PEVs)

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).

Conforme subcláusula 15.5.1 do Anexo I-A do TCA 2007, os contêineres de 1000L podem ser coletados pelos caminhões alocados para a Coleta Diferenciada. Já os contêineres de 2500L, conforme subcláusula 15.5.2 do mesmo Anexo, devem ser coletados por caminhões com guindaste (*munck*).

Quantidade de Equipamentos: A quantidade de equipamentos exigida para este item está disposta nos itens 1.11.1 e 1.11.2 do Anexo VI do TCA 2007, c/c item 15.1 do Anexo I-A, nas últimas modificações realizadas no item 2.2.6 do TCA 2012, as exigências de equipamentos para este serviço ficaram sendo de:

Quadro 13 – Quantidade de contêineres exigida para a Coleta Seletiva Containerizada

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	Instalação de 2.250 contêineres fornecidos pela PMSP	Instalação de 250 contêineres fornecidos pela PMSP
Item 2.2.6 do TCA 2012	Instalação de mais 1.200 contêineres	Instalação de mais 30 contêineres

³⁷Conforme §2º do art. 62 do Decreto Federal 6.514/2008: “§ 2º Os consumidores que descumprirem as respectivas obrigações previstas nos sistemas de logística reversa e de coleta seletiva estarão sujeitos à penalidade de advertência”

Total	3450 contêineres de 1000L	280 contêineres de 2500L
--------------	----------------------------------	---------------------------------

Fonte: peças 16 e 17.

No Balancete mensal da concessionária (jul/19), peça 34, foi informada a quantidade de 4.257 contêineres de 1m³ (1.073 na Unidade Leste e 3184 na Unidade Sul), e 280 de 2,5m³ (140 na Unidade Leste e 140 na Unidade Sul).

Quadro 14 – Contêineres da Coleta Seletiva - Resumo

Fontes da Obrigação	Obrigação Contratual (no 15º ano)	Quantitativo implantado Mês 178
Item 15.1 do Anexo I-A do TCA 2007 c/c Itens 1.9.1 e 1.9.2 do Anexo VI do TCA 2007	3.450 contêineres de 1000L	4.257 contêineres de 1000L
Item 2.2.6 do TCA 2012 Ofício nº 0595/AMLURB/PRE/2014	280 contêineres de 2500L	280 contêineres de 2500L

Fonte: peças 16, 17 e 34.

Qualidade dos serviços: A Auditoria realizou verificação, por amostragem, por subprefeitura, dos endereços listados como locais onde estão instalados contêineres, fl. 16/38 e 55/117 da peça 34.

Conforme Anexo 03 - Relatório Fotográfico, peça 74, para a verificação da existência e do estado de conservação dos contêineres listados no Relatório de Atividades do mês de julho de 2019, foram feitas verificações *in loco* nos dias **02.09.2019** (contêineres azuis da coleta mecanizada e contêineres verdes da coleta seletiva containerizada), **05.09.2019** (contêineres azuis da coleta mecanizada, contêineres verdes da coleta seletiva containerizada e contêineres metálicos utilizados em locais de difícil acesso) e **09.09.2019** (observação de um dia de coleta seletiva em condomínio em uma rua do bairro Vila Mariana).

Nesse anexo, contendo uma amostra de contêineres verificados, estão destacadas nas figuras as seguintes constatações: **a)** contêineres danificados, sem tampa e localizados em áreas comerciais, em que predominam grandes geradores (Figuras 01, 02, 15 e 16); **b)** ausência de contêineres em endereço indicado no Relatório de Atividades de jul/2019 (Figuras 03 a 06); **c)** contêineres em frente a creche/escola privada (Figuras 23 e 24); e **d)** no dia da coleta seletiva, carros menores sem identificação coletam dos contêineres residenciais lixo da coleta seletiva, possivelmente irregulares.

Outra forma utilizada para verificar existência de contêineres verdes da coleta seletiva em endereços residenciais ou privados constantes no Relatório de Atividades de jul/2019 (peça 34) foi por meio de ligação telefônica. Dessa forma, a Auditoria selecionou uma amostra das zonas leste e sul e buscou os telefones para identificar, além da existência de contêineres, a quantidade desses contêineres por endereço indicada pela Ecourbis em seu relatório mensal (peça 34). A partir desse procedimento identificamos que: **e)** a maioria dos endereços com telefones disponíveis atenderam e confirmaram a existência dos contêineres, sendo a maior parte deles condomínios residenciais; **f)** há contêineres em escolas públicas estaduais e polícia militar, e foram identificados contêineres em uma empresa privada (Anexo 08, peça 79).

3.5.5. Coleta de Resíduos de Saúde

As Especificações Técnicas que regulamentam a prestação de serviços de coleta, transporte e descarga de resíduos sólidos, originários dos serviços de saúde, constam no Anexo I-E do Anexo II do TCA 2007. Essas especificações não foram devidamente atualizadas de acordo com a Resolução Conama nº 358, de 29 de abril de 2005, resolução esta que revogou a Resolução Conama nº 283, de 12 de julho de 2001.

Segue o primeiro parágrafo das Especificações Técnicas, que ainda regulamenta a prestação de serviços para os resíduos sólidos de saúde:

Prestação de serviços de coleta, transporte e descarga de resíduos sólidos, originários dos serviços de saúde, conforme disposto no artigo 94, § 1º, da Lei Municipal nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, compreendendo originários dos serviços de saúde classificados nos Grupos "A, B e C", de acordo com a Resolução CONAMA nº 283, de 12 de julho de 2001, para os agrupamentos NO e SE.

Ainda, para termos adequada regulação, controle e fiscalização, é preciso também ser atualizado o Anexo III, que determinava que a Concessionária deveria implantar e operar Unidade de Tratamento de resíduos de serviço de saúde dos grupos A e C, decaídos segundo a Resolução CNEN 6.05 pois, esta Resolução foi revogada pela Resolução CNEN/CD nº 167, de 30 de abril de 2014 (implementou a NORMA CNEN NN 8.01 - Estabelece os critérios gerais e requisitos básicos de segurança e proteção radiológica relativos à gerência de rejeitos radioativos de baixo e médio níveis de radiação, bem como de rejeitos radioativos de meia-vida muito curta).

Periodicidade do Serviço: Conforme Item 6 do Anexo I-E, os serviços de coleta, transporte e descarga de resíduos originários dos “Grandes Geradores”, são realizados, por caminhões, diariamente, de segunda a segunda, inclusive feriados, em dois turnos de oito horas por dia, possibilitada a redução da frota para a execução dos serviços nos domingos e feriados.

Os serviços de coleta, transporte e descarga de resíduos originários dos “Pequenos Geradores” e clínicas veterinárias, serão realizados, por veículos utilitários, de segunda a sábado, das 8:00 às 17:00 horas, com frequência de 02 (duas) vezes por semana, de modo que cada estabelecimento tenha seus resíduos coletados sempre nos mesmos dias, dentro do horário programado e informado pela Concessionária.

Idade dos Veículos: A partir da análise do Balancete de Atividades de set/19, verificou-se que 17 veículos coletores utilizados em estabelecimentos classificados como pequenos geradores de RSSS, apresentavam idade superior a 5 anos (doc SEI 021849577, fl. 144 da peça 69) em violação ao item 6.13 do Anexo I-A. Outros 3 veículos para a coleta de animais mortos também contavam idade superior a 5 anos (fl. 144 da peça 69).

Abrangência locacional do serviço:

O serviço abrange os grandes geradores, cujo melhor exemplo são os Hospitais e os pequenos geradores que podem ser Clínicas Odontológicas, de Fisioterapia, de Acupuntura, Veterinárias, de Tatuagem e qualquer outro tipo de estabelecimento que eventualmente possa gerar resíduos sólidos de serviços de saúde.

3.5.6. Coleta Domiciliar em Favelas

Consoante item 13 do Anexo I-A, este serviço deve ser executado pela Concessionária “de segunda a sábado, no período diurno ou noturno, em todas as favelas existentes e as que vierem a existir”. Ele engloba: a Coleta de Contêineres Metálicos colocados na entrada das comunidades atendidas (Coleta Externa); a coleta porta a porta por coletores com lutocares de 240L (Coleta Interna).

3.5.6.1. Coleta Externa (coleta dos contêineres de 1,6m³)

Periodicidade do Serviço: Os contêineres são coletados conjuntamente com o restante da Coleta Domiciliar.

Abrangência locacional do serviço: A concessionária tem a obrigação de realizar a Coleta em Favelas em todas as comunidades que vierem a existir na área do Agrupamento (item 13.1 do Anexo I-A). No Balancete Mensal de julho/2019, há registro individualizado dos endereços em que há instalação de contêineres metálicos, mas não se constatou uma lista organizada das comunidades existentes e atendidas. Assim, apenas pelos Balancetes mensais, não é possível afirmar que todas as comunidades do Agrupamento estão recebendo o serviço de coleta.

3.5.6.2. Coleta Interna (Fornecimentos de coletores com lutocares de 240L)

Acompanhamento do Serviço: Os equipamentos (lutocares) disponibilizados não possuem sistema de acompanhamento remoto que permita sua fiscalização. Questionada, a Amlurb informou que não fiscaliza este serviço, fl. 2 da peça 40.

Abrangência locacional do serviço: A concessionária informa as comunidades atendidas em seu relatório mensal de atividades, fls. 10 e 49 da peça 34.

Quantidade: Inicialmente, a concessionária deveria fornecer 497 coletores equipados com contêineres plásticos de duas rodas, com 0,24m³ de capacidade, no período todo da concessão, item 13.7.2.1 do Anexo I-A.

Tal obrigação foi alterada no TCA 2007. O item 13.7.2.1 deste TCA estabeleceu que, a partir do 120º mês, deveriam ser disponibilizados 296 coletores para este serviço, passando para 394 a partir do 180º mês, e chegando a 493 no último ano, fls. 186/187 da peça 16.

No TCA 2012, item 2.2.4 (fl. 13 da peça 17), determinou-se aumento de 140 lutocares 240L e, conseqüentemente, do número de coletores para operá-los, a partir do 9º ano. Assim, passaram a ser 436³⁸ coletores com contêiner de 0,24m³ até o 180º mês, e 534 coletores a partir do 180º mês, chegando a 633 no 228º mês.

Em jul/19 (mês 178), fls. 10 e 49 da peça 34, a concessionária informou possuir a quantidade de 382 coletores executando a coleta interna em favelas (232 na Unidade Leste e 150 na Unidade Sul).

Quadro 15 – Realização do item 13.7.2.1 do Anexo I-A - Coleta em Favelas

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual (15º ano)	Quantitativo implantado
--------------------	--------------------------------	-------------------------

³⁸ 296, que era a quantidade determinada no TCA 2007, mais 140, adicionados pelo TCA 2012.

		Mês 178
Anexo I-A – Item 13.7.2.1 do TCA 2007 TCA 2012 – item 2.2.4	Fornecer 436 coletores com contêineres plásticos com rodas de 240L	382 coletores com contêineres de 240L (54 a menos).

Fonte: peças 16, 17 e 34.

Tal constatação concretiza hipótese de infração passível de sanção administrativa à forma da subcláusula 19.5.IX do contrato, disciplinada pela Resolução Amlurb 108/2017, Anexo Único, item 19.5.IX.M (Deixar de manter coletor de equipe de favela, conforme disposto no plano de trabalho), peça 43.

3.5.7. Programa Feira Limpa

Consoante item 12.3 do Anexo I-A, esse Programa deveria ter início no Ano 16 do contrato (a partir de out/19).

Contudo, a Amlurb não informou perspectivas para sua implantação, peça 53, sendo estudada sua retirada do escopo do contrato, o que se confirma pelo pleito da concessionária à fl. 9 da peça 60.

3.5.8. Programa de Conscientização

O Programa de Conscientização está previsto nos itens 18, 19 e 20 do TCA 2007. Segundo o item 20, a partir da modificação realizada no TCA 2012 (item 2.2.8), a Concessionária deve despendar 0,5% de sua receita tarifária anual com o Programa de Conscientização e o Programa de Avaliação Mensal.

Requisitada a esse respeito, a Amlurb enviou Planilha com o resumo dos gastos efetuados pela concessionária em atendimento a essa obrigação, peça 55.

Nos processos de pagamento mensal, a concessionária informa algumas atividades de conscientização realizadas, a exemplo das fls. 11 e 50 da peça 34.

Destaca-se que são informadas algumas atividades que não são efetivamente de conscientização, a exemplo de panfletos com a divulgação dos horários de Coleta de Resíduos Sólidos Domiciliares, fl. 11 da peça 34 (“Distribuição de panfletos para divulgação e orientação de munícipes quanto à frequência e período de execução de coleta de resíduos sólidos domiciliares”).

Não constam, nos processos administrativos, avaliações da Amlurb a respeito da efetividade dos Programas de Conscientização realizados.

3.5.9. Monitoramento, manutenção, vigilância e tratamento de líquidos de aterro desativado (São João)

A obrigação referente a este serviço consta do item II.5 do Anexo III do TCA 2007. Sua realização foi prevista para durar durante toda a concessão. Além do monitoramento, manutenção e vigilância, deveria ser feita a revegetação de seu entorno, quando de sua desativação.

No Balancete Mensal da Concessionária constam imagens do monitoramento de biogás (fl. 185 da peça 34), bem como informações sobre atualização da documentação de vigilância (fl. 197 da peça 34).

Não constam no Relatório informações acerca do tratamento de líquidos percolados. No entanto, no IQG, peças 56 e 57, a Amlurb realiza a verificação da drenagem e serviços correlatos.

3.5.10. Monitoramento, manutenção e vigilância de aterros desativados (Santo Amaro)

A obrigação referente a este serviço consta do item II.6 do Anexo III do TCA 2007. Sua realização foi prevista para durar até sua eventual transformação em parque.

No Balancete Mensal da Concessionária, peça 34, constam imagens de realização de monitoramento de biogás, limpeza, poda de grama, e informações sobre drenagem, monitoramento do lençol freático, e vigilância.

3.5.11. Vigilância de aterros desativados (Sapopemba e São Matheus)

A obrigação referente a este serviço consta dos itens II.7 e II.8 do Anexo III do TCA 2007. Sua realização foi prevista para durar até a sua transformação em parque, que depende da eventual conclusão da revegetação dos aterros desativados (item I.7), que foi originalmente prevista para o 24º mês, e no TCA 2007 prorrogada para o 48º mês.

O Aterro Sapopemba já foi transformado em parque. O Aterro São Matheus, por sua vez, ainda não foi transformado em parque. A concessionária segue realizando os serviços de vigilância no Aterro São Matheus, conforme informado à fl. 159 da peça 34.

3.6. Verificação do cumprimento dos investimentos obrigatórios pela Concessionária

A seguir, relata-se a situação atual dos investimentos que deveriam ser realizados pela Concessionária dentro do objeto do contrato de concessão, com base nas reuniões e requisições formais de documentos efetuadas à Amlurb, nas fiscalizações realizadas *in loco*, e na verificação das medições/processos de pagamento mensal.

3.6.1. Implantar Aterro Sanitário

Tal obrigação foi originalmente prevista nos itens II.1 do Anexo III do contrato, tendo como previsão o 36º mês da concessão.

Descumprida, foi prorrogada para o 42º mês no TCA 2007 (a operar no 43º mês). No entanto, consoante item 1.10 do TCA 2012, fl. 63 da peça 17, o novo aterro (hoje chamado CTL – Central de Tratamento de Resíduos Leste) só veio a ter sua implantação iniciada no mês 64, vindo a operar apenas 10 meses depois.

Quadro 16 – Implantação de novo Aterro Sanitário

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual	Quantitativo implantado
Item II.1 do Anexo III (TCA 2007) Item 1.10 do TCA 2012	Implantar aterro sanitário (no TCA 2007, até o 42º mês, a operar no 43º mês)	O aterro (CTL) foi implantado com atraso, tendo sua implantação se iniciado no mês 64, vindo a operar 10 meses depois

Fonte: peças 16, 17.

3.6.2. Implantar Estação de Tratamento de Efluentes (ETE)

Tal obrigação foi originalmente prevista nos itens II.3 do Anexo III do contrato, tendo como previsão o 36º mês da concessão, juntamente com o Novo Aterro Sanitário.

Descumprida, foi prorrogada para o 60º mês no TCA 2007 (a operar no 61º mês). Descumprida novamente, foi “deslizada” para o 82º mês (a operar no 83º mês) no TCA 2012.

Atualmente, completando-se o 15º ano (180º mês) do contrato, tal investimento ainda não foi realizado.

Quadro 17 – Implantação da Estação de Tratamento de Efluentes

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual	Quantitativo implantado
Item II.3 do Anexo III (TCA 2007) Item 1.11 do TCA 2012	Implantar a ETE até o 82º mês.	-

Fonte: peças 16 e 17.

3.6.3. Implantar Unidade de Tratamento de Resíduos de Saúde

Conforme item II.9 do Anexo III do TCA 2007, essa obrigação deveria ter sido adimplida até o 120º mês da concessão (out/2014).

No entanto, logrou ser cumprida apenas em dezembro de 2015, consoante constatado no TC nº 4.146/2016, no qual o atraso já foi apontado.

Quadro 18 – Implantação da Unidade de Tratamento de Resíduos de Saúde

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual	Quantitativo implantado
Item I.8 do Anexo III do TCA 2007	Implantar Unidade de Tratamento de Resíduos de Saúde até o 120º mês (outubro de 2014)	Cumprida atraso (dezembro de 2015)

Fonte: peça 16 e TC nº 4.146/2016.

O Anexo 04, peça 75, contém registro fotográfico da Unidade de Tratamento de resíduos de serviço de saúde (UTRSS) da Concessionária Ecourbis.

3.6.4. Implantar nova estação de transbordo

Conforme item II.13 do Anexo III do TCA 2007, a Concessionária tem como obrigação implantar uma Estação de Transbordo, com área mínima de 8.000m², responsabilizando-se pela localização e pelos custos da área.

Tal obrigação ficou originalmente definida para o 24º mês.

No TCA 2007, foi prorrogada para ser implantada até o 5º ano (60º mês) da Concessão.

Descumprida, essa obrigação foi novamente “deslizada” no TCA 2012, para ser implantada até o 10º ano.

Ao que consta, a concessionária alega impossibilidade de cumprir essa obrigação contratual, por ausência de áreas disponíveis (fl. 2 da peça 58). Pleiteia, nesse sentido, sua substituição por uma ampliação da modernização do Transbordo Vergueiro³⁹.

Porém, constata-se que, conforme relatório técnico a respeito do item 2.2.1 do TCA 2012 (fls. 72/73 da peça 17), a Amlurb indeferiu o pleito referente a tal substituição.

³⁹ Note-se que, pelo contrato, a ideia original era de que o Transbordo Vergueiro seria ligeiramente modernizado e operaria até quando fosse implantada a Nova Estação, quando então seria desativado.

No histórico narrado pela concessionária (peça 58), relata-se uma “aprovação” da Amlurb para a modernização do Transbordo Vergueiro, que é evidenciada apenas com o Ofício 851/AMLURB/PRE/2014. Mas nesse ofício, que é de teor vago, não consta qualquer menção a “substituição” da implantação da Nova Estação pela modernização. O então presidente da Amlurb apenas “autoriza” um orçamento para a modernização do transbordo, não sendo mencionadas quaisquer outras circunstâncias⁴⁰. Além disso, no processo TC nº 4.146/2016, em confirmação a tal entendimento, o então presidente da Amlurb, e autor desse Ofício 851/AMLURB/PRE/2014, informou não ter autorizado a referida substituição: segundo ele, essa autorização fora anterior a sua gestão, tendo se dado efetivamente por meio do Ofício 875/LIMPUR13-G/2008 (fl. 59 da peça 59). Esse ofício 875 (peça 66), porém, que fora emitido pelo então Diretor de Departamento Técnico do LIMPURB, não contém (nem poderia conter, por ausência de competência e forma) qualquer autorização para alteração do contrato, referindo-se apenas à gestão técnica normal do contrato, por recomendar a busca de alternativas para eventual impossibilidade do cumprimento tempestivo do marco de instalação de Nova Estação de Transbordo. Tal documento não poderia ser uma autorização para a substituição do marco contratual, inclusive porque, no item 2.2.1 do TCA 2012 (fls. 72/73 da peça 17), 4 anos depois desse ofício, a própria Amlurb relata que a referida aprovação foi indeferida. Assim, não consta qualquer autorização para substituição desse marco contratual.

Cabe ressaltar que, no histórico narrado pela concessionária (peça 58), o então pleito de reequilíbrio fora intitulado “deslocamento do marco da modernização do transbordo vergueiro para o 11º e 12º ano”. Contudo, apesar do título, tal histórico se reportava, de fato, a uma intenção de substituição do marco de implantação da Nova Estação (item II.13 do Anexo III do TCA 2007) por uma ampliação da modernização do Transbordo Vergueiro (item II.11 do Anexo III do TCA 2007), e não ao “deslocamento” da modernização para o 12º ano”. Além disso, misturava informações referentes a um passivo ambiental (tanque) existente na área do Transbordo Vergueiro, que não tem relação com a Nova Estação que deveria ter sido implantada.

O Ofício 851/AMLURB/PRE/2014, novamente, não menciona qualquer “substituição”, mas apenas aprova, sem se referir a quaisquer circunstâncias, um orçamento apresentado pela

⁴⁰ Note-se ainda que, de qualquer forma, o marco firmado no contrato não poderia ser alterado por meio de ofícios, requerendo formalização.

concessionária para a Modernização do Transbordo Vergueiro, nada versando sobre substituição de marcos contratuais.

Em resumo, o quadro atual de obrigações permanece o seguinte:

Quadro 19 – Situação das obrigações

Investimentos	Item do Contrato	Original	TCA 2007	TCA 2012	Atual
Implantação de nova estação de transbordo	<i>Contrato Original – Anexo III – item II.14</i> <i>TCA 2007 - Anexo III - item II.13</i> <i>TCA 2012 – Item 2.2.1</i>	Até o 24º mês	Até o 60º mês	Até o 120º mês	Sem alterações
Modernização da Est. Transbordo Vergueiro	<i>Contrato Original - Anexo III - item II.12</i> <i>TCA 2007 - Anexo III - item II.11</i>	Até o 24º mês	Até o 72º mês	Sem alterações	Sem alterações

Fonte: peças 15, 16 e 17.

A substituição da Nova Estação pela Modernização, portanto, não foi aprovada no TCA 2012 e, ao que consta, em nenhum outro documento, já que o TCA 2012 é a última alteração do contrato formalizada.

Assim, constata-se que essa obrigação, que permanece contratualmente vigente, não foi adimplida. O não cumprimento desta obrigação no prazo contratual (out/2013) já havia sido constatado no TC nº 4146/2016. Apenas se atualiza, nesse sentido, essa informação, concluindo-se que ainda não houve início da implantação da Nova Estação de Transbordo, não tendo a Concessionária, até o momento de finalização deste relatório, logrado êxito em seu licenciamento junto aos órgãos competentes, ou encontrado área apta.

Quadro 20 – Implantação da Nova Estação de Transbordo

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual	Quantitativo implantado
TCA 2007 – Item II.13 do Anexo III TCA 2012 – Item 2.2.1	Uma nova estação de transbordo até o 10º ano (2014)	-

Fonte: peças 15, 16 e 17.

3.6.5. Modernizar e operar a Estação de Transbordo Vergueiro

Tal obrigação foi originalmente prevista no Anexo III - item II.12 (numeração alterada para item II.11 no TCA 2007), tendo como prazo o 2º ano do contrato, sendo seus parâmetros especificados no Anexo I-B.

Pelo contrato, a ideia original era de que o Transbordo Vergueiro seria ligeiramente modernizado e operaria até quando fosse implantada a Nova Estação, quando então seria desativado.

Essa obrigação foi prorrogada para o 6º ano do contrato (out/2010) no TCA 2007.

O Anexo I do TCA 2012, no item 2.2.1 de seu relatório técnico, fls. 72/73 da peça 17, relativo à implantação da Nova Estação de Transbordo, menciona como a concessionária pleiteou substituir a obrigação de construir uma Nova Estação de Transbordo, que era outra de suas obrigações contratuais, pela modernização do Transbordo Vergueiro (supostamente uma modernização diferente dessa que já estava definida no edital). No entanto, tal alteração foi indeferida pela Amlurb (conforme mesmo item do TCA 2012) e, depois disso, não houve novas alterações contratuais a respeito dessa Modernização.

A esse respeito, em seu novo pedido de reequilíbrio, de 2019, peça 60, a Concessionária evoca “Atualização dos investimentos necessários para Modernização do Transbordo Vergueiro”. É colocado como documento base apenas o Ofício 851/AMLURB/PRE/2014, peça 61, ofício este que, como já dito no item anterior deste relatório, teve seu caráter de “aprovação” negado por seu próprio autor (o então Presidente da Amlurb).

Assim, constata-se que não há qualquer formalização referente a alterações do marco contratual de modernização do Transbordo Vergueiro posteriores a 2007.

Portanto, a obrigação referente a este item continua sendo definida pelo TCA 2007:

Quadro 21 – “Modernização” do Transbordo Vergueiro

Investimentos	Item do Contrato	Original	TCA 2007	TCA 2012	Atual
Modernização da Est. Transbordo Vergueiro	<i>Contrato Original</i> - Anexo III - item II.12 <i>TCA 2007</i> - Anexo III - item II.11	Até o 24º mês	Até o 72º mês	Sem alterações	Sem alterações

Fonte: peças 15, 16 e 17.

A modernização que originalmente deveria ter sido realizada no Transbordo Vergueiro incluía, apenas, consoante Anexo I.B do TCA 2007 (fl. 199 da peça 16):

- Implantar sistema de minimização de odores.

- Implantar sistema de monitoramento ambiental de forma a garantir a compatibilidade das atividades com a legislação de controle de poluição ambiental vigente e as posturas dos órgãos ambientais competentes.

Consoante constatado em visita, a concessionária já realizou a implantação do sistema de minimização de odores, vide Anexo 05, peça 76.

A operação da Estação Vergueiro continua se impondo, diante do descumprimento da obrigação contratual de implantar a Nova Estação de Transbordo.

3.6.6. Modernizar e operar a Estação de Transbordo Santo Amaro

Tal obrigação foi originalmente prevista no Anexo III - item II.13 (numeração alterada para item II.12 no TCA 2007), tendo como prazo inicialmente o 12º mês do contrato, que foi prorrogado para o 48º mês no TCA 2007. No Anexo I-B, dispôs-se apenas que seria obrigação da concessionária “reformular, modernizar e ampliar a Estação”.

Foi realizada visita ao local, observando-se a operação, Anexo 06, peça 77.

3.6.7. Implantar Centrais de Triagem Manuais

Disposta originalmente no item II.19 do Anexo III, essa obrigação deveria ter sido realizada, conforme previsões originais, logo no início do contrato. A concessionária deveria ter implantado 12 centrais manuais. As definições a esse respeito também constaram do item 14 do Anexo I.A.

Não tendo sido cumprida, essa obrigação foi revista no TCA 2007. Em evidente equívoco, neste TCA 2007, não foi feita qualquer alteração no Anexo III (diferentemente do que foi feito para a LOGA, que teve alteração contratual similar). No entanto, no item 14.3 do Anexo I.A do TCA 2007, fls. 186/187 da peça 16, ficou explícita a prorrogação das centrais para os anos 9-12 (determinando-se a implantação de 3 centrais em cada um desses anos).

No TCA 2012, item 2.2.2 (fl. 13 da peça 17) a obrigação foi novamente modificada: duas das centrais então previstas para o Ano 12 foram antecipadas para o Ano 9 ⁴¹.

⁴¹ Assim, a obrigação passou a ser de construir cinco centrais no Ano 9, três no Ano 10, três no Ano 11, e uma no Ano 12.

No entanto, logo após a pactuação do TCA 2012, por meio dos ofícios nº 737/AMLURB-P/D.G.S/2013, nº 566/AMLURB-P/D.G.S/2013, foram substituídas as 12 centrais manuais por duas mecanizadas.

Não foi realizado termo aditivo e não ficou definido prazo para a implantação destas centrais. Consequentemente, não constou alteração dos Anexos I.A.4 e I.A.4.1, ou do item 14 do Anexo I.A.

No âmbito dos TCs nº 4146/2016 e nº 4696/2016, constatou-se que a cidade não separa resíduos secos suficientes para utilizar sequer a capacidade da primeira Central Mecanizada, situação que ainda persiste (utiliza, ainda hoje, menos de 50% da capacidade). Com isso, informou-se que não foi ainda “autorizada”, pela Amlurb, a construção da segunda central.

Foi realizada visita ao local, Anexo 07, peça 78.

Conforme já apontado no TC nº 4696/2016, só o custo de construção da Primeira Central de Triagem Mecanizada implantada já supera o das 12 centrais manuais previstas no contrato (mesmo sem a segunda central). Além disso, embora, nos custos de operação, represente possível economia nos três primeiros anos (nos quais a operação das 12 centrais manuais seria feita pela concessionária, que agora opera apenas uma central), tem-se que criou também custos adicionais de operação para os anos seguintes, já que as centrais manuais seriam operadas pelas cooperativas, mas a central mecanizada é, ao que se alega, excessivamente complexa para isso, de forma que foi determinado à concessionária que continuasse operando-a, em ampliação do escopo do contrato, por meio do Ofício nº 0349/Amlurb/Presidência/2017 (peça 29), e em atendimento a pleito que já vinha sendo realizado pela concessionária⁴² no processo de reequilíbrio desde 2014 (peça 62). Se eventualmente construída a segunda central, naturalmente os custos seriam ainda maiores.

Quadro 22 – Implantação das Centrais de Triagem

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual	Quantitativo implantado
Anexo II.18do TCA 2007 Item 2.2.2 do TCA 2012 Ofício nº 566/AMLURB-P/D.G.S/2013 Ofício nº 737/AMLURB-P/D.G.S/2013	12 centrais manuais até o ano 12 (out/13) Substituídas por duas mecanizadas, informalmente, nos ofícios de 2013	Uma central mecanizada implantada

⁴² Nos seguintes termos, peça 62: “considerando o alto investimento alocado ao projeto, os custos de manutenção e a tecnologia empregada, evocamos a ampliação da operação das centrais mecanizadas de triagem até o final da concessão”.

	Não foram mencionados prazo ou especificações para as novas centrais	
--	--	--

Fonte: peças 15, 16, 17, 27 e 28.

3.6.8. Concluir implantação do FISCOR

As especificações exigidas para o FISCOR foram dispostas no Anexo I.F. No TCA 2007, o escopo foi reduzido, tendo-se abrandado as exigências para o serviço (por exemplo, a precisão do GPS, que originalmente devia ser de 10 metros, passou a ser de 20 metros, fl. 311 da peça 16).

No item 2.2.10 do TCA 2012, os valores de investimento no FISCOR foram retornados a seu patamar original, objetivando-se aprimoramento do FISCOR. Contudo, não foram especificadas as novas exigências para o serviço a ser implantado, tendo-se falado apenas em “aprimoramento do FISCOR em interface com o SISCOR”.

Também não ficou especificada data para a implantação deste “aprimoramento”. As obrigações determinadas no TCA 2007 tinham como prazo para seu cumprimento o 48º mês da concessão.

Com isso, não se pode aferir o efetivo cumprimento dessa obrigação contratual modificada pelo TCA 2012.

3.6.9. Implantar Sistema de Coleta Mecanizada

A obrigação de implantar sistema de Coleta Mecanizada foi originalmente disposta no Anexo I-A, itens 9 e 10 do edital.

Após a alteração realizada no TCA 2007 (ver Quadros 4 e 6), a concessionária ficou obrigada a implantar 15.498 m³ até o 228º mês, consoante programação disposta no item 10 do Anexo I-A, que incluiu lista de distritos prioritários disposta no item 10.1.1. Entre os meses 177 e 189 (jun/2019-jun/2020), a obrigação era de ter implantado 9.300 m³.

Consoante informação da Amlurb, fl. 5 da peça 53, a Concessionária implantou 83 contêineres de 1m³ e 2 caixas compactadoras estacionárias de 16m³ cada. Com isso, totalizam-se 115m³ instalados. Ressalte-se que essas caixas compactadoras não se enquadram entre os equipamentos originalmente previstos. De qualquer modo, mesmo as incluindo na conta, o total implantado não atinge 1,3% da obrigação contratual.

Quadro 23 – Realização da Coleta Mecanizada

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual	Quantitativo implantado Mês 178
Anexo III - item I.13 do TCA 2007 Anexo I.A – Item 10 do TCA 2007	Do 177º mês até o 189º mês – 9.300 m³	115 m³ (1,23%)

Fonte: peça 16.

Conclui-se que a concessionária não adimpliu com a obrigação contratual de implantação de contêineres para a Coleta Mecanizada, realizando apenas 1,23% dos investimentos previstos.

A verificação *in loco* de tais contêineres consta do Anexo 03, peça 74. Foram constatadas as irregularidades destacadas no Anexo 08 (peça 79).

3.6.10. Coleta Domiciliar em Favelas - implantação de contêineres metálicos e de caminhões Agilix

3.6.10.1. Fornecimento de contêineres metálicos de 1,6m³

Consoante item 13.5.1 do Anexo I.A do TCA 2007, estabeleceu-se que a Concessionária deveria implantar 1.191m³ de contêineres metálicos até o Ano 5, o que equivaleria a aproximadamente 745 contêineres de 1,6m³ (a opção por contêineres de tal volume é da concessionária), conforme cronograma explícito na mesma cláusula (fl. 184 da peça 16).

No TCA 2012, consoante item 1.3 (fl. 12 da peça 17), a título de “evento de reequilíbrio”, a quantidade foi aumentada, já a partir do ano 4, em 794 contêineres de 1,6m³, passando-se então ao total de 2.461,4m³.

Neste mesmo TCA 2012, pelo item 2.2.3, acrescentaram-se outros 150 contêineres de 1,6m³ a partir do Ano 9. Assim, a quantidade a partir deste ano (out/13), passou a ser de 2.701,4 m³.

O Quadro abaixo resume esses quantitativos⁴³:

Quadro 24 – Quantidade de contêineres metálicos exigível no 15º ano do contrato (coleta em favelas)

Fonte da obrigação	Quantidade de Contêineres exigida no 15º ano
Item 13.5.1 do Anexo I-A do Contrato Original	1.191,0 m³
Item 13.5.1 do Anexo I-A do TCA 2007	1.191,0 m³
Item 1.3 TCA 2012	Passaram a ser exigidos 2.461,4 m³

⁴³ Note-se que houve ainda a “evocação” de 85 contêineres de 1,6 m³ no bojo do item 2.1 (Revisão Extraordinária), que no entanto não constou incluída no escopo do TCA 2012 (Cláusula Terceira), motivo pelo qual foi desconsiderada neste relatório.

Item 2.2.3 do TCA 2012	Passaram a ser exigidos 2.701,4 m ³
------------------------	--

Fonte: peças 15, 16 e 17.

A concessionária informa ter (em jul/19), fls. 5/6 e fl. 42 da peça 34, 2.736 contêineres de 1,6m³, perfazendo total de 4.377,6 m³.

Realizou-se visita à localização informada de pequena amostra destes contêineres metálicos no dia 05.09.2019, não havendo constatações relevantes, com a exceção de dois locais (um deles, inclusive, configura um ponto viciado), onde, pelo Relatório de Atividades do mês de jul/2019, deveria haver contêineres (Figuras 37 e 38 - Anexo 03, peça 74).

Quadro 25 – Realização do item 13.5.1 do Anexo I-A - Coleta em Favelas

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual (15º ano)	Quantitativo implantado – mês 178
Anexo I-A – Item 13.5.1 TCA 2012 – Itens 1.3 e 2.2.3	Fornecer 2.704,6m ³ de contêineres metálicos	4.377,6 m ³

Fonte: peças 15, 16 e 17.

3.6.10.2. Caminhões agilix (6m³)

Não havia, no contrato original, obrigação de aquisição de tais caminhões. No bojo do TCA 2012, a implantação de 6 caminhões Agilix foi incluída como “evento de reequilíbrio” (o mérito referente à consideração da aquisição destes caminhões como evento de reequilíbrio foge ao escopo deste processo).⁴⁴

Cabe apenas, nesse sentido, considerar a obrigação que passou a existir quanto a esses caminhões, visto que foram justificados no TCA 2012 como “modificação unilateral imposta pelo TCA” (fl. 57 da peça 17), e o cálculo de seu impacto tarifário considerou reinvestimentos nos veículos a cada 5 anos, peça 63 (à falta de disposições contratuais a esse respeito).

Constata-se, fls. 12/15 e 5/54 da peça 34, que a Concessionária possui atualmente 12 veículos CCL de 6m³, sendo que 7 deles têm idade superior a 5 anos. Portanto, possui apenas 5 veículos na idade adequada.

Quadro 26 – Caminhões Agilix

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual	Quantitativo implantado – Mês 178
Item 1.2 do TCA 2012	6 caminhões agilix	12 caminhões agilix

⁴⁴ Note-se que houve ainda a “evocação” de mais dois veículos Agilix no bojo do item 2.1 (Revisão Extraordinária), que no entanto não constou incluída no escopo do TCA 2012 (cláusula terceira), motivo pelo qual foi desconsiderada neste relatório.

		Porém, 7 estão acima da idade permitida, havendo apenas 5 na idade adequada
--	--	---

Fonte: peças 17 e 34.

3.6.11. Revegetação dos aterros Sapopemba e São Matheus

Conforme item II.8 do Anexo III do TCA 2007, a Concessionária tinha a obrigação de realizar estudos ambientais, projeto executivo, e implantar revegetação nos aterros desativados Sapopemba e São Matheus, com vistas à sua transformação em parque.

O Aterro Sapopemba já foi transformado em parque em dez/12 (início do Ano 9), por meio do Decreto Municipal nº 53.674/2012. A Concessionária evoca a “exclusão” de seus custos no cálculo da tarifa, a partir do 9º ano, na Revisão Ordinária de 2019, fl. 6 da peça 60, data da transformação em parque. Não foram localizadas, nos processos administrativos, informações a respeito de quando teria sido concluída a revegetação do Aterro Sapopemba, e se teria se dado de maneira satisfatória.

Para o Aterro São Matheus, segue em andamento a revegetação, fls. 162/163 da Peça 34.

Quadro 27 – Revegetação dos Aterros Sapopemba e São Matheus

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual	Quantitativo implantado – Mês 178
Anexo III - item II.8	Até o 48º mês	Sapopemba realizado (não se localizaram informações a respeito da data de cumprimento) São Matheus ainda em andamento (obrigação não cumprida no prazo)

Fonte: peças 15, 16 e 17.

Ou seja, não foi cumprida, no prazo, a obrigação de realizar a revegetação do Aterro São Matheus.

3.6.12. Realizar serviços e obras de compensação

Conforme item II.28 do Anexo III do TCA 2007, a Concessionária tinha a obrigação de realizar serviços e obras compensatórias e de melhoria no entorno dos equipamentos implantados, como “manutenção do viário, construção de creches ou reforma de creches, escolas, centros de educação ambiental e outros”.

Tais melhorias deveriam ter o valor (mínimo) de R\$ 5.000.000,00 (data base de 2003), a serem despendidos entre os meses 48 e 84.

Essa obrigação é oriunda do contrato e teve valores e prazos específicos estabelecidos pelo próprio contrato, e portanto não se confunde com eventuais outras melhorias eventualmente solicitadas pelos órgãos de licenciamento (como condição para licenciamento dos novos equipamentos da concessão).

Na peça 34, a concessionária informa algumas atividades de compensação ambiental realizadas que, em tese, poderiam ser referentes a essa obrigação, como por exemplo o Centro de Referência Ambiental Morro do Cruzeiro. No entanto, para este Centro de Referência Ambiental, consta que ainda não houve conclusão, consoante relatório da concessionária, fl. 165 da peça 34.

Já o restante das compensações ambientais informadas, como por exemplo as da peça 64, não se enquadra necessariamente no que fora determinado no item II.28, que não se confunde, como já explicado, com as exigências normais eventualmente realizadas pelos órgãos de compensação ambiental, sendo obrigação contratual específica e que teve o condão de fixar um mínimo de compensação, independentemente do que eventualmente fosse exigido a título de licenciamento.

Não constam evidências de que a Amlurb tenha atestado o recebimento e o cumprimento de qualquer das atividades de compensação ambiental a título de cumprimento dessa obrigação contratual.

Quadro 28 – Implantação das Centrais de Triagem

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual	Quantitativo implantado Mês 178
Item II.8 do Anexo III do TCA 2007	Realizar obras de compensação no valor de R\$ 5.000.00,00 entre os meses 48 e 84	-

Fonte: peça 16.

Conclui-se que não há evidências de que essa obrigação contratual tenha sido efetivamente cumprida.

3.6.13. Projeto de Sistema de Redução de Resíduos

Tal obrigação está prevista no item II.14 do Anexo III do TCA 2007.

Pela previsão do TCA 2007, o projeto deveria ter sido entregue até o 72º mês, e implantado até o 120º.

Questionada a respeito, a Amlurb apresentou carta da Concessionária em que teria sido entregue o referido projeto (fl. 15 da peça 54), em 7 de julho de 2011 (mês 81), configurando-se atraso em relação ao prazo contratual. No entanto, não consta nos documentos enviados o projeto em si, nem foram apresentadas evidências de seu recebimento/aceitação pela Amlurb, também não se tendo comentado a respeito da atuação da Amlurb na avaliação e implantação das melhorias apresentadas nesse projeto.

Quadro 26 – Projeto de Redução de Resíduos

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual	Quantitativo implantado Mês 178
Item II.14 do Anexo III	Projeto (72º mês)	Cumprido com atraso (mês 81). Além disso, não foi fornecida cópia do projeto, nem foram apresentadas evidências de seu recebimento pela Amlurb.

Fonte: peças 15, 16 e 17.

3.6.14. Implantar Usina de Compostagem

A obrigação de implantar Usina de Compostagem foi originalmente disposta no Anexo III - item II.10. Prevvia-se sua implantação em duas fases, cada uma com capacidade de 500t/dia, a primeira até o 4º ano e segunda até o 8º ano. A localização escolhida para essa Usina seria a do novo aterro sanitário implantado, ou outro lugar indicado pela Amlurb.

No TCA 2007, a segunda fase da implantação foi excluída, e a primeira prorrogada apenas para o 15º ano (item II.10 do Anexo III).

Constata-se que, por meio dos Ofícios nº 23/AMLURB/PRE/2014, nº 384/AMLURB/PRE/2014 e nº 1187/AMLURB/2014, peça 65, o então Presidente da Amlurb chegou a aprovar projeto para construção de uma “Central de Reciclagem da coleta seletiva de resíduos orgânicos”, em atendimento à obrigação contratual aqui analisada.

No entanto, não houve efetiva conclusão dos investimentos, tendo a concessionária solicitado, no âmbito do novo processo de reequilíbrio, SEI 8310.2018/0002098-5, a postergação desse investimento para o Ano 16, fl. 10 da peça 60, alegando estar “Em busca da melhor solução tecnológica de tratamento de resíduos orgânicos”.

Constata-se, assim, que a obrigação não será cumprida no prazo estabelecido (180º mês).

Quadro 27 – Usina de Compostagem

Fonte da Obrigação	Obrigação Contratual	Quantitativo implantado
Item II.10 do Anexo III do TCA 2007	Usina de 500t/dia até o 180º mês	-

Peças 15 e 16

3.7. Responsáveis

Item da Conclusão	Nome e Cargo	Peças
4.1.1	Silvano Silvério da Costa - Presidente da Amlurb à época ⁴⁵	Peça 27, Peça 28
4.1.2	Edson Thomaz Lima Filho, Carlos E. Balotta - Presidente da Amlurb e chefe de gabinete	Peça 29
4.1.3	Silvano Silvério da Costa - Presidente da Amlurb à época ⁴⁶	Peça 30, Peça 32
4.1.4	Edson Thomaz Lima Filho, Carlos E. Balotta - Presidente da Amlurb e chefe de gabinete	Peça 31
4.1.5	Silvano Silvério da Costa - Presidente da Amlurb à época Edson Thomaz Lima Filho, Carlos E. Balotta - Presidente da Amlurb e chefe de gabinete	Peças 27, 28, 29, 30, 31 e 32
4.2.1 a 4.2.7	Evaldo Azevedo – Diretor de Gestão de Serviços Tamiris Gonçalves de Souza – Gerente de Concessões e Permissões	Peça 51, Peça 33
4.2.8 e 4.2.9	José Rodriguez Vazquez - Diretor de Gestão de Serviços à época do TCA 2012 e da primeira ampliação Silvano Silvério da Costa - Presidente da Amlurb à época da primeira ampliação Evaldo Azevedo – Diretor de Gestão de Serviços à época da segunda ampliação e atual Edson Thomaz Lima Filho, Carlos E. Balotta - Presidente da Amlurb e chefe de gabinete à época da segunda ampliação e atual	Peça 17, Peça 31, Peça 32, Peça 51
4.3.1 a 4.3.8	Evaldo Azevedo – Diretor de Gestão de Serviços Tamiris Gonçalves de Souza – Gerente de Concessões e Permissões	Peça 51, Peça 33
4.4.1 a 4.4.10	Evaldo Azevedo – Diretor de Gestão de Serviços Tamiris Gonçalves de Souza – Gerente de Concessões e Permissões	Peça 51, Peça 33

4. CONCLUSÃO

Do exposto, conclui-se:

4.1. Modificações onerosas do contrato não formalizadas pela Amlurb:

4.1.1. O ato administrativo que determinou a substituição das doze centrais de triagem manuais definidas no contrato por duas centrais de triagem mecanizadas (Ofício nº 566/AMLURB-P/DGS/2013): não foi publicado (violação ao art. 32 da Lei Municipal 13.478/02); não foi formalizado pela assinatura de termo aditivo (violação ao art. 61, párr. único da LF 8666/93, c/c arts. 65, art. 2º párr. único e art. 124 da mesma lei); não teve devidamente avaliados seus impactos financeiros de forma que se pudesse

⁴⁵ Já se manifestou a respeito deste apontamento no TC 4696/2016.

⁴⁶ Já se manifestou a respeito deste apontamento no TC 4696/2016.

demonstrar sua vantagem para a Administração e foi feito sem que se realizasse, ou se justificasse, a não realização de processo licitatório (violando os art. 2º, art. 58, I e art. 124 da LF nº 8.666/93, c/c art. 18 da LF 8.987/1995); não foi acompanhado de reequilíbrio concomitante (violação ao art. 9, §4º da LF 8.987/95). **(item 3.3, item 3.3.1 “a” e item 3.3.2.1)**

4.1.2. O ato administrativo que determinou a prorrogação da operação da central de triagem mecanizada pela concessionária para além do prazo previsto contratualmente (Ofício nº 349/AMLURB/Presidência/2017): não foi publicado (violação ao art. 32 da Lei Municipal 13.478/02); não foi formalizado pela assinatura de termo aditivo (violação ao art. 61, pár. único da LF 8666/93, c/c arts. 65, art. 2º pár. único e art. 124 da mesma lei); não teve devidamente avaliados seus impactos financeiros de forma que se pudesse demonstrar sua vantagem para a Administração e foi feito sem que se realizasse, ou se justificasse, a não realização de processo licitatório (violando os art. 2º, art. 58, I e art. 124 da LF nº 8.666/93, c/c art. 18 da LF 8.987/1995); não foi acompanhado de reequilíbrio concomitante (violação ao art. 9, §4º da LF 8.987/95); não foi acompanhado de demonstração de adequação orçamentária (violação arts. 15, 16 e 17, c/c art. 17, §7º da LC 101/2000). **(item 3.3, item 3.3.1 “b” e item 3.3.2.2)**

4.1.3. O ato administrativo que determinou a ampliação da Coleta Seletiva em 2014/2015 (Ofício nº 497/AMLURB-PRE/2014): não foi publicado (violação ao art. 32 da Lei Municipal 13.478/02); não foi formalizado pela assinatura de termo aditivo (violação ao art. 60, pár. único da LF 8666/93, c/c arts. 65, art. 2º pár. único e art. 124 da mesma lei); não teve devidamente avaliados seus impactos financeiros de forma que se pudesse demonstrar sua vantagem para a Administração e foi feito sem que se realizasse, ou se justificasse a não realização, de processo licitatório (violando os art. 2º, art. 58, I e art. 124 da LF nº 8.666/93, c/c art. 18 da LF 8.987/1995); vem sendo provisoriamente pago extratarifariamente, com base em orçamentos elaborados pela concessionária e não derivados dos parâmetros do contrato, cuja avaliação foi prorrogada para o momento do reequilíbrio. A Concessionária evoca novos aumentos de tarifa por esta ampliação na revisão ordinária atualmente em andamento. **(item 3.3, item 3.3.1 “c” e item 3.3.2.3)**

4.1.4. O ato administrativo que determinou a ampliação da Coleta Seletiva em 2017/2018 (Ofício nº 0617/AMLURB/CHGAB/2017): não foi publicado (violação ao art. 32 da Lei Municipal 13.478/02); não foi formalizado pela assinatura de termo aditivo (violação ao art. 61, pár. Único da LF 8666/93, c/c arts. 65, art. 2º pár. único e art. 124 da mesma lei); não teve devidamente avaliados seus impactos financeiros de forma que se pudesse demonstrar sua vantagem para a Administração e foi feito sem que se realizasse, ou se justificasse a não realização, de processo licitatório (violando os art. 2º, art. 58, I e art. 124 da LF nº 8.666/93, c/c art. 18 da LF 8.987/1995); vem sendo provisoriamente pago extratarifariamente, em valor que diverge do orçado pela concessionária e que não possui memória de cálculo evidenciada. A Concessionária evoca novos aumentos de tarifa por esta ampliação na revisão ordinária atualmente em andamento. **(item 3.3, item 3.3.1 “d” e item 3.3.2.4)**

4.1.5. Todas essas modificações do contrato realizadas por ofícios não tiveram especificações técnicas e padrões de serviço suficientemente definidos, o que impede o adequado controle e fiscalização das obrigações contratuais alteradas e/ou inseridas. **(item 3.3, item 3.2.3.2 e item 3.3.2)**

4.2. Gestão e fiscalização contrato pela Amlurb:

4.2.1. Os Balancetes de Atividades e demais documentos anexados às medições contratuais mensais não constituem evidências suficientes de cumprimento do contrato ou de prestação dos serviços a contento pela concessionária. **(item 3.4.1)**

4.2.2. Não constam das medições mensais, ou do processo administrativo, apontamentos da Amlurb a respeito dos investimentos contratuais inexecutados ou atrasados. **(item 3.4.1)**

4.2.3. A inexecução dos investimentos contratuais pela concessionária não foi objeto de sanções contratuais pela Amlurb. **(item 3.4.1)**

4.2.4. O IQG 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. **(item 3.4.2)**

- 4.2.5.** Requisitada, a Amlurb não possuía os planos de trabalho atualizados da concessionária, o que evidencia deficiências na atividade de fiscalização. **(item 3.4.4)**
- 4.2.6.** A Amlurb informou possuir, ao todo, apenas 14 funcionários dedicados à fiscalização dos serviços e investimentos definidos nos dois contratos de concessão. **(item 3.4.3)**
- 4.2.7.** Apesar das reiteradas e numerosas inexecuções e discrepâncias entre os serviços/investimentos definidos no contrato e os serviços/investimentos efetivamente realizados, a tarifa é paga, mensalmente, atestando-se a plena regularidade da execução contratual, sem que conste qualquer tipo de apontamento pela Amlurb na medição. **(item 3.4.1)**
- 4.2.8.** Apesar de no TCA 2012 já ter havido um reequilíbrio com a justificativa de universalizar a Coleta Diferenciada/Seletiva, na “*totalidade das vias do agrupamento em toda sua extensão*”, constata-se que a Amlurb realizou nova ampliação no serviço, com novos aumentos de equipamento, pagos extratarifariamente. **(item 3.5.3.1)**
- 4.2.9.** Mesmo assim, ainda há locais da cidade que não possuem o serviço de coleta diferenciada/seletiva **(item 3.5.3.2).**

4.3. Verificação dos serviços prestados pela Concessionária

4.3.1. Coleta Domiciliar

4.3.1.1. Foram constatados veículos que contam mais de 5 anos, em violação ao item 6.13 do Anexo I-A. Os Diretores de Gestão e Serviços da Amlurb autorizaram, por ofícios, essa “prorrogação” da renovação da frota, embora não possuam competência para isso, em infringência ao art. 217 da LM nº 13.478/2002 (competências da Diretoria de Gestão e Serviços), ensejando as consequências previstas no art. 180 da LM nº 8.989/79 (responsabilidade do servidor público). **(item 3.5.1)**

4.3.2. Coleta em Feiras Livres:

4.3.2.1. O serviço de coleta feiras livres (não incluídas no Programa Feira Limpa) deixou de ser executado pela concessionária em 2011. A exclusão desse serviço do contrato não foi objeto de termo aditivo que especificasse o escopo da alteração obrigacional, e

até o presente momento não houve a apropriação dos efeitos financeiros dessa exclusão na tarifa da concessão, que permanecem pendentes de avaliação. **(Item 3.5.2)**

4.3.3. Coleta em Favelas:

4.3.3.1. Foram constatados caminhões agiliz que contam mais de 5 anos, em violação ao item 6.13 do Anexo I-A. Os Diretores de Gestão e Serviços da Amlurb autorizaram, por ofícios, essa “prorrogação” da renovação da frota, embora não possuam competência para isso, em infringência ao art. 217 da LM nº 13.478/2002 (competências da Diretoria de Gestão e Serviços), ensejando as consequências previstas no art. 180 da LM nº 8.989/79 (responsabilidade do servidor público). **(item 3.6.10.2)**

4.3.3.2. A concessionária disponibilizou, em jul/19, apenas 382 coletores de comunidades carentes, quantidade inferior à contratualmente exigida (de 436). Tal constatação concretiza hipótese de infração passível de sanção administrativa à forma da subcláusula 19.5.IX do contrato, disciplinada pela Resolução Amlurb 108/2017, Anexo Único, item 19.5.IX.M (Deixar de manter coletor de equipe de favela, conforme disposto no plano de trabalho) **(item 3.5.6.2).**

4.3.3.3. A Amlurb informou que não fiscaliza o serviço de Coleta Interna em favelas (coleta porta a porta, com coletores equipados com lutocares). **(item 3.5.6.2)**

4.3.4. Coleta Seletiva Containerizada (PEVs):

4.3.4.1. Foram verificados contêineres com os seguintes problemas: contêineres danificados, sem tampa e/ou localizados em áreas comerciais em que predominam grandes geradores; contêineres em escolas públicas estaduais, polícia militar e em empresa privada. **(item 3.5.4).**

4.3.5. Coleta dos Resíduos de Saúde

4.3.5.1. As especificações técnicas que regulamentam a prestação de serviços de coleta, transporte e descarga de resíduos sólidos, originários dos serviços de saúde, constantes no Anexo I-E do Anexo II do Termo de Compromisso Ambiental de 29 de outubro de 2007, não foram devidamente atualizadas de acordo com a Resolução Conama nº 358, de 29

de abril de 2005, resolução esta que revogou a Resolução Conama nº 283, de 12 de julho de 2001. **(item 3.5.5)**

4.3.5.2. É necessária atualização do I.8 Anexo III do Edital, que determina que a Concessionária deveria “implantar e operar Unidade de Tratamento de resíduos de serviço de saúde dos grupos A e C, decaídos segundo a Resolução CNEN 6.05”, uma vez que essa Resolução foi revogada pela Resolução CNEN/CD nº 167, de 30 de abril de 2014 que implementou a NORMA CNEN NN 8.01 **(Item 3.5.5)**

4.3.5.3. Foram verificados 20 veículos com idade superior a 5 anos, em violação ao item 6.13 do Anexo I-A Os Diretores de Gestão e Serviços da Amlurb autorizaram, por ofícios, essa “prorrogação” da renovação da frota, embora não possuam competência para isso, em infringência ao art. 217 da LM nº 13.478/2002 (competências da Diretoria de Gestão e Serviços), ensejando as consequências previstas no art. 180 da LM nº 8.989/79 (responsabilidade do servidor público) **(Item 3.5.5)**

4.3.6. Programa de Conscientização

4.3.6.1. Não constam, nos processos administrativos, avaliações da Amlurb a respeito da efetividade dos Programas de Conscientização realizados. **(item 3.5.8)**

4.3.7. Programa Feira Limpa:

4.3.7.1. Não há andamento para a implantação deste programa. **(item 3.5.7)**

4.3.8. FISCOR

4.3.8.1. Diante da insuficiente especificação realizada no TCA 2012, não é possível avaliar o escopo obrigacional atualmente exigido para o FISCOR. **(item 3.6.8)**

4.4. Verificação do cumprimento dos investimentos obrigatórios pela Concessionária

4.4.1. A concessionária não implantou a Estação de Tratamento de Efluentes, em descumprimento ao item II.3 do Anexo III. **(item 3.6.2)**

4.4.2. A concessionária não implantou a Nova Estação de Transbordo, em descumprimento ao item II.13 do Anexo III. **(item 3.6.4)**

- 4.4.3.** Não está formalizada, aprovada ou descrita no contrato uma nova modernização/ampliação da Estação de Transbordo Vergueiro. **(itens 3.6.4 e 3.6.5)**
- 4.4.4.** A concessionária implantou apenas 1,2% da quantidade de contêineres mínima exigida para a Coleta Mecanizada, em descumprimento ao item II.15 do Anexo III c/c item 9.4.2 e item 10 do Anexo I.A. **(item 3.6.9)**
- 4.4.4.1.** Foram verificadas deficiências nos contêineres instalados, tais como: contêineres danificados, sem tampa e localizados em áreas comerciais, em que predominam grandes geradores, e/ou ausência de contêineres em endereço indicado no Relatório de Atividades de jul/2019 . **(item 3.6.9)**
- 4.4.5.** A concessionária não concluiu a revegetação do Aterro São Matheus, já tendo se esgotado o prazo contratual para tanto, em descumprimento ao item II.8 do Anexo III. **(item 3.6.11)**
- 4.4.6.** Não foram localizadas, nos processos administrativos, informações a respeito de quando teria sido concluída a revegetação do Aterro Sapopemba, e se teria se dado de maneira satisfatória. **(item 3.6.11)**
- 4.4.7.** Em relação às atividades de compensação determinadas especificamente pelo contrato (item II.28 do Anexo III), não há comprovação de sua conclusão, formalização, valor ou recebimento pela Amlurb. **(item 3.6.12).**
- 4.4.8.** O projeto de sistema de redução de resíduos foi entregue pela concessionária com atraso em relação ao prazo contratual, e não consta registro de atuação da Amlurb na avaliação e implantação das melhorias apresentadas nesse projeto, em descumprimento ao item II.14 do Anexo III. **(item 3.6.13).**
- 4.4.9.** A concessionária não implantou a Usina de Compostagem, em descumprimento ao item II.10 do Anexo III. **(item 3.6.14)**
- 4.4.10.** Todas essas inexecuções de investimentos descritas e documentadas, em tese, indicam hipóteses de infrações graves passíveis de sanções administrativas contratuais à concessionária na forma da subcláusula 19.5.I do contrato, disciplinada pela Resolução Amlurb 108/2017, item 19.5.1.A (Deixar de realizar obras, fornecer e

implantar equipamentos, bem como as instalações necessárias à execução dos objetos dos Contratos, assim como à continuidade, modernização, ampliação e universalização dos serviços). **(item 3.6)**

Em 23.07.2020

Carlos Richelle Soares da Silva
Agente de Fiscalização

Fernando Celso Morini
Agente de Fiscalização

Pedro Luís de Vasconcelos Oliveira
Agente de Fiscalização

Maurício L. Beraldo
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle

R.P.: P.H.A.S