

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE TERMO ADITIVO

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº: 2020/03252

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Termo aditivo ao Contrato nº 027/SSO/2004

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do ato examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e de mérito.

2.3. Área auditada

Autoridade Municipal de Limpeza Urbana/Fundo Municipal de Limpeza Urbana

2.4. Período da realização

10.08.2020 a 20.11.2020

2.5. Período de abrangência

08.07.2020 a 20.11.2020

2.6. Equipe técnica

Pedro Henrique Andrade Silva

RF nº 20.304

Pedro Luís de Vasconcelos Oliveira

RF nº 20.268

2.7. Procedimentos

- Exame dos documentos anexados ao Processo SEI nº 8310.2017/0000325-6.
- Exame das informações contidas no eTCM nº 8.769/2020, no eTCM nº 13.664/2020, no eTCM nº 13.390/2020.

- Requisições formais de informações e documentos à Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (Amlurb).

3. RESULTADO

3.1. Introdução e histórico

Trata-se de análise da alteração contratual proposta no Ofício 116/Amlurb-PRE/2020 (agrupamento NO) (peça 05), de 08.07.2020, no qual a Amlurb prevê novas obrigações contratuais para a Concessionária, assim como o pagamento de R\$ 980.000.00 mensais¹, com a justificativa de universalizar a Coleta Seletiva na Cidade de São Paulo, “conforme Nota Técnica” anexada ao processo de contratação (peça 04).

Além disso, analisa-se também a alteração contratual contida no Ofício nº 033/Amlurb – Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento/2020, outra suposta etapa da ampliação da coleta seletiva, que envolveu a “operação do segundo turno da Central Mecanizada de Triagem”, pela qual a concessionária solicitou à Amlurb o valor mensal de R\$ 466.112,52, fls. 9/10 da peça 04.

Em 23.07.2020, fl. 12 da peça 06, o Conselheiro Relator enviou ofício à Amlurb para ciência e manifestação acerca do Memorando C-VI nº 11/2020 (peça 06), assim como determinou a abertura de processo específico para análise da alteração contratual promovida pelo Ofício 116/amlurb-PRE/2020 (eTCM nº 8.769/2020). Em complemento à instrução da análise contratual, em 20.08.2020, a Auditoria enviou à Amlurb requisição de informações e documentos, peça 07.

Como resposta à Requisição de peça 07, a Amlurb enviou os documentos de peça 08 (resposta às questões) e 09 (anexo com cálculos), em 21.09.2020. Essa mesma documentação de peça 08 foi anexada como resposta ao Memorando C-VI nº 11/2020, em 30.09.2020 (consoante peça 23 do eTCM 8769/2020).

¹ A serem corrigidos pelo índice da subcláusula 15.2 do contrato de concessão, fl. 23 da peça 26, data-base de set/19.
Cód. 042 (Versão 05)

Assim, em princípio, tanto a Requisição de Documentos enviada pela Auditoria como o Memorando C-VI nº 11/2020 foram considerados respondidos, pela Amlurb, com base no mesmo arquivo de peça 08.

Posteriormente, em 20.10.20, foi realizada mesa técnica, solicitada pela Amlurb, para tratar da ampliação da coleta seletiva, peça 10². Nessa mesa técnica, a Amlurb apresentou as mesmas informações já contidas na resposta de peça 08, já então juntada ao protocolo eTCM nº 8.769/2020 e a este TC nº 9.660/2020.

Em sua manifestação na mesa técnica, a Auditoria apresentou algumas constatações preliminares a respeito de inconsistências na resposta trazida pela Amlurb, identificando ainda os principais pontos não esclarecidos ou abordados pela Autarquia em sua resposta.

Após a mesa técnica, com isso, a Amlurb informou que enviaria novo esclarecimento, por escrito, a respeito das deficiências apontadas pela Auditoria na documentação. Tal novo esclarecimento foi enviado dia 04.11.2020, no eTCM nº 13.664/2020, consoante peça 11.

Diante desse histórico, a análise aqui realizada se desenvolverá da seguinte forma:

- i) Realiza-se primeiramente a apresentação do histórico do serviço de coleta seletiva no Contrato nº 27/SSO/2004, chegando até o presente aditivo (itens 3.2 e 3.3).
- ii) Em seguida, analisam-se as irregularidades constatadas na ampliação da coleta seletiva pelo Ofício 116/Amlurb-PRE/2020 e Nota técnica (item 3.4), em função da análise dos documentos e da resposta da Amlurb à Requisição de Documentos de peça 07³, inclusive considerando as informações e explicações trazidas pela Amlurb na mesa técnica de 20.10.2020 e na manifestação complementar trazida pela Amlurb após a Mesa Técnica (analisada apartadamente, ao final de cada tópico).

Destaque-se, nesse sentido, que a documentação complementar acrescida pela Amlurb após a realização da mesa técnica, consoante eTCM nº 13.664/2020, peça 11, em 04.11.2020, foi

² Peça 33 do eTCM nº 8769/2020.

³ Lembrando-se que essa resposta foi considerada pela Amlurb como esclarecimento também ao Memorando C-VI nº 11/2020, conforme peça 23 do eTCM nº 8.769/2020.

analisada pela Auditoria antes da emissão deste relatório⁴. Quando relevantes, esses esclarecimentos complementares serão destacados e analisados ao final de cada item do relatório (itens 3.4.1 a 3.4.7). Ressalte-se que eles não foram aptos a modificar os indícios e riscos preliminarmente apontados pela auditoria no Memorando C-VI nº 11/2020, nem as inconsistências contidas na resposta Amlurb de peça 08.

3.2. O serviço de coleta seletiva no Contrato nº 27/SSO/2004

O serviço de coleta seletiva, no âmbito do Contrato nº 27/SSO/2004, encontra-se dividido em duas espécies diferentes de obrigação contratual:

- Coleta Diferenciada: Item 4 do Anexo I.A, peça 12. Refere-se à coleta seletiva realizada **porta-a-porta**, em que os resíduos secos e/ou inertes são coletados nas residências, separadamente dos resíduos orgânicos.
- Coleta Seletiva Containerizada (por Pontos de Entrega Voluntária): item 15 do Anexo I.A, peça 12. Refere-se à coleta seletiva de materiais secos/inertes depositados em Pontos de Entrega Voluntária –PEV.

Assim, o contrato original previu como obrigação da concessionária realizar as duas formas de coleta seletiva, que deveriam coexistir de forma complementar.

Ao longo da execução do contrato, ambos estes serviços sofreram diversas alterações, sendo objeto de disposição tanto no TCA 2007 como no TCA 2012. Além disso, após o TCA 2012, foram objeto de modificação por meio de ofícios enviados pela Amlurb à concessionária.

3.2.1. 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 recicláveis

⁴ Tal documentação complementar, cujo objetivo era o esclarecimento adicional a respeito de pontos não resolvidos pela primeira resposta enviada (peça 08), foi organizada pela Amlurb em função de alguns dos pontos trazidos no Memorando C-VI nº11/2020.
Cód. 042 (Versão 05)

separados pelos próprios usuários em seus domicílios, com roteiros de coleta de periodicidade semanal.

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 posteriormente modificado tanto pelos TCAs 2007 e 2012, como por ofícios nos anos de 2014/2015 e 2017/2018.

Assim dispunha o contrato original:

Figura 01 – Obrigação original

4.2. A Concessionária deverá implantar sistema de coleta diferenciada nos mesmos prazos e regiões definidos para a implantação da coleta containerizada, estabelecidos na Tabela constante do item 10 deste documento.

Fonte: Anexo I-A do Contrato Original, peça 12

Em seu plano de trabalho original (Proposta Comercial da licitação), a Concessionária dimensionou para este serviço um total de apenas 3 veículos (mais um de reserva), conforme fls. 4/5 da peça 13 (dimensionamento da coleta diferenciada).

Figura 02 – Dimensionamento original

- e) Dimensionamento dos Veículos e Equipamentos – 6º Período: do 49º mês ao 56º mês e do 7º Período: Do 97º ao 240º mês da Concessã:
- Quilometragem total a ser atendida pela coleta diferenciada:.....1.532 quilômetros
 - Quilometragem diária a ser atendida:.....136 quilômetros / dia
 - Número de veículos necessários:.....3 veículos / 2 turnos

Fonte: Plano de Trabalho da Concessionária, peça 13

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 108º mês (item 4.2 do TCA 2007). A tarifa foi correspondentemente aumentada para considerar esses quantitativos de 8 a 10 veículos. A justificativa, no relatório da FIPE do TCA 2007, foi de que estes teriam sido os

recursos “alocados desde o início (...), mantendo o serviço implantado antes do início da Concessão” (fl. 16, peça 14). A obrigação passou a ser disposta da seguinte forma:

Figura 03 – TCA 2007

4.2. A Concessionária deverá implantar sistema de coleta diferenciada nos prazos estabelecidos abaixo e regiões a serem definidas pela AMLURB:

Etapa	Prazo implantação	Agrup NO – Quantidade de Veículos	Agrup SE – Quantidade de Veículos
1	Até o final do 48º mês da concessão	08	08
2	Até o final do 60º mês da concessão	08	10
3	Até o final do 108º mês da concessão	10	10

Fonte: Anexo I.A do TCA 2007, peça 14

No TCA 2012, houve mais uma ampliação obrigacional, conforme item 2.2.2, fl. 10 da peça 15:

Figura 04 – TCA 2012

2.2.2	Acréscimos no 9º ano, de 02 (dois), no 10º de 03 (três) no 11º de 03 (três) e, no 12º de mais 02 (dois) CCL de 15 m³ com “Lifter” para coleta domiciliar diferenciada.	25
-------	--	----

Fonte: Peça 15

Não houve, contudo, expressa alteração do item 4.2 do Anexo I.A do contrato, ou mesmo remissão a ele, o que dificulta a interpretação do contrato. Juntamente com adições na Coleta Seletiva Containerizada (*muncks*, contêineres), foram acrescidos 10 veículos, de forma que o número passou a ser de 20 veículos. No entanto, na justificativa referente a tal ampliação (itens 2.2.2 a 2.2.4 do TCA 2012), informou-se que estava sendo calculada **“de modo a totalizar uma frota de 22 caminhões CCL de 15m³, capaz de atender 100% da extensão das vias do Agrupamento”**, pg. 39 da peça 15. Note-se que, nessa ocasião, de forma semelhante à atual modificação pretendida, especificou-se número de equipamentos supostamente

destinado à universalização, mas não ficou determinada contratualmente a obrigação de universalizar⁵.

Notar que o título do item 2.2.2 do TCA 2012 fala em adição de 10 veículos, mas a justificativa exposta no TCA menciona adição de 12 veículos, pg. 39 da peça 15. Na mesma toada, o cálculo do aumento na tarifa foi feito considerando a adição de 12 veículos, e não de apenas 10, consoante já exposto no TC nº 3.067/2016. Isso pode, em tese, ser referente ao fato de que 2 destes 12 veículos fariam parte da “reserva técnica”, uma vez que o Relatório FIPE no TCA 2012 fez essa divisão entre “veículos em operação” e “veículos na reserva técnica”, expondo apenas os “veículos em operação”. Tal divisão, contudo, não decorre do contrato, que não explicita obrigação de quantidades de veículos dividida entre operação e reserva técnica, mencionando, como se denota no item 4.2 do TCA 2012, apenas “veículos”.

Continuando, em que pese tal aumento de equipamentos no TCA 2012 já tenha tido como justificativa ampliar o escopo dos setores abrangidos pela Coleta Diferenciada para “100% da extensão das vias do Agrupamento”, 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 e publicação de termo aditivo contratual.

A nova ampliação, nestes ofícios, foi programada (pela concessionária, e não pela Amlurb) em duas partes: a primeira parte, no primeiro semestre de 2015, deveria dar conta de atender a 100% da capacidade da primeira Central Mecanizada de Triagem, fl. 10 da peça 16, de 250 toneladas por dia; a segunda parte, em 2016, deveria conseguir atender os “100%” do Agrupamento, fl. 10/11 da peça 16.

⁵ Em sua manifestação complementar, peça 11, e na Mesa Técnica de 20.10.2020, a Amlurb informou que o objetivo, no TCA 2012, não era universalizar 100% da extensão das vias do agrupamento. No entanto, essa afirmação vai de encontro à literalidade do relatório técnico anexo ao TCA 2012, em que tal justificativa ficou expressamente colocada.

Figura 05 – Ampliação 2014/2015

Com estas novas equipes, será possível universalizar 100% do Agrupamento Noroeste. Embora sejam necessárias 52 equipes de coleta com 37 Caminhões Compactadores, estão previstas no contrato de concessão 8 equipes de coleta e 4 Caminhões Compactadores entre 2015 e 2016. Com isso, os recursos necessários para 2016 passam para **44 equipes de coleta e 33 Caminhões Compactadores**.

Resumidamente, segue o dimensionamento para o Agrupamento Noroeste.

2015	Novos Caminhões Compactadores 7	Novas Equipes 13	Incremento na Receita R\$/mês R\$ 703.872,78	
<i>Considerando viagens de 4,5 ton para CMT e viagens de 3,5 ton para Cooperativas</i>				
2016	Novos Caminhões Compactadores 37	Novas Equipes 52		
Recursos Contratuais para Outubro 2015 e 2016	Novos Caminhões Compactadores 4	Novas Equipes 8		
2016	Novos Caminhões Compactadores 33	Novas Equipes 44	Incremento na Receita R\$/mês R\$ 2.382.338,64	
Recursos Necessários 2015 + 2016	Novos Caminhões Compactadores 40	Novas Equipes 57	Incremento na Receita R\$/mês R\$ 3.086.211,42	R\$/toneladas R\$ 381,51
<i>Considerando viagens de 4,5 ton para CMT e viagens de 3,5 ton para Cooperativas</i>				

Fonte: Carta LOGA PRE 11.722/2014, peça 16

No Ofício nº 0595/AMLURB/PRE/2014, único documento referente à Ampliação de 2014/2015, peça 17, consta que foi aprovado esse “Plano” da Correspondência LOGA PRE 11722/2014, peça 16. Contudo, a aprovação realizada nesse ofício menciona apenas “o plano” contido em tal correspondência, afirmando que seria seguido o “cronograma do plano”, sem quaisquer especificações.

Figura 06 – Ampliação 2014/2015

Vimos pelo presente informar a V.S^a, que autorizamos a expansão da Coleta Seletiva de Resíduos Secos no Agrupamento Noroeste, conforme plano apresentado na correspondência LOGA PRE-11722/2014 de 07 de Julho de 2014.

Informamos também que a remuneração dos valores seguindo o cronograma do plano supracitado será realizada em caráter de antecipação da receita que será analisada e reavaliada na Revisão Ordinária quinquenal da tarifa de 2014.

Ao ensejo, renovamos nossos protestos de estima e consideração.

Fonte: Ofício nº 0595/AMLURB/PRE/2014, peça 17

Porém, o fato de que houve aumento de R\$ 703.872,78 na tarifa, fl. 2 da peça 18, permite conhecer que o aumento aprovado teria se referido a 7 CCL e 13 equipes, pg. 11 da peça 16, consistindo na primeira etapa programada pela concessionária. Notar que, até então, não havia “determinação” pelo Poder Público referente a qualquer número de equipes, mas meramente número de caminhões (o dimensionamento das equipes era por conta e risco da

concessionária). Os setores, em tese, seriam aqueles expostos à pg. 12 da peça 16 (Santana, Tucuruvi, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi, Penha, Mandaqui). No entanto, o que a concessionária informa em seu Balancete Mensal (fl. 33 da peça 19), é a universalização no distrito da Penha e na subprefeitura de Pinheiros, e não a realização dos serviços nestes setores expostos à peça 16.

A partir do início de 2018, foi feita nova ampliação, conforme Ofício nº 0616/AMLURB/CHGAB/2017, peça 20. Tal ampliação, porém, não corresponde à segunda parte do “plano” contido na Correspondência LOGA PRE 11722/2014, referindo-se, de fato, à substituição, pela concessionária, da atuação até então realizada por cooperativas em determinadas áreas.

Figura 07 – Ampliação 2017/2018

Prezado Senhor,

Com vistas ao atendimento do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo - PGRIS, em especial, a universalização do serviço de coleta seletiva, vimos por meio deste informar que, **a partir do dia 09/01/17** essa Concessionária passará a ser responsável pela execução do serviço de coleta diferenciada (coleta seletiva) nos roteiros atualmente sob a responsabilidade das Cooperativas localizadas no Agrupamento Noroeste, por prazo indeterminado, nos termos da Cláusula 3.1 do Contrato de Concessão n.º 027/SO/04.

Fonte: Ofício nº 0616/AMLURB/CHGAB/2017, peça 20

Em que pese essa ampliação do escopo ter sido direcionada aos “setores” antes abrangidos pelas cooperativas, estes setores dessa “nova etapa” não ficaram especificados, tendo a concessionária dimensionado o acréscimo de “7 equipes” para o serviço, sem aumento de equipamentos (utilizando-se caminhões reserva), conforme dimensionamento constante do Ofício LOGA PRE 19331/2018, peça 21. Observe-se que, até esse momento, o controle, desde o TCA 2007, parecia ser por quantidade de veículos. No entanto, nessa ocasião, ampliaram-se setores, sem que houvesse modificação na quantidade de veículos, o que significa, inclusive, que havia veículos sem utilização (o que é um contrassenso, indicando planos de trabalho ineficientes, uma vez que as obrigações da concessionária eram referentes a quantidades de veículos).

Esse histórico demonstra os problemas gerados por modificações do contrato não publicadas, que não adotaram a mesma forma do contrato nem se reportaram diretamente aos itens do contrato. O contrato original dispunha apenas os setores a serem abrangidos, deixando o dimensionamento por conta e risco 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 a 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.

3.2.2. Coleta Seletiva Containerizada (por Pontos de Entrega Voluntária)

A Coleta Seletiva Containerizada por Pontos de Entrega Voluntária 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.

Desde o início, a obrigação foi dimensionada em função de quantidades de equipamentos (contêineres).

Figura 08 – Obrigação original

- 15. COLETA SELETIVA CONTEINERIZADA – PONTOS DE ENTREGA VOLUNTÁRIA**

15.1. As **Concessionárias** deverão fornecer e instalar, em cada agrupamento, até o final do 12º mês da concessão, 2.000 *contêineres*, com capacidade de 1000 litros, e 500 *contêineres*, capacidade de 2.500 litros, para coleta seletiva *containerizada* de materiais secos/inertes, em Pontos de Entrega Voluntária –PEV -, conforme especificações técnicas constante no Anexo I-A.5.

Fonte: Anexo I-A do Contrato Original, peça 12

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*).

No TCA 2007, ficou a obrigação de implantar apenas os contêineres recebidos da própria prefeitura.

Figura 09 – TCA 2007

15.1.	As Concessionárias deverão instalar, em cada agrupamento, até o final do 48º mês da concessão os <i>contêineres</i> com capacidade de 1000 litros e de 2.500 litros fornecidos pela Prefeitura conforme ANEXO VI do Contrato, para coleta seletiva <i>containerizada</i> de materiais secos/inertes, em Pontos de Entrega Voluntária – PEV –, conforme especificações técnica constante no Anexo I-A.5.
1.9.1.	2.250 (dois mil, duzentos e cinquenta) contêineres com capacidade volumétrica de 1000 (mil) litros, fornecidos à Concessionária pela Prefeitura de São Paulo, nos termos do disposto no Anexo V – Termo de Entrega do Sistema Existente;
1.9.2.	250 (duzentos e cinquenta) contêineres com capacidade volumétrica de 2500 (dois mil e quinhentos) litros, fornecidos à Concessionária pela Prefeitura de São Paulo, nos termos do disposto no Anexo V – Termo de Entrega do Sistema Existente;

Fonte: TCA 2007, Anexo I.A e Anexo VI, peça 14

Já no TCA 2012, houve ampliação dos serviços para prever mais contêineres, tanto de 1.000 litros como Cycleas.

Figura 10 – Obrigação original

2.2.3	Acréscimo de 1.200 contêineres de 1000 litros (400 no 9º, 400 no 10º e 400 no 11º ano) e de + 30 contêineres de 2500 lts. (PEV'S) (10 no 9º, 10 no 10º e 10 no 11º).....	2
2.2.4	Acréscimo de 02 caminhões munck para coleta de PEV'S)01 no 9º e 01 no 10º ano).....	2

Fonte: TCA 2012, peça 15

Observe-se que tal ampliação, juntamente com a referente ao aumento de caminhões para a coleta diferenciada (item 2.2.2), fora realizada com o objetivo explícito **“atender 100% da extensão das vias do Agrupamento”**.

Por fim, pela correspondência LOGA PRE 11722/2014, peça 16, teriam sido acrescidos ainda outros 207 PEVs de 1000 litros:

Figura 11 – Obrigação original

	jun/14	ago/14	out/14	1º Sem 2015	2016
CCLs	8	11	14	21	58
Equipes	16	22	28	41	93
Novos CCLs	-	-	-	7	33
Nova Esquipes	-	-	-	13	44
Incremento na Receita	-	-	-	R\$ 703.872,78	R\$ 3.086.211,42
PEVS Contratuais	400	-	400	400	-
Novos PEVs	-	-	-	207	4454
Incremento na Receita	-	-	-	R\$ 10.547,09	R\$ 217.973,27
Incremento na Receita para o Projeto de Expansão	-	-	-	R\$ 714.419,87	R\$ 3.304.184,69

Fonte: correspondência LOGA PRE 11722/2014, peça 16.

Consoante se demonstrará no item 3.4.6 deste relatório, constata-se que essa obrigação contratual não foi adimplida até o momento, tanto no que se refere aos contêineres de 1000L, como no que toca aos contêineres de 2500L.

3.3. Aditamentos contratuais realizados em julho de 2020

As obrigações contratuais, até então delineadas à forma descrita no item 3.2.2 deste relatório, foram alteradas pela Amlurb, através do Ofício nº 116/Amlurb-PRE-2020 (peça 05) e Nota Técnica (peça 04).

3.3.1. Ofício nº 116/Amlurb-PRE-2020 – Universalização da Coleta Seletiva

O Ofício 116/Amlurb-PRE/2020 autoriza o início da execução dos serviços de universalização da coleta seletiva, conforme Nota Técnica.

Esta Nota Técnica, por sua vez, peça 04, expõe as justificativas para ampliação da coleta seletiva e como será operacionalizada a universalização da coleta seletiva. A fim de ampliar/universalizar a coleta seletiva, a Nota técnica traz, no seu item 8, o que seriam as novas obrigações a serem cumpridas pelas Concessionárias.

Em contrapartida à ampliação do serviço de coleta seletiva, são estabelecidos valores que passarão a ser pagos imediatamente à concessionária, a título de “receita complementar”, de R\$ 980.000,00 mensais para o Agrupamento Noroeste. Observe-se que não consta, na Nota Técnica, bem como no processo administrativo correspondente, qualquer informação a respeito de como teria sido composto tal valor.

3.4. Irregularidades constatadas no processo de aditamento contratual

Passa-se à análise das irregularidades encontradas no Ofício e na Nota Técnica, instrumentos por meio dos quais está se realizando o presente aditamento contratual.

3.4.1. Ausência de formalização do termo aditivo contratual

As novas obrigações fixadas pelo Ofício e pela Nota Técnica não foram formalizadas em um termo de aditamento.

A lei de licitações, que rege os contratos administrativos e por consequência os contratos de concessão (art. 124 da Lei Federal nº 8.666/93), estabelece a obrigatoriedade de se formalizar um instrumento contratual e, caso haja modificação das obrigações previstas, de se formalizar um termo aditivo. Nesse sentido, faz-se oportuno transcrever excerto do produto 6 da FIPE⁶ elaborado durante consultoria à Amlurb, Termo de Contrato nº 001/AMLURB/2019, processo SEI nº 8310.2018/0002098-5 (fls. 326/329 da peça 36):

Esta subseção discorre, sob ponto de vista jurídico, sobre os documentos que têm a prerrogativa de suportar mudanças nas regras do contrato ao longo de sua execução. **Nos termos do artigo 66 da Lei de Licitações, o contrato administrativo, conceito no qual o Contrato de Concessão se enquadra, faz lei entre as Partes.**

[...]

A Lei de Licitações é expressa sobre a necessidade de formalização do contrato e de suas alterações por meio de aditamentos (artigos 60, caput e 61), sendo as hipóteses em que tal formalização é dispensada expressamente fixadas nos artigos 60, parágrafo único (pequenas compras de pronto pagamento) e 65, §8º (variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido) da Lei de Licitações.

Alterações ao Contrato de Concessão dependem, portanto, de aditamentos e sua execução deve ser baseada nos termos e condições do Contrato de Concessão e nas normas vigentes, sendo os impactos de eventuais mudanças refletidos na avença.

Correspondências e ofícios trocados entre as partes têm o condão de auxiliar na interpretação do Contrato de Concessão e viabilizar sua correta execução,

⁶ Os relatórios do Produto 6 se encontram juntados no SEI nº 8310.2020/0001039-8.
Cód. 042 (Versão 05)

porém não podem ser entendidas como alteração das regras para sua execução. (g.n.)

Importante frisar que o trecho supracitado foi retirado de relatório (Produto 6) produzido durante a consultoria da FIPE à Amlurb quando da análise do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão da coleta de lixo, em 2019/2020.

Na ocasião, a consultora citou decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que reconhece a obrigatoriedade de formalização de termo de aditamento quando há modificação das obrigações contratuais (Produto 6, fl. 329 da peça 36):

Considerando o que consta do Relatório e Voto do Relator, conforme Notas Taquigráficas, juntados aos autos, a E. Segunda Câmara, em sessão de 28 de outubro de 2014, pelo Voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, e Sidney Estanislau Beraldo, e do Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli, tendo em vista que as regras legais da Lei Estadual nº 9.076/95 não foram obedecidas, bem como por ter havido infringência à Lei de Licitações pela não formalização do respectivo termo de aditamento, decidiu julgar irregular a matéria relativa à execução contratual, com aplicação dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, com os ofícios de praxe.” “Apesar da indicação de mudança na forma que o DER trata as alterações contratuais, compatibilizando com as exigências da Lei de Licitações que obriga a formalização de termos de alteração sempre que houver modificação nas condições iniciais do objeto, entendemos que na presente contratação os ditames legais não foram obedecidos, pois ocorreu a inclusão de serviços não previstos, sem a formalização de Aditamentos. Destacamos que a Lei de Licitações dispõe sobre a obrigatoriedade da formalização de aditamentos e impõem a publicação resumida na imprensa oficial como condição indispensável para a eficácia (art. 60 e art.61, § 1º da Lei 8.666/93) (sem grifos no original)”. TC 040369/026/12. Decisão de 6 de novembro de 2014.

Ainda, deve-se considerar que a ampliação da coleta seletiva é uma modificação unilateral do contrato promovida pela Administração e por isso deve seguir o disposto no artigo 65 § 6º da Lei de Licitações⁷. Sobre a aplicabilidade do art. 65 §6º da Lei de Licitações aos contratos de concessão, destaca-se julgado do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE DAR, FAZER E NÃO FAZER. MAJORAÇÃO DA TARIFA DE PEDÁGIO POR MEIO DE RESOLUÇÃO DA ANTT. NÃO CABIMENTO. AUSÊNCIA DE OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC. PRECEDENTES. SÚMULA

⁷ § 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

83/STJ. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO CONTEÚDO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

(...)

9. Insurge-se a recorrente contra o suposto malferimento do art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995, alegando violação ao princípio da especialidade, sob o argumento que o Tribunal a quo deixou de aplicar a lei específica relativa às concessões de serviço público para empregar a lei geral de licitações, no ponto em que prevê a alteração unilateral de contratos para revisão tarifária por meio de aditivos. Está bastante claro o fato de que nenhuma dessas normas o acórdão objurgado negou vigência, pelo simples fato de que elas não contradizem ou afastam a regra do art. 65, § 6º, da Lei 8.666/1993 - como oportunamente registrado pelo TRF-2ª Região, aplicável a todo e qualquer contrato administrativo -, segundo a qual. "em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico - financeiro inicial".

10. Nesse sentido, importa registrar o teor do artigo 124, caput, da Lei 8.666/1993, in verbis: "aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto". Logo, no que diz respeito à matéria ora tratada, como visto, não existe conflito algum entre a lei geral e a específica, daí acarretando a incidência da norma impositiva da formalização do aditamento. (REsp 1708181/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/05/2018, DJe 19/11/2018)

Portanto, não resta dúvida sobre a obrigatoriedade de formalização de termo aditivo.

A obrigatoriedade de formalização de termo aditivo não pode ser tratada como mera formalidade. Além de violar norma jurídica, a ausência de formalização prejudica o controle social e atuação dos órgãos de controle. Prejudica também a transparência das contratações e a própria fiscalização do cumprimento do contrato, já que não é possível estabelecer com precisão quais condições teriam sido acordadas pelas partes.

Essa situação foi evidenciada no acompanhamento do contrato de consultoria sobre o reequilíbrio econômico-financeiro (TC/010366/2019). Verificou-se que há incertezas quanto ao conteúdo das obrigações contratuais alteradas por ofícios, tanto no que toca às ampliações da Coleta Seletiva, como no que se refere às ampliações das centrais de triagem e à Coleta aos Domingos. Como bem assinalou a FIPE, nesses casos é necessário interpretar ofícios, cartas e outros documentos, em alguns casos sequer juntados ao processo administrativo, a fim de se estabelecer o que foi realmente contratado.

Vale ressaltar que essa conduta da Amlurb foi apontada como irregular diversas vezes em relatórios da auditoria. No TC nº 4.696/2016, em manifestação de 01.08.2017, a Auditoria assim se manifestou, sobre a ampliação da coleta seletiva de 2014/2015:

Nos ofícios supracitados, a AMLURB autoriza a expansão da Coleta Seletiva de Resíduos Secos e informa que sua remuneração “será realizada em caráter de antecipação de receita que será analisada e reavaliada na Revisão Ordinária quinquenal da tarifa de 2014”, fl. 489v. Ou seja, esse evento já está sendo remunerado por meio de um montante extratarifário. Conforme levantamento realizado por meio do Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), entre julho/2014 e maio/2017, foi pago um montante extratarifário no total de R\$ 56.423.445,64, relativo à “Coleta Seletiva de Resíduos Secos”, conforme Quadro 36 do Anexo I – Memória de Cálculo, fl. 555vº. **Destaca-se que essa receita extratarifária não foi formalizada por meio de aditamento ao contrato, infringindo o art. 60 c/c o art. 124, ambos da LF nº 8.666/93.**

Tal relatório foi encaminhado à Amlurb em 02.07.2018, peça 23.

Apesar das manifestações desta Auditoria e da consultora FIPE, a Amlurb praticou novamente a mesma conduta no presente aditamento (v. também item 3.4.7).

Análise da manifestação complementar da Amlurb

Consoante fl. 9 da peça 11, a Amlurb informou somente que os contratos têm sido geridos dessa forma, tendo apenas dado continuidade à forma de atuação da gestão anterior. Tal afirmação meramente reitera o que já havia sido trazido na resposta de peça 08. Dessa forma, não modifica as conclusões da auditoria expostas nesse item 3.4.1.

Vale ressaltar, assim, que a Amlurb não traz razões legais que justifiquem a não formalização de termo aditivo, limitando-se a afirmar que o contrato sempre foi gerido dessa forma, sem apontar qual disposição legal afastaria esse dever legal. Resulta, do exposto, que a Amlurb, apesar de ciente da ilegalidade de sua conduta, continua a praticá-la no presente aditamento (ver também item 3.4.7).

3.4.2. Ausência de publicação do ato que ampliou a coleta seletiva

O Ofício e a Nota Técnica estabelecem novas obrigações contratuais para as Concessionárias e para Amlurb, sem, todavia, cumprir os requisitos legais.

Verificou-se que a Amlurb não elaborou um termo de aditamento ao contrato de concessão (item 3.4.1) nem publicou o ofício, a Nota Técnica, os extratos dos termos de aditamento ou informações sobre a assunção de novas obrigações por parte da Administração Pública.

Em resposta à Requisição da Auditoria (peça 07), a Amlurb informou (peça 08):

Não foi efetuada publicação, tendo sido mantido o procedimento de gestão do contrato estabelecido desde o seu início, ou seja: precificação e determinação para início dos serviços. Vale destacar que uma vez tomado conhecimento dos questionamentos oriundos da unidade técnica do TCM, a AMLURB solicitou que nenhuma providência mais fosse adotada pelas concessionárias, suspendendo-se o início das atividades com vistas à universalização da Coleta Seletiva Diferenciada e Containerizada. (g.n.)

O princípio da publicidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, estabelece a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, possibilitando assim o controle desses atos pela população e também pelos órgãos públicos incumbidos da função fiscalizatória.

Nessa esteira, os artigos 26⁸ da LM nº 13.278/02 e 32⁹ da Lei Municipal nº 13.478/02 previram a ampla divulgação dos negócios jurídicos firmados pela Administração Pública Municipal.

Da mesma forma, a LF nº 8.666/93, no seu art. 61¹⁰, parágrafo único, previu o dever de publicação dos contratos, assim como dos seus aditamentos firmados pela Administração Pública.

Ainda, o artigo 4^{o11} da Lei de Improbidade Administrativa (LF nº 8429/92) estabelece como dever dos agentes públicos velar pela estrita observância do princípio da publicidade.

⁸ Art. 26 - O termo de contrato e seus aditamentos deverão ser publicados, na íntegra ou em extrato, no Diário Oficial do Município, dentro de 20 (vinte) dias contados da sua assinatura.

⁹ Art. 32. A publicação do extrato do contrato de concessão no Diário Oficial do Município será a condição de sua eficácia.

¹⁰ Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

¹¹ Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Devido à importância da publicidade no controle dos órgãos públicos, a LF nº 8429/92, no seu art. 11, inciso IV, tipificou como ato de improbidade administrativa a conduta de negar publicidade a atos oficiais.

No caso em tela, o Ofício 116/Amlurb-PRE/2020 e a Nota Técnica que estabeleceram ampliação da coleta seletiva, apesar de promoverem efetivo aditamento do contrato de concessão, não foram publicados no Diário Oficial, infringindo os artigos 26 da LM nº 13.278/02 e 32 da Lei Municipal nº 13.478/02.

Vale ressaltar que o Ofício autorizou o início imediato da execução dos serviços de ampliação, a partir da data de sua expedição, em 08.07.2020.

Em resposta à Requisição da Auditoria, a Amlurb informa que ordenou a suspensão da execução dos serviços somente após o conhecimento dos questionamentos desta Auditoria. Nesse interregno, vigorava a ordem da Autarquia de iniciar os trabalhos, sem que houvesse publicação dos ofícios. Também não houve publicação ou, sequer junção da ordem de suspensão ao processo SEI 8310.2017/0000326-4, em que foi anexado o ofício contendo a ampliação da obrigação contratual.

Desse modo, até a presente data não houve publicação dos ofícios, da Nota Técnica, do termo de aditamento ou da ordem de suspensão dos serviços.

O fato de a execução ter sido supostamente suspensa não retifica a irregularidade cometida pela Amlurb, já que as normas supracitadas exigem a publicação a partir do momento em que há uma relação contratual, quando o ato passa a ser relevante juridicamente, seja pela assinatura do contrato, aceitação da oferta, etc.

No caso em tela, como não há sequer um instrumento contratual propriamente dito, o ofício determinando o início da execução deu início à relação contratual, obrigando ambas as partes a cumprir com as obrigações estipuladas na Nota Técnica. A partir da autorização para iniciar a ampliação, a Amlurb tinha o dever de publicar a sua decisão, o qual não foi cumprido.

A Amlurb informa, ainda, que foi “mantido o procedimento de gestão do contrato estabelecido desde o seu início, ou seja: precificação e determinação para início dos serviços”. De fato, a

conduta de negar a publicação de atos que modifiquem o contrato de concessão vem sendo praticada, ao menos, desde 2013. Isso já foi constatado e informado à própria Amlurb em outras auditorias. Nesse sentido, nos TCs nºs 4159/2016, 4696/2016 e 4684/2016, já constam apontamentos nesse sentido.

No TC nº 4.159/2016, em manifestação de 03.05.2019, a Auditoria assim se manifestou:

Além disso, verificou-se que a AMLURB tem praticado atos de gestão contratual a título de modificação de cláusulas contratuais, inclusive com repercussão econômica, sem a submissão a um procedimento formal de aditamento contratual, e sem a devida publicização, em desacordo com o parágrafo único do art. 60, art. 65 c/c o art. 124, ambos da LF nº 8.666/93 além do art. 9º, §4º da LF nº 8.987/95 e as cláusulas que regem as alterações contratuais (cláusulas 1.1 e 11.6 do Termo de Contrato nº 27/SSO/04).

Desse modo, tendo em vista o relatado nestes autos, e também nos TCs 72.003.575/14-07, 72.003.067/16-00 e 72.004.684/16-3113, ambos também em instrução nesta Corte, sugere-se, nos termos do art. 74, IV, da CF/88 e dos arts. 79 e 80 do Regimento Interno do TCM/SP (Resolução nº 03/2002 - TCM), o seguinte encaminhamento: expedição de determinação à Controladoria Geral do Município para que instaure procedimento de Tomada de Contas junto à autarquia, com intuito de apurar fatos, individualizar condutas dos responsáveis e quantificar eventual dano ao erário, sem prejuízo, se assim entender o Exmo. Sr. Relator deste TC, do encaminhamento de cópia integral dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, com fundamento no art. 59 do Regimento Interno desta Corte, para conhecimento da matéria e apuração de potenciais atos de improbidade administrativa

Tal manifestação foi encaminhada à Amlurb em 29.07.2019, peça 24.

Tendo em vista a possível caracterização de ato de improbidade administrativa nos moldes do art. 11, inciso IV da Lei de Improbidade Administrativa, sugerimos o encaminhamento de cópia dos autos deste processo ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP), com fundamento no art. 59 do RI, para conhecimento da matéria e apuração de potenciais atos de improbidade administrativa.

Análise da manifestação complementar da Amlurb

Consoante fl. 9 da peça 11, a Amlurb informou somente que os contratos têm sido geridos dessa forma, tendo apenas dado continuidade à forma de atuação da gestão anterior. Tal afirmação meramente reitera o que já havia sido trazido na resposta de peça 08. Dessa forma, não modifica as conclusões da auditoria expostas nesse item 3.4.2.

Vale ressaltar que, em suas respostas, a Amlurb não traz razões legais que justifiquem a não publicação desses atos. Confrontada com os dispositivos que estabelecem um dever legal de publicar, a Amlurb se limita a afirmar que o contrato sempre foi gerido dessa forma, sem apontar qual disposição legal afastaria esse dever legal de publicar os seus atos. Resulta, do exposto, que a Amlurb, apesar de ciente da ilegalidade de sua conduta, continua a praticá-la no presente aditamento (ver também item 3.4.7).

3.4.3. Ausência de reequilíbrio concomitante

Na presente ampliação do contrato pela Amlurb, efetuada por meio do Ofício nº 116/Amlurb-PRE-2020 são estabelecidos valores que passarão a ser pagos imediatamente à concessionária, a título de “receita complementar”, de R\$ 980.000,00 mensais para o Agrupamento Noroeste, mas que são considerados provisórios, a serem efetivamente definidos apenas em 2024, no último ano da concessão, em que está prevista a última revisão ordinária do equilíbrio (fls. 5 e 6 da peça 04).

De fato, na Nota Técnica (peça 04) consta que:

O valor negociado será agregado à tarifa e pago mensalmente. Apesar da negociação ter envolvido pesquisas de preço no mercado e análise comparativa dos custos dos serviços já prestados, ficou claro que por ocasião do processo de Reequilíbrio previsto nos Contratos de Concessão para 2024, tanto o Poder Concedente quanto as Concessionária poderão pleitear desequilíbrios neste serviço, se assim o entenderem.

Para confirmar o entendimento de que o efetivo reequilíbrio estaria sendo postergado, com os valores atualmente adotados sendo mero “pagamento provisório”, a Auditoria enviou questionamentos à Amlurb:

Questão auditoria: Serão admitidas alegações de discrepâncias entre os preços e coeficientes unitários que fundamentaram o valor de R\$ 980.000,00 e os preços e coeficientes unitários constantes do fluxo de caixa atual da concessão? (a exemplo do que é feito no processo de reequilíbrio atual do 3º quinquênio, pleitos 2.25 e 2.26 da LOGA). **Obs:** Notar que a questão não se refere à diferença da TIR, mas sim às possíveis diferenças relativas aos custos e coeficientes unitários do fluxo de caixa atual da concessão (por exemplo, custo por caminhão, quantidade de caminhões, consumo de gasolina específico, consumo de lubrificantes, etc), e os parâmetros porventura utilizados na determinação do valor.

Resposta da Amlurb: O cálculo dos valores apresentados pela concessionária utilizou a metodologia de formação de preço através dos custos diretos e um

percentual de BDI, mantendo-se a margem de lucro líquido em torno de 7%. O cálculo com TIR de 4% + Selic sinaliza que nos cálculos vindouros de reequilíbrio esta operação será considerada o fluxo de caixa marginal com esta taxa, condição aceita pelas Concessionárias ao invés dos 18,5% contratuais.

*A concessionária aceitou o valor aprovado como base de **remuneração provisória** em função da não conclusão do processo em curso de revisão ordinária da tarifa.*

Os valores efetivamente incorridos pelas concessionárias com a prestação destes serviços serão apurados no próximo processo de reequilíbrio ordinário ou extraordinário, que utilizará como base de cálculo os coeficientes de custos aprovados no plano de trabalho apresentado no processo licitatório pelas respectivas concessionárias.

Por solicitação desta Autoridade Municipal e formalizados por aditivo contratual, como por exemplo, nos casos de alteração da quantidade de veículos utilizados, contêineres, mão de obra, entre outros, bem como na ocorrência de riscos alocados pelo Contrato de Concessão ao Poder Concedente (caso fortuito/força maior, fato da administração, alteração legislativa que impacte sobre os custos incorridos, etc.) poderão ocorrer novos ajustes no plano de trabalho proposto. (fl. 3 da peça 7 e fl. 13 da peça 8)

A Amlurb, então, confirma que a tarifa que começará a ser paga imediatamente é provisória, havendo necessidade de, futuramente, aferir “os valores efetivamente incorridos pelas concessionárias”, com base nos coeficientes e valores unitários do Plano de Trabalho apresentado na licitação (fluxo de caixa). Ou seja, não houve reequilíbrio concomitante da equação econômico-financeira do contrato, em violação ao art. 9º, §4º da LF nº 8.987/95. O reequilíbrio foi postergado, e os valores que passarão a ser pagos atualmente são “provisórios”.

O art. 9º, §4º da LF nº 8.987/95 (Lei de Concessões) exige que, em caso de alteração unilateral do contrato de concessão, o reequilíbrio se dê concomitantemente, recompondo a equação econômico financeira do contrato:

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.

No mesmo sentido, o artigo 65, §6º da LF nº 8.666/93 impõe o reestabelecimento do equilíbrio econômico financeiro do contrato, em caso de alteração unilateral do contrato¹²:

¹² Sobre aplicabilidade do art. 65 §6º da Lei de Licitações ver item 3.4.1.
Cód. 042 (Versão 05)

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

Portanto, a alteração unilateral do contrato deve ser realizada juntamente com a recomposição da equação econômico-financeira do contrato. Por conseguinte, a lei não permite uma recomposição parcial ou postergação do reequilíbrio.

Dessa feita, a Amlurb infringiu os artigos 65 §6º da LF nº 8666/93 e art. 9º, §4º da LF nº 8987/95 ao fixar uma tarifa provisória como contrapartida para a ampliação da coleta seletiva, postergando o reequilíbrio para 2024.

Vale ressaltar que nas ampliações de 2014/2015 e 2017/2018, o reequilíbrio contratual, tal como proposto nessa presente ampliação, foi “postergado” para a ocasião da revisão ordinária, com pagamentos também provisórios, peças 17, 20 e 25.

Nessa presente ampliação, sequer ficou expressa a composição dos valores “provisórios”. A informação da Amlurb, na resposta à requisição, afirma apenas que foram resultantes de “custos diretos e um percentual de BDI, mantendo-se a margem de lucro líquido em torno de 7%”. Com isso, poderá haver (e é provável que haja), por ocasião do reequilíbrio, compensação, à concessionária, com a incidência de juros (ainda que não os sejam os juros de 18,54%), sobre a diferença entre os valores “provisórios” e os valores calculados com base nos parâmetros do Plano de Negócios. Não há qualquer razão para que se postergue o cálculo do reequilíbrio com valores definitivos, adotando em seu lugar parâmetros provisórios que não valerão definitivamente (até porque os valores definitivos que a Amlurb pretende usar estão no Plano de Trabalho da licitação).

Isso significa, em termos práticos, que qualquer “desconto” conferido pela concessionária no valor provisório é efetivamente um empréstimo, uma vez que qualquer diferença com relação ao valor que seria devido com base nos parâmetros do Plano de Negócios será corrigida no próximo reequilíbrio, inclusive pela consideração de juros.

3.4.4. Conteúdo indeterminado da obrigação de ampliação da coleta seletiva

Consoante já informado no Memorando C-VI nº 11/2019 (peça 06), não há definição clara, com o Ofício e a Nota Técnica, de **qual passa a ser o escopo obrigacional** da concessionária com a presente ampliação. Essa questão é avaliada a seguir, no item 3.4.4.1.

Além disso, também conforme já informado no memorando, há incertezas quanto a **qual é o escopo obrigacional vigente** da Coleta Diferenciada, consoante exposto no item 3.4.4.2.

Por fim, a Amlurb apresentou um histórico procurando esclarecer a evolução da obrigação contratual da concessionária no que toca à Coleta Seletiva. Tal **histórico apresentado pela Amlurb contém diversas inconsistências**, que são apresentadas no item 3.4.4.3.

3.4.4.1. Insuficiência da Nota Técnica e do Ofício a respeito de quais passam a ser as obrigações contratuais da concessionária

No item 8, a Nota Técnica (peça 04) apresenta as novas obrigações de cada Concessionária. Para o Agrupamento Noroeste, ficou determinado:

A proposta da Loga, anexa a esta NT, com um custo de tarifa mensal complementar de R\$ 980.000,00, envolve a instalação e 900 containers, sendo 200 deles protegidos com um involucro metálico em forma de abrigo que tem como objetivo impedir depredações. Haverá ainda a inclusão de roteiros porta a porta, de forma que a Concessão Noroeste estará com a Coleta Seletiva totalmente universalizada em 2 meses a partir da emissão da OS.

Cumprе ressaltar que para termos esta implantação realizada neste prazo, a este custo, caminhões envolvidos na Coleta Seletiva serão aqueles que estão sendo substituídos pelos caminhões novos que a Concessionária acaba de adquirir. De fato o trabalho da Coleta Seletiva desgasta menos os veículos e é possível, neste momento de implantação, aceitar esta condição de trabalho. Obviamente toda a frota deve ser renovada e estes caminhões também, ao longo do tempo.

Em síntese, o Ofício e a Nota Técnica preveem a instalação de 900 contêineres, em 2 meses, além de novos roteiros de coleta diferenciada, objetivando que com isso haja a universalização da coleta seletiva no Agrupamento Noroeste.

Além de desrespeitar as formalidades legais para elaboração de termo aditivo (itens 3.4.1 e 3.4.2), o Ofício e a Nota técnica, não trazem especificação suficiente das novas obrigações, conforme passamos a expor.

Com efeito, quanto aos serviços a serem prestados, verifica-se que a Nota Técnica, que descreveria as obrigações da Concessionária, não traz um conteúdo mínimo dessas obrigações, não estabelecendo sequer parâmetros que permitam aferir a correta execução dos serviços contratados.

Indaga-se, nessa senda, qual passará a ser a obrigação da concessionária, com a atual modificação referida na Nota Técnica de peça 04:

- se a obrigação será a de garantir o atendimento a 100% das vias do agrupamento, independentemente de quantidades de equipamentos necessárias ou de flutuações futuras na quantidade de resíduos e nas condições operacionais;
- se a obrigação será a de acrescentar apenas a quantidade de equipamentos dimensionada pela própria concessionária para compor os valores da oferta aceita pela Amlurb, quantidade essa que pode vir a ser futuramente alterada, por exemplo, por crescimento na quantidade de resíduos separados, ou por modificações nas condições operacionais.

Observe-se que tal distinção (quantidades de equipamentos x cobertura de setores/áreas) é extremamente relevante, referindo-se ao próprio conteúdo das obrigações e sendo imprescindível para a fiscalização e a gestão adequada do contrato.

É importante ressaltar que foram apresentadas, na requisição da peça 07, algumas questões à Amlurb, buscando esclarecer essa situação. As respostas da Amlurb, peça 08, contudo, confirmaram que a modificação contratual realizada pelo Ofício e pela Nota Técnica não definem suficientemente as alterações no conteúdo obrigacional da concessionária.

Essas respostas são transcritas e avaliadas a seguir:

- a. Questão auditoria: O que será precisamente entendido como “universalização” do serviço de Coleta Seletiva (diferenciada + pevs), em termos da obrigação da concessionária? A concessionária é obrigada a garantir a universalização?

Resp. Amlurb: *As Concessionárias são obrigadas a executar o que esta previsto no contrato, mantendo-se o risco da alocação dos recursos e operação do plano de trabalho aprovado, conforme demanda estabelecida por esta Autarquia.*

Análise da Auditoria: Verifica-se que a Amlurb não respondeu ou demonstrou qual passa a ser, contratualmente, a obrigação da concessionária, meramente afirmando que ela será obrigada a fazer o que “está previsto no contrato”, sem agregar qualquer informação ou esclarecimento. O “contrato”, note-se, não é modificado desde o TCA 2012. Pelo contrato¹³, a obrigação da concessionária (Agrupamento NO) é de implantar 22 caminhões compactadores para a coleta diferenciada, e mais determinado número de contêineres, nada havendo a respeito de setores da cidade a serem cobertos, quanto menos de universalização (embora as ampliações realizadas por ofícios, especialmente a de 2017/2018, tenham criado mais indefinições a esse respeito, como já observado¹⁴). Diferentemente do que existe para outros serviços do contrato, no caso da Coleta Diferenciada, desde o TCA 2007, o que “está previsto no contrato” não é o dimensionamento dos equipamentos por total conta e risco da concessionária, ao contrário do informado pela Amlurb em sua resposta, já que o que o contrato determinaria é uma quantidade específica de equipamentos. Observar que a quantidade de roteiros e de novos caminhões da coleta diferenciada a serem acrescidos sequer se encontra especificada na Nota Técnica. Ou seja: se será mantido o modelo atualmente previsto no contrato (quantidade de caminhões), então a Nota Técnica deveria especificar quantos caminhões a concessionária passaria a ser obrigada a disponibilizar. Isso, contudo, não é feito.

- b. Questão auditoria: A concessionária passará a ser obrigada a atender 100% de todas as vias de todos os distritos? Se a resposta for positiva, pedimos identificar onde está especificada a fonte dessa obrigação, e a prova de que a concessionária está ciente dessas condições.

Resp. Amlurb: *As Concessionárias foram instadas a apresentar propostas, e assim o fizeram, para atendimento de 100% das vias que permitem a circulação dos caminhões e a alocação de PEV's nas demais áreas de forma que toda a Cidade de São Paulo possua coleta seletiva em uma ou outra modalidade.*

Análise da Auditoria: confirma-se que resta incerto o conteúdo da nova obrigação da concessionária. Se, por exemplo, a concessionária implantar a quantidade de equipamentos dimensionada na proposta, mas tal quantidade se mostrar insuficiente no

¹³ Item 4.2 do Anexo I.A do TCA 2007 c/c item 2.2.2 do TCA 2012.

¹⁴ As ampliações realizadas por ofícios criaram contradições quanto ao conteúdo obrigacional do contrato ser por equipamentos ou por setores, consoante já exposto no memorando e melhor delineado ainda nesse item do relatório, uma vez que estabeleceram “áreas”, enquanto o contrato, até aquele momento, falava apenas em quantidades de equipamentos.

futuro para cobrir 100% da cidade (seja por erros de planejamento, seja porque a quantidades de resíduos separados aumentou, seja porque as condições de trânsito na cidade mudaram, seja por crescimento urbano, etc.), não resta claro se a concessionária seria obrigada a, por sua conta e risco, dar conta de cobrir 100% da cidade, ou se é a Amlurb quem deverá realizar “nova ampliação” dos equipamentos.

- c. Questão auditoria: Em caso de crescimento urbano, a obrigação da concessionária agora ampliada se estenderá automaticamente às novas vias? Se a resposta for positiva, pedimos identificar onde está especificada a fonte dessa obrigação, e a prova de que a concessionária está ciente dessas condições.

Resp. Amlurb: *Salvo engano, não há no âmbito dos contratos administrativos possibilidade de ampliação automática de serviços, ainda mais se tratando de evento futuro e imprevisível.*

Análise da Auditoria: confirmando a insuficiência de definição do escopo obrigacional da concessionária, tal resposta é frontalmente contraditória com a que foi dada pela Amlurb no item “a” e no item “b”. Se o concessionário assumisse o risco pelo dimensionamento de equipamentos e suas eventuais modificações, como é regra em concessões (art. 2º, III, da LF 8.987/95), obrigando-se pela prestação do serviço, e não número de equipamentos, e sua obrigação fosse efetivamente de “universalizar”, então não haveria qualquer “ampliação automática” pela extensão da cobertura, já que a obrigação contratual abrangeria a cidade inteira, sem quaisquer ressalvas. Notar a diferença entre esse entendimento aplicado pela Amlurb à coleta diferenciada e o que existe para a coleta domiciliar: no caso da coleta domiciliar, a obrigação da concessionária é realmente a de realizar o serviço em todas as vias do agrupamento, sem qualquer tipo de exceção ou questionamento, e abrangendo eventuais modificações na malha urbana ou qualquer outro tipo de alteração nas condições de prestação do serviço. No caso da coleta diferenciada, por outro lado, a Amlurb e a nota técnica elaborada são incapazes de esclarecer se a obrigação passará a adotar essa mesma lógica, ou se é apenas por determinados equipamentos ou setores (no caso desse item “c”, dá a entender que seria apenas por determinados equipamentos/setores, o que contrasta com o fato de que a quantidade de caminhões da coleta diferenciada para o Agrupamento NO sequer se encontra especificada na Nota Técnica).

- d. Questão auditoria: As concessionárias, em algum momento, anuíram expressamente com a obrigação de atender 100% da cidade, nos termos da Portaria nº11/SMSUB/2020? Se sim, apresentar documentação.

Resp. Amlurb: *Conforme resposta do item “b”.*

Análise da Auditoria: Consta-se que a Amlurb não apresentou qualquer documentação demonstrando que houve anuência específica, com uma possível alteração da obrigação vigente para passar a ser “atender 100% da cidade”, com dimensionamento por conta e risco da concessionária. Inclusive porque, como já exposto, o conteúdo da nova obrigação contratual não é exposto de maneira clara na Nota Técnica, de forma que em nenhum ponto está escrito que passa a ser obrigação da concessionária cumprir com o serviço em 100% da cidade (a Nota Técnica fala apenas em adicionar uma certa quantidade de equipamentos, e o contrato vigente é ambíguo quanto a áreas/equipamentos).

- e. Questão Auditoria: O contrato atual (item 6.13 do Anexo I.A) admite idade máxima de 5 anos; o aditamento sob análise, por sua vez, ao passo que flexibiliza a idade de 5 anos, determina futuras renovações, mas sem especificar a idade que será admitida. Qual será a nova idade máxima a ser admitida dos veículos, e onde consta a fonte obrigacional referente a esta idade?

Resp. Amlurb: *A condição de exceção da idade limite da frota foi negociada em razão: - Da negociação para enquadramento dos custos no limite orçamentário municipal disponível para este serviço; e*

- Do atraso dos processos de revisão ordinários da tarifa, que impõem às concessionárias restrições de investimentos não previstos no plano de negócio. As concessionárias já deram início à substituição da frota, devendo esta situação ser saneada em breve.

Análise da Auditoria: A Amlurb não respondeu à pergunta quanto à nova idade máxima admitida. Denota-se que não houve, pela Amlurb, qualquer esclarecimento a respeito de como a obrigação contratual, que determina a substituição dos veículos a cada 5 anos, ficou alterada. Embora se mencione que poderão ser utilizados caminhões com mais de 5 anos, fala-se também que eles deverão ser posteriormente substituídos. No entanto, não se define qual será a idade aceita para esses veículos. O contrato atual admite idade máxima de 5 anos (item 6.13 do Anexo I.A); o aditamento sob análise, por sua vez, ao passo que flexibiliza a idade de 5 anos, determina futuras renovações, mas sem especificar a idade que será admitida.

Das análises de cada resposta, supracitadas, denota-se que não foram apresentados, pela Amlurb, esclarecimentos que efetivamente tornassem determinado ou determinável o conteúdo da ampliação obrigacional realizada.

Em suma, a Nota Técnica (peça 04) e o ofício 116 (peça 05), a exemplo do que se confirmou ter ocorrido para as demais ampliações do serviço de coleta seletiva realizadas por meio de ofícios, sem aditamento, em 2014/2015 e 2017/2018, não contêm definição suficiente a respeito do que passará a ser o escopo obrigacional, mencionando apenas que serão acrescidos equipamentos visando à “universalização”¹⁵, sem dialogar com o conteúdo da obrigação contratual vigente, e portanto sem definir se a concessionária passa a ser obrigada realizar o serviço no agrupamento inteiro, independentemente da quantidade de equipamentos verificada como necessária, ou se passa a ser obrigada a garantir “o possível” com a quantidade de equipamentos que estaria sendo dimensionada na ocasião¹⁶. Isto é, há possibilidade de mais uma vez sequer se alcançar a “universalização” com a presente ampliação (a depender do grau de acerto da estimativa de equipamentos realizada e da mudança nas circunstâncias de coleta/atendimento ao longo do tempo).

Além disso, a ampliação atual afirma que flexibiliza uma exigência contratual específica (prazo de 5 anos para renovação da frota, consoante item 6.13 do Anexo I.A), sem contudo definir em que termos se dá tal flexibilização (novos prazos aplicáveis).

Essa insuficiência da especificação obrigacional da alteração realizada a torna potencialmente lesiva ao erário e prejudica a eventual fiscalização de seu cumprimento.

O histórico apresentado pela Amlurb, peça 08, que deveria demonstrar qual seria a obrigação contratual atual, apresenta diversas inconsistências, consoante exposto no próximo item (3.4.4.3).

Análise da Manifestação Complementar da Amlurb:

A Amlurb apresentou informações complementares sobre o tema às fls. 9/10 da peça 11.

Após reiterar o histórico relativo ao serviço, sem informações que já não estivessem contidas na resposta de peça 08, a Amlurb informou o seguinte:

¹⁵ Exatamente como já fora feito no TCA 2012.

¹⁶ Se a obrigação fosse por quantidade de equipamentos, reiteramos que tal quantidade sequer se encontra determinada na Nota Técnica.
Cód. 042 (Versão 05)

O atual Plano de Universalização de 2020, conforme Ofício nº 116/Amlurb-PRE/2020 de julho de 2020, tem como objetivo atender toda a extensão do município com sistema de coleta misto, com serviço porta a porta e com coleta de PEVs (contêineres), seguindo as premissas da Portaria SMSUB nº 11 de 07 de fevereiro de 2020.

Esta proposta de universalização não altera o objeto do contrato de concessão em relação à coleta seletiva/diferenciada, visto que o serviço em questão já era previsto no escopo contratual, tratando-se apenas de mais uma ampliação da área atendida: ao invés de sua implantação apenas nos locais onde havia a coleta mecanizada, ela passou a atender todo os respectivos agrupamentos Noroeste e Sudeste.

Portando, destaca-se que a proposta de universalização consiste em ampliação substancial da área atendida pela coleta seletiva/diferenciada, para além da disciplina original da concessão e mesmo do fixado nos TCA 2007 e 2012.

Ao contrário do que informa a Amlurb nessa manifestação complementar, contudo, em nenhum momento a Nota Técnica ou o Ofício especificam um simples e claro “aumento da área atendida”, até porque no contrato vigente não consta uma definição de área a ser atendida. Ou seja, na Nota Técnica e no Ofício não consta qualquer especificação das áreas que passariam a ser abrangidas, e não se pode, de qualquer forma, pela leitura do contrato e dos demais documentos constantes do processo administrativo, “deduzir” quais áreas seriam essas.

Nessa senda, relembre-se, consoante já detalhado no item 3.2 deste relatório, que o contrato, embora originalmente previsse áreas (que seriam as mesmas da Coleta Mecanizada, itens 4.2, 9 e 10 do Anexo I-A), passou, a partir do TCA 2007 (item 4.2), a prever meramente quantidades de equipamentos, às quais corresponde um plano de trabalho¹⁷ (ou seja, parte-se dos equipamentos para determinar as áreas abrangíveis, e não o contrário). As ampliações feitas nos TCAs 2007, 2012¹⁸ e no Ofício de 2014/2015 não foram de “áreas atendidas”, mas sim de quantidades de equipamentos¹⁹. Não há, no contrato, assim, atualmente, uma definição das áreas a serem atendidas, que pudesse ser meramente “ampliada” por uma ordem sintética.

¹⁷ Sobre a relação entre o Plano de Trabalho e as definições contratuais, ver item seguinte (3.4.4.2, parte de análise da manifestação preliminar da Amlurb, item “ii”).

¹⁸ Reitere-se, ainda, que o TCA 2012 falou em quantidades de equipamentos, mas tinha o mesmo “objetivo” de garantir a universalização do serviço em “100% das vias do agrupamento”.

¹⁹ Ressalte-se novamente que, contraditoriamente à lógica do contrato, a ampliação feita por ofícios em 2017/2018 voltou a falar em novas áreas/setores, embora sequer tivesse definido quais, tornando o contrato atualmente ambíguo. A ampliação de 2014/2015, por sua vez, não especificou áreas, mas sim quantidades de equipamentos, até porque a concessionária, atualmente, realiza o serviço dessa “ampliação” em áreas que não correspondem às definidas na fl. 12 da peça 16, o que é comprovado pela leitura do Relatório de Atividades mensal apresentado pela concessionária, peça 19.

Além disso, ao contrário do que informa a Amlurb, a presente ampliação da Coleta Seletiva se trata evidentemente de uma alteração no objeto do contrato de concessão em relação à coleta seletiva/diferenciada, já que com a ampliação a concessionária se torna responsável por maior quantidade de serviços do que a que é atualmente prevista no contrato, seja essa quantidade de serviços dimensionada por uma maior quantidade de equipamentos fornecida, seja por uma maior quantidade de áreas a serem atendidas (como informa, nesse caso, a Amlurb).

Em relação especificamente à indefinição das novas condições de prazo para renovação da frota, a Amlurb informa:

A condição de exceção da idade limite da frota foi negociada em função:

- Da negociação para enquadramento dos custos no limite orçamentário municipal disponível para este serviço; e
- Do atraso dos processos de revisão ordinários da tarifa, que impõem às concessionárias restrições de investimentos não previstos no plano de negócio.

Face ao longo e complexo processo de revisão tarifária em curso, as concessionárias farão a substituição da frota quando do término do processo de revisão tarifária do terceiro quinquênio, em andamento.

Ou seja: não é apresentada pela Amlurb qualquer definição a respeito dos termos em que se dará a informada flexibilização do prazo para renovação da frota estabelecido no contrato (item 6.13 do Anexo I.A). O que a Amlurb apresenta são supostas justificativas para a flexibilização, e não a definição dos termos dessa flexibilização.

Cumprir notar, por fim, que todas essas incertezas se relacionam ao fato de que, por meio de um ofício que menciona, de forma indireta e genérica, uma Nota Técnica ampla, a Amlurb pretende alterar uma disposição específica contida em cláusulas contratuais (item 4.2 do Anexo I.A e item 6.13 do Anexo I.A), em vez de alterar diretamente ou sequer mencionar essas cláusulas. Esses mesmos problemas foram verificados nas demais alterações contratuais realizadas por ofícios em 2014/2015 e 2017/2018.

Conclusão: A manifestação complementar da Amlurb, assim, não demonstra a suficiência do conteúdo obrigacional especificado na Nota Técnica, não modificando quaisquer das conclusões da Auditoria a esse respeito.

3.4.4.2. Indefinições a respeito da obrigação contratual vigente (Coleta Diferenciada)

Consoante já informado no Memorando C-VI nº 11/2019 (peça 06), não há definição clara de **qual é o escopo obrigacional vigente** da Coleta Diferenciada, o que impossibilita que se verifique **qual passa a ser o escopo obrigacional** da concessionária com a ampliação.

Como explicado no item 3.2 deste relatório, e no memorando de peça 06, o contrato previa originalmente setores para a coleta diferenciada. Nos TCAs 2007 e 2012, alterando-se essa lógica, ficou expressa apenas uma determinada quantidade de veículos, que é o que consta no contrato atual. Em ofício de 2014, foram acrescentados mais veículos e até mesmo equipes. Em contradição a essa lógica de quantidades de equipamentos, no ofício de 2017, a ampliação foi relativa a setores, embora estes setores não tenham restado especificados no ofício. Na alteração atual, pretende-se universalizar o serviço ao adicionarem “novos roteiros de coleta” e equipamentos, sem nem mesmo se definirem quais e quantos serão esses roteiros e equipamentos.

Quadro 01 – Coleta Diferenciada, Agrupamento Noroeste

Fonte	Escopo
Contrato Original: Item 4.2 do Anexo I-A do Contrato Original	Não havia determinação de quantidade de equipamentos, que era risco da concessionária (concessionária dimensionou 4 veículos). O serviço era definido por setores (áreas), sendo que estes setores eram os estabelecidos no item 10 do Anexo I.A
TCA 2007: Item 4.2 do Anexo I-A do TCA 2007	Passaram a ser exigidos 10 veículos, sem menção a setores (áreas) ou equipes
TCA 2012: Item 2.2.2 do TCA 2012	Passaram a ser exigidos 22 veículos com a justificativa de garantir a universalização do serviço em 100% da extensão das vias do agrupamento
Ofício nº 0595/AMLURB/PRE/2014	Adicionados mais 7 veículos e 13 equipes, visando a atender a capacidade total da CMT
Ofício nº 0616/AMLURB/CHGAB/2017	Houve ampliação do serviço, mas sem adicionar equipamentos, passando a concessionária a ser responsável por determinados setores (áreas) da cidade, que porém não foram especificados no ofício
Alteração atual: Ofício nº 116/Amlurb-PRE/2020	Serão acrescentados novos roteiros de coleta (em quantidade e localização não especificados), com o objetivo de garantir a universalização do serviço de Coleta Seletiva no agrupamento

Fonte: peças 12, 14, 15, 16, 19

Assim, pelo contrato atual, a obrigação da concessionária é referente meramente ao fornecimento de determinada quantidade de equipamentos (à qual, naturalmente, corresponderá um plano de trabalho), embora as ampliações extracontratuais de 2017/2018 tenham tornado tal questão indeterminada. Na atual modificação do contrato, em nenhum momento é expressa na nota técnica a quantidade de veículos da coleta diferenciada que está sendo acrescida, especialmente para o Agrupamento Noroeste, para o qual não consta qualquer informação a respeito de quantidades de veículos²⁰.

Contraditoriamente, consoante exposto a seguir, a resposta dada pela Amlurb à Auditoria trata o contrato como se tivesse sempre havido determinação de áreas a serem abrangidas.

Nesse sentido, a Auditoria enviou o seguinte questionamento à Amlurb, na requisição de peça 07:

- a. Questão auditoria: Pedimos demonstrar a diferença entre o escopo contratual atual do serviço de Coleta Seletiva (diferenciada + containerizada) do Agrupamento Noroeste (envolvendo TCA 2007, TCA 2012 e as ampliações de 2014/2015 e 2017/2018) e o escopo contratual modificado pela ampliação. Obs: a questão não se refere ao que a concessionária está efetivamente fazendo atualmente e o que passará a fazer, mas sim ao que o contrato exige que ela faça atualmente, e o que passará a exigir. Ou seja: demonstrar qual é a exigência contratual atual, e qual passará a ser a exigência.

Resp. Amlurb: Após apresentação de histórico do serviço, com mapas que expõem quantidades de equipamentos e as respectivas áreas que estariam abrangidas em cada momento, a Amlurb concluiu: *Pelo exposto, é possível concluir que a coleta seletiva diferenciada compunha escopo originário do ajuste celebrado com as Concessionárias apenas para os locais onde se implementaria a coleta mecanizada, contribuindo e apoiando ainda os demais atores de tais serviços, como os permissionários e cooperativas.*

²⁰ Observe-se que a Amlurb enviou, à Auditoria, um dimensionamento de equipes e veículos, que no entanto não consta na Nota Técnica nem no processo administrativo, também não possuindo qualquer informação a respeito de aceite/anuência da concessionária. De fato, tal documento foi produzido apenas em função do questionamento da Auditoria, em nenhum momento constando como integrante das alterações contratuais promovidas. Não se pode afirmar, com isso, que a modificação contratual seria referente à adição da quantidade de equipamentos ali especificada.

Com os TCA's 2007 e 2012, este escopo foi modificado, desvinculando-se a coleta seletiva da mecanizada na atuação das Concessionárias, mas mantendo-se os atores supracitados.

No ano de 2014, com a promulgação do PGIRS, estabeleceu-se como meta a universalização da coleta seletiva e, desde então, o Município vem dando maior protagonismo de atuação às Concessionárias no que concerne a tais serviços.

Após recorrentes ampliações de áreas cobertas pelas Concessionárias em 2017 e 2018, pretende-se, em 2020, a chamada universalização da coleta seletiva, estendendo a execução dos serviços diferenciados e contenerizados para toda a Cidade de São Paulo.

Análise da Auditoria: Verifica-se que a Amlurb fala apenas em áreas cobertas, como se o contrato fosse claro ao definir quais áreas já deveriam ser objeto do serviço pela concessionária, e como se as ampliações já realizadas, tanto nos TCAs como nos ofícios, tivessem se referido a áreas específicas. Os mapas apresentados pela Amlurb não possuem quaisquer fontes especificadas, nem dialogam de qualquer forma com os itens contratuais. Assim, em nenhum momento, da leitura do contrato, chega-se aos mapas apresentados pela Amlurb às fls. 3/11 da peça 08. O contrato não especifica tais áreas. Essa não foi a lógica adotada pelas alterações contratuais promovidas pela Amlurb ao longo dos anos, como fora demonstrado no início deste item.

Assim, como já exposto à exaustão nesse relatório, as ampliações realizadas por ofícios não foram consistentes quanto ao critério de áreas ou equipamentos, da mesma forma como a atual ampliação, feita por ofício, não o é.

A resposta da Amlurb, portanto, não é capaz de esclarecer o conteúdo atual da obrigação contratual, não trazendo qualquer esclarecimento específico a respeito das indefinições expostas no Quadro 1 do Memorando C-VI nº 11/2020, fl. 5 da peça 06.

Análise da Manifestação Complementar da Amlurb:

Para facilitar a explicação, dividimos as informações trazidas pela Amlurb a esse respeito em quatro partes ("i" a "iv").

i) Quanto ao histórico, a Amlurb apenas repete o já apresentado na resposta de peça 08. Além disso, as “conclusões” à fl. 8 da peça 11 apenas repetem as informações já trazidas no Quadro 01, apresentado pela Auditoria no memorando de peça 06, com o agravante de não trazerem separadamente as alterações referentes a cada contrato, de cada agrupamento, informando números de equipamentos que se referem à soma das modificações dos dois agrupamentos. De qualquer forma, essas “conclusões” apenas confirmam a ambiguidade do tratamento dado pela Amlurb em relação à obrigação por áreas/equipamentos, notando-se que houve ampliações do contrato que definiram números equipamentos, e outras que falaram apenas genericamente em áreas, confirmando o exposto no Quadro 01 e toda a explicação realizada acima, neste item 3.4.4.2 do relatório.

ii) Sobre a indefinição a respeito de áreas/equipamentos, a Amlurb informa o seguinte:

A obrigação contratual é fornecer equipes (caminhão e mão de obra) para prestação dos serviços de coleta diferenciada (mista, porta a porta ou containerizada), atendendo um Plano de Trabalho. Esse Plano de Trabalho tem claramente especificado os setores, vias, percurso ideal, frequência, turno, dia de coleta e horário, ressaltando que todo resíduo coletado é descarregado em central de triagem específica e com tíquete específico da balança.

Ao contrário do afirmado, não há no contrato obrigação de fornecer “equipes” (o dimensionamento da quantidade de equipes, entende-se, é por conta e risco da concessionária), e os Planos de Trabalho não são documento suficiente para tal esclarecimento a respeito do conteúdo do contrato acerca da área coberta e dos equipamentos exigidos, nem sanam as indefinições decorrentes das modificações realizadas por ofícios. Isso porque os Planos de Trabalho são mera consequência da quantidade de equipamentos ou áreas definidas no contrato que, todavia, não se encontra suficientemente determinada, como já exposto neste relatório. Fosse o contrato claro a respeito apenas de quantidades de equipamentos e dos padrões de serviço exigidos dos equipamentos, poder-se-ia fazer uma correspondência direta entre equipamentos e áreas no Plano de Trabalho, como afirma a Amlurb. Tal não é, contudo, o caso, até porque as alterações do contrato ora falaram em áreas, ora em equipamentos, e sem definições a respeito de padrões aplicáveis.

Ou seja: i) fosse o histórico contratual unívoco e definido a respeito apenas de quantidade de equipamentos, poder-se-ia concluir que a tais equipamentos corresponderia determinada área, a ser definida no Plano de Trabalho com critérios de eficiência adequados. No entanto, as

alterações do contrato ora falaram em áreas, ora em equipamentos, de forma que tal lógica ficou rompida pela Ampliação de 2017/2018, como já exposto no Quadro 01; ii) os padrões de serviços exigidos dos equipamentos não são claros.

Comprovando as inconsistências apontadas pela Auditoria, deve-se notar que a ampliação de 2017/2018 sequer envolveu adição de novos veículos, tendo contado apenas com a utilização de veículos que já estavam à disposição, o que comprova que o contrato vigente não aplica uma correspondência unívoca entre quantidade de veículos e áreas que devem abranger. É dizer, se o contrato fala apenas na obrigação de adicionar veículos, então como pode ter havido um aumento na cobertura da cidade com os mesmos veículos já possuídos pela concessionária? Por que tal área já não estava sendo abrangida, se já era possível abrangê-la com tais veículos?

iii) A Amlurb informa também que a ampliação realizada no TCA 2012 não visava a universalização pela concessionária, mas apenas o atendimento de determinados distritos:

Cabe salientar que os permissionários atendiam prioritariamente os maiores geradores, tais como condomínios, e não a coleta porta a porta, que era mais custosa e exigia maior regularidade. Ou seja, a coleta seletiva/diferenciada **existente até o momento no Município de São Paulo é parcial, só havendo atendimento a determinados distritos**. Dessa coleta existente, as Concessionárias dos serviços divisíveis de limpeza urbana dos Agrupamentos Noroeste e Sudeste operavam, diretamente na coleta, **apenas uma fração da coleta seletiva/diferenciada**, com atendimento de coleta porta a porta. O novo modelo para o sistema de gestão de coleta visa justamente aprimorar a situação atual, com o objetivo de chegar-se a **verdadeira universalização** da coleta seletiva/diferenciada, até o momento inexistente, como se passa a explicar. (grifos nossos)

A informação a respeito do objetivo de atendimento de 100% das vias do agrupamento foi extraída pela Auditoria da literalidade do relatório técnico anexo ao TCA 2012, ocasião em que foi dimensionada uma certa quantidade de equipamentos (caminhões compactadores, contêineres e muncks), *“de modo a totalizar uma frota de 22 caminhões CCL de 15m³ com lifter capaz de atender 100% da extensão das vias do agrupamento”*;

Figura 12 – Justificativa da Amlurb para a ampliação da Coleta Seletiva realizada em 2012

2.2.2. Acréscimos, no 9º ano, de 02 (dois), no 10º de 03 (três) e, no 12º, de mais 02 (dois) CCL de 15m² com "Lifter", para coleta domiciliar diferenciada.	Coleta Seletiva	Validado	Em decorrência do número insuficiente de Centrais de Triagem e limitada capacidade de triagem pelas cooperativas conveniadas, a coleta seletiva diferenciada vinha sendo executada pela Concessionária, consoante estabelecido no Plano de Negócios do TCA, por meio de 16 veículos CCL com "lifter", de 15m², veículos estes, que operam com carga limitada a 3,5 ton/viagem. Não obstante, tal frota consegue atender somente cerca de 30% da quilometragem total das ruas do Agrupamento Noroeste, avolumando-se por conta disso as solicitações e queixas da população pela expansão dos circuitos, até como forma de diminuir a deposição de resíduos no meio ambiente, consoante disposto no Plano Nacional de Resíduos. A proposta da Concessionária, aquiescida em parte neste ato por AMLURB, é pela ampliação da frota de veículos coletores, caminhões <i>muncks</i> e implantação de novos contêineres para cumprimento das metas fixadas pela PMSP e atendimento às demandas da população. Assim, entende AMLURB ser necessário: ampliar em 04 anos, progressiva e proporcionalmente, a partir do 9º ano, o atual número de 08 CCL de 15m², já ampliado pelo Plano de Negócios do TCA em mais 02 no 9º ano, em mais 10 CCL de 15 m² com Lifter: 02 no 9º, 03 no 10º ano, 03 no 11º ano e 02 no 12º ano , de modo a totalizar uma frota de 22 caminhões CCL de 15m² com lifter capaz de atender 100% da extensão das vias do Agrupamento: aumentar os caminhões de	O evento está comprovado nos termos da justificativa ao lado.	Evento tipificado como fator jurídico de desequilíbrio da relação contratual , nos termos da subcláusula 15.7, inciso I, por constituir, em nome do interesse público pelo aumento da oferta e da qualidade dos serviços de coleta seletiva, readequação unilateral do contrato imposta por AMLURB, a importar variação expressiva de custos, para mais , da Concessionária.
2.2.3. Acréscimo de 1.200 contêineres de 1000 litros (400 no 9º, 400 no 10º e 400 no 11º ano) e de + 30 contêineres de 2500 litros "PEV's" (10 no 9º, 10 no 10º e 10 no 11º)	Coleta Seletiva	Validado	Assim, entende AMLURB ser necessário: ampliar em 04 anos, progressiva e proporcionalmente, a partir do 9º ano, o atual número de 08 CCL de 15m², já ampliado pelo Plano de Negócios do TCA em mais 02 no 9º ano, em mais 10 CCL de 15 m² com Lifter: 02 no 9º, 03 no 10º ano, 03 no 11º ano e 02 no 12º ano , de modo a totalizar uma frota de 22 caminhões CCL de 15m² com lifter capaz de atender 100% da extensão das vias do Agrupamento: aumentar os caminhões de	O evento está comprovado nos termos da justificativa ao lado.	Evento tipificado como fator jurídico de desequilíbrio da relação contratual , nos termos da subcláusula 15.7, inciso I, por constituir, em nome do interesse público pelo aumento da oferta e da qualidade dos serviços de coleta seletiva, readequação unilateral do contrato imposta por AMLURB, a importar variação expressiva de custos, para mais , da Concessionária.
2.2.4. Acréscimo de 02 caminhões <i>munck</i> para coleta de PEV's (01 no 9º e 01 no 10º ano)	Coleta Seletiva	Validado	Assim, entende AMLURB ser necessário: ampliar em 04 anos, progressiva e proporcionalmente, a partir do 9º ano, o atual número de 08 CCL de 15m², já ampliado pelo Plano de Negócios do TCA em mais 02 no 9º ano, em mais 10 CCL de 15 m² com Lifter: 02 no 9º, 03 no 10º ano, 03 no 11º ano e 02 no 12º ano , de modo a totalizar uma frota de 22 caminhões CCL de 15m² com lifter capaz de atender 100% da extensão das vias do Agrupamento: aumentar os caminhões de	O evento está comprovado nos termos da justificativa apresentada	Evento tipificado como fator jurídico de desequilíbrio da relação contratual , nos termos da subcláusula 15.7, inciso I, por constituir, em nome do interesse público pelo aumento da oferta e da qualidade dos serviços de coleta seletiva,

Fonte: TCA 2012, fl. 39 da peça 15

A Auditoria apenas replicou a literalidade do que consta no Anexo ao TCA 2012. Em nenhum momento, da documentação anexa ao TCA 2012, extrai-se o entendimento de que a concessionária, com tais equipamentos, passaria a cobrir apenas uma pequena parte do agrupamento²¹, ficando a “verdadeira universalização” para depois. O que o TCA menciona é o objetivo de atendimento de “100% da extensão das vias **do agrupamento**”, em nenhum momento se falando no atendimento de apenas alguns distritos.

iv) Além da repetição do histórico já informado na resposta de peça 08, a Amlurb trouxe o seguinte:

Conforme exposto no item 4 desse relatório, o escopo obrigatório das Contratadas, já foram objeto de análise e alterações nos TCA 2007 e 2012.

A alteração do que seria responsabilidade da contratada já fora motivo de definição em 2014, 2015 e 2016, quando à época houve a definição que as empresas fariam a coleta porta-porta em todas as vias da cidade de São Paulo.

O que aconteceria nesse momento em 2020 é a continuação da obrigação da contratada em realizar coleta porta a porta e a disponibilização de Pontos de Entrega Voluntária nas vias e dentro de estabelecimentos, conforme já previsto

²¹ Até porque essa ampliação mais do que dobra a quantidade de equipamentos disponibilizados até então, consoante será avaliado no item 3.4.4.3 deste relatório.

como obrigação contratual no Anexo I-A dos contratos alterados pela TCA 2012.
(grifo nosso)

Ao contrário do afirmado pela Amlurb, em nenhum momento, nas ampliações de 2014/2015 (não houve ampliação em 2016), ficou definido que as concessionárias fariam a coleta em todas as vias da cidade de São Paulo. Essa alteração de 2014/2015 se referiu a uma ampliação específica do contrato, tratando expressamente de determinar à concessionária a adição de 7 caminhões e 13 equipes, quantidade que havia sido dimensionada para atingir a capacidade da primeira CMT e cobrir determinadas áreas²², consoante Ofício nº 0595/AMLURB/PRE/2014. Esse ofício autoriza, observe-se, apenas a implantação do “primeiro momento” do planejamento apresentado pela concessionária, que se refere a uma quantidade específica de equipamentos (7 caminhões e 13 equipes), dimensionada para atender determinadas áreas e suprir a capacidade da primeira CMT, peças 16 e 17 (objetivo que sequer foi cumprido). Este ofício estaria em tese relacionado a um objetivo interno da Amlurb de eventualmente chegar à universalização²³ do serviço por meio de futuras novas ampliações do contrato, o que não significa, evidentemente, que o contrato tenha passado a incluir, naquele momento, para a concessionária, a obrigação de tal universalização, uma vez que não houve qualquer alteração do contrato ou mesmo ordem que afirmasse essa obrigação.

Assim, o contrato não dispõe que a concessionária é obrigada a realizar a coleta em todas as vias do agrupamento (conforme já exposto à exaustão, ele fala apenas em determinadas quantidades de equipamentos), e o Ofício nº 0595/AMLURB/PRE/2014 em nenhum momento afirma, autoriza ou determina que a concessionária passa a ser obrigada a realizar o serviço na cidade inteira.

Cumpre notar, por fim, que a existência de tal discussão e de tais equívocos, evidenciando as incertezas quanto ao escopo da obrigação contratual vigente, meramente reafirma a inadequação e as consequências lesivas do procedimento de alterar conteúdos obrigacionais

²² Reitere-se que a concessionária, atualmente, sequer disponibiliza tais equipamentos nas áreas dimensionadas à peça 16, a que se refere o Ofício nº 0595/AMLURB/PRE/2014.

²³ Observe-se que em 2012 o dimensionamento já havia intencionado atingir “universalização”. Em sua manifestação preliminar, a Amlurb afirma que tal essa “universalização” de 2012 se referia apenas às áreas não atingidas pelas cooperativas. No entanto, em nenhum momento, nos documentos de 2014/2015, fala-se em substituição ou exclusão da atuação das cooperativas.

expressamente definidos em cláusulas do contrato por meio de cartas e ofícios, que sequer se reportam especificamente a essas cláusulas do contrato, tal como já exposto no item 3.4.1.

Conclusão: A manifestação da Amlurb, assim, não modifica quaisquer dos apontamentos feitos pela Auditoria.

3.4.4.3. Inconsistências, erros materiais e ausência de lastro documental no histórico apresentado pela Amlurb

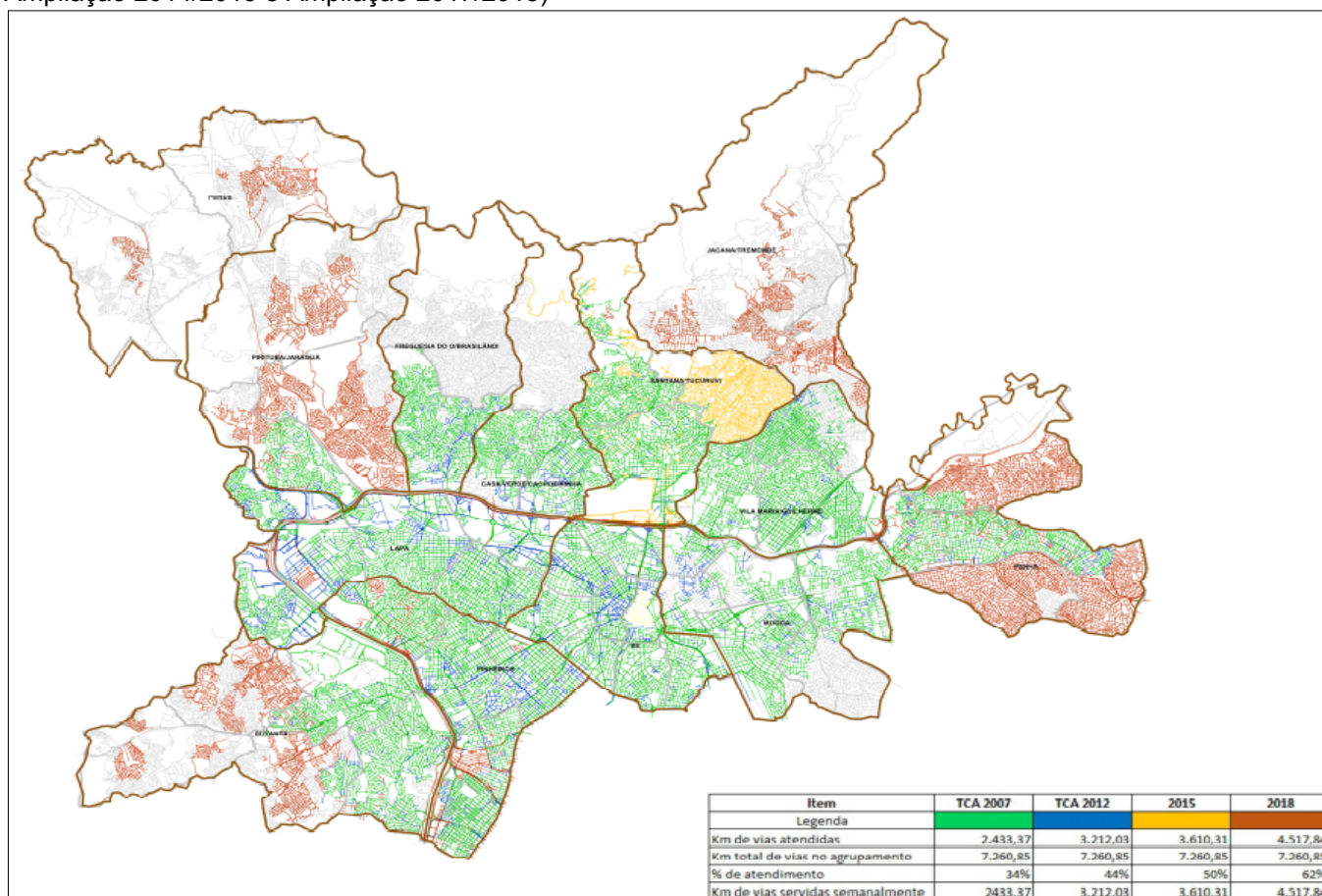
O histórico apresentado pela Amlurb, às fls. 3/11 da peça 08, contém diversas inconsistências, reafirmando a dificuldade de compreensão da obrigação contratual vigente e as consequentes incertezas quanto à viabilidade e a adequação.

A seguir, passamos a relatar algumas dessas inconsistências, a título exemplificativo.

i) Os mapas apresentados pela Amlurb às fls. 3/11 não possuem a identificação de suas fontes ou qualquer vinculação aos termos do contrato e de seus anexos. Tratam-se de figuras sem qualquer fonte ou lastro documental que as dê suporte (como itens do contrato, planos de trabalho feitos à época, ou mesmo as notas técnicas de aprovação das alterações).

ii) Em relação à evolução da cobertura do serviço de coleta seletiva a partir das alterações contratuais, notam-se diversas inconsistências numéricas nas informações apresentadas pela Amlurb, especialmente no que se refere à cobertura adicionada pelo TCA 2012. Tais informações podem ser resumidas conforme quadro abaixo, replicado da resposta da Amlurb:

Figura 13 – Informação da Amlurb a respeito da evolução da cobertura do serviço (TCA 2007, TCA 2012, Ampliação 2014/2015 e Ampliação 2017/2018)



Fonte: Resposta Amlurb à requisição da Auditoria, peça 08.

Até o TCA 2007, consoante informado pela própria Amlurb e constante na subcláusula 4.2 do Anexo I-A, a obrigação da concessionária era a referente à disponibilização de 10 veículos. Com tais 10 veículos, conforme se verifica à Figura 13, a Amlurb informa que estariam sendo cobertos 2.433,37 quilômetros, 34% do agrupamento, resultando numa abrangência média de 243 km por veículo.

Com o TCA 2012, item 2.2.2, foram acrescentados mais 10 veículos (além de 2 que seriam reserva técnica), dobrando-se a quantidade. No entanto, a informação da Amlurb é de que a cobertura da cidade teria passado para apenas 3.212,03 quilômetros, adicionando apenas 778,66 quilômetros (10% de área do agrupamento, com a cobertura passando para 44% da cidade), resultando numa abrangência média de 77,9 km por veículo novo.

Ou seja, a resposta da Amlurb afirma que os 10 veículos acrescidos em 2012 teriam tornado possível cobrir apenas mais 10% do agrupamento, enquanto os 10 veículos anteriores, já incluídos no contrato até então, cobriam 34%. Os veículos dobraram, mas a área aumentada cresceu menos de 1/3. Com isso, pela informação trazida pela Amlurb, os novos veículos acrescidos em 2012 cobririam cada um, portanto, menos de 1/3 do que os 10 veículos anteriores cobriam²⁴, **em evidente inconsistência**²⁵. Corroborando essa constatação de inconsistência, também no TCA 2012, a Ecourbis teve acrescida a seu contrato a mesma quantidade de equipamentos (12 veículos) que a LOGA, mas o aumento da cobertura teria sido de 1.282,6 quilômetros, o que significa 65% a mais do que a área que teria sido aumentada no contrato da LOGA, de apenas 778,66 quilômetros.

iii) Confirmando tal inconsistência, na ampliação de 2017/2018, em que sequer foram adicionados novos veículos, e foram acrescentadas apenas 7 equipes, a Amlurb informa que teriam sido acrescidos 907,53 quilômetros à área de cobertura da cidade (cerca de 12% do agrupamento). Ou seja, a área coberta apenas por tais 7 equipes, sem novos veículos (de 907,53 quilômetros), é superior à que a Amlurb informa que teria sido coberta com a ampliação feita no TCA 2012 (de 778,76 quilômetros), quando foram adicionados mais 10 veículos (além de 2 de reserva), e consideradas diversas equipes para operá-los, nos termos operacionais da proposta original da concessionária (turnos diurno e noturno).

Observar que o fato de que essa ampliação de 2017/2018 foi feita sem veículos novos, o que comprova a ausência da aplicação de uma correspondência lógica entre veículos/equipes e áreas abrangidas na gestão contratual realizada pela Amlurb. É dizer, se o contrato fala apenas na obrigação de adicionar veículos, então como pode ter havido um aumento na cobertura da cidade com os mesmos veículos já então possuídos? Por que tal área já não estava sendo abrangida, se já era possível abrangê-la com tais veículos?

²⁴ Na presente ampliação de 2020, pretende-se cobrir os restantes 38% do agrupamento com 7 veículos (mais 2 de reserva técnica), consoante informado pela Amlurb à peça 09 (esse número não consta na Nota Técnica, mas foi informado pela Amlurb à Auditoria). Isso corrobora a evidente inconsistência na cobertura informada para o TCA 2012 pela Amlurb, Figura 13, que afirma que com 10 veículos (mais 2 de reserva), a ampliação de 2012 teria sido destinada a cobrir apenas 10% do agrupamento.

²⁵ Tal produtividade por veículo é, além disso, muito inferior à originalmente prevista pela concessionária (fl. 2 da peça 13).
Cód. 042 (Versão 05)

iv) Essa informação de 907,53 quilômetros para a ampliação de 2017/2018 não condiz com a que a concessionária informa em seu Balancete de Operações do mês junho de 2020 (o último balancete antes da atual ampliação unilateral do contrato), que afirma explicitamente 760 quilômetros:

Atendendo Ofício 616/AMLURB – CHGAB/2017 de 28 de dezembro de 2017, desde o dia 09/01/2018 a Loga passou a atender, com o serviço de coleta seletiva porta a porta, as vias que até então eram atendidas pelas Cooperativas do Agrupamento Noroeste. **Esta expansão do escopo contratual da Loga representa o aumento de 760 quilômetros de vias atendidas** pelo serviço de coleta que demandaram aumento no quadro de mão de obra e de outros custos operacionais. (grifo nosso) (fl. 33 da peça 19)

v) Na ampliação de 2014/2015, a Amlurb informa que a abrangência se referiria a setor do distrito de Santana/Tucuruvi (em amarelo no mapa). Tal informação não condiz com a que a concessionária informa em seu Balancete de Operações do mês junho de 2020 (o último balancete antes da atual ampliação unilateral do contrato), que informa a “universalização” apenas da Subprefeitura de Pinheiros e o Distrito da Penha, sem mencionar Santana/Tucuruvi e Mandaqui.

Conforme proposta enviada pela LOGA a AMLURB, através no Ofício LOGA PRE-11722/2014, e respondida através do Ofício nº 595/AMLURB/PRE/2014, desde o dia 01/01/2015 a Coleta Seletiva foi universalizada (com prestação de serviço em todas as vias) **na Subprefeitura de Pinheiros e no Distrito da Penha**. (fl. 33 da peça 19)

Ou seja, a concessionária informa, nas medições contratuais (que são aprovadas pela Amlurb) que essa ampliação de 2014/2015 estaria englobando apenas a “universalização²⁶” na Subprefeitura de Pinheiros e no Distrito da Penha, enquanto a Amlurb informa, no mapa apresentado, que abrangeria o distrito da Penha e uma parcela da Subprefeitura de Santana/Tucuruvi.

Além disso, no mapa apresentado pela Amlurb (Figura 13) não é incluída a Subprefeitura de Pinheiros, em contradição ao informado pela concessionária no Balancete (fl. 33 da peça 19), e em contradição à informação que consta no Ofício LOGA PRE-11722/2014, aprovado através

²⁶ Notar que o termo “universalização” é utilizado com acepções variadas nas ordens de ampliação contratual e nas medições, nesse caso se referindo apenas a um distrito específico.

do Ofício nº 595/AMLURB/PRE/2014 (ato que materializa a Ampliação de 2014/2015), quando a Concessionária dimensionou quantidades de veículos e equipes que seriam necessárias para “utilizar a capacidade da primeira CMT”, abrangendo os distritos de Santana, Tucuruvi, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi, Penha e Mandaqui (1º momento, autorizado, fl. 12 da peça 16). Ou seja, apesar de a Nota Técnica aprovada em 2014/2015 ter envolvido a Subprefeitura de Pinheiros, o mapa apresentado pela Amlurb (Figura 13) não inclui essa Subprefeitura como parte da referida ampliação.

Em suma: no que toca à ampliação de 2014/2015, o mapa apresentado pela Amlurb (Figura 13) na tentativa de esclarecer a evolução do conteúdo obrigacional do contrato, não condiz nem com as medições contratuais atuais, nem com as definições que constaram no ato que materializou a ampliação contratual à época. Observar mais uma vez que o mapa da Amlurb (Figura 13) não contém qualquer indicação das fontes em que teria se baseado.

Tudo isso a denotar, mais uma vez, a insuficiência de especificação, as indefinições e lacunas a respeito da obrigação contratual vigente, e as consequências lesivas das ampliações contratuais realizadas por ofícios e sem adequada avaliação, como já exposto no item 3.4.1 deste relatório.

Análise da manifestação preliminar da Amlurb:

A manifestação preliminar da Amlurb apenas repete o histórico já apresentado na resposta de peça 08, inclusive com os mesmos mapas, não mencionando ou sanando quaisquer das inconsistências relatadas acima, que já haviam sido apontadas pela auditoria também na Mesa Técnica de 20.10.2020.

3.4.5. Ausência de demonstração de vantajosidade e da economicidade da contratação

A seguir, avaliamos a ausência de demonstração, pela Amlurb, da vantajosidade e da economicidade da ampliação contratual aqui analisada. A análise será dividida em três partes: **i)** primeiro, esclarece-se sobre a provisoriedade do valor que passará a ser pago imediatamente e a consequente irrelevância de tal valor para a avaliação da vantajosidade da contratação (item 3.4.5.1); **ii)** em seguida, apresenta-se a ausência de avaliação, pela Amlurb, da adequabilidade dos parâmetros técnicos considerados no dimensionamento utilizado para

definir os recursos necessários para a ampliação contratual (mérito de engenharia – item 3.4.5.2); **iii)** por fim, apresenta-se a ausência de avaliação, pela Amlurb, dos impactos financeiros referentes à ampliação contratual (mérito econômico – item 3.4.5.3).

3.4.5.1. Inadequação do valor provisório enquanto parâmetro para aferição de vantajosidade

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que a tarifa fixada na Nota Técnica e no Ofício nº 116/Amlurb-PRE/2020 é valor meramente **provisório** (item 3.4.3), que não representará o efetivo custo da presente ampliação para a PMSP.

Nessa senda, a Amlurb informa (tanto na Nota Técnica quanto na resposta à Auditoria) que a o valor de R\$ 980.000,00, que passará a ser pago à concessionária imediatamente, é um valor meramente provisório, que não foi definido com base nos parâmetros efetivamente aplicáveis para o reequilíbrio econômico, havendo um montante, ainda não definido, que será pago apenas no momento do efetivo reequilíbrio contratual, ao final do contrato (consoante já explicado no item 3.4.3 deste relatório).

Sendo a tarifa provisória apenas um “adiantamento” do valor efetivamente contratado, isso significa, em termos práticos, que qualquer “desconto” conferido pela concessionária no valor provisório é efetivamente um empréstimo, uma vez que qualquer diferença com relação ao valor que seria devido com base nos parâmetros do Plano de Negócios será corrigida no próximo reequilíbrio, inclusive pela consideração de juros. A ampliação executada dessa forma, sem definição do preço, faz com que a municipalidade assuma um risco desnecessário, já que não se sabe o que se está pagando e o quanto será pago.

Assim, a avaliação da vantajosidade da ampliação contratual sob análise neste relatório não perpassa pela mera observação do valor de R\$ 980.000,00, uma vez que o que efetivamente importa é o custo definitivo em que a Administração incorrerá, que ainda é desconhecido e só será definido quando da realização do reequilíbrio (o qual foi ilegalmente postergado pela Amlurb, consoante exposto no item 3.4.3).

Nesse sentido, os comparativos de preço trazidos pela Amlurb à peça 09 não têm o condão de demonstrar qualquer vantajosidade ou adequabilidade econômica da ampliação realizada.

Nessa mesma toada, pelas respostas à requisição realizada e pela documentação trazida pela Amlurb, não é possível afirmar que a presente ampliação da coleta seletiva passou por efetiva avaliação de economicidade e vantajosidade à Administração, consoante exposto nos itens 3.4.5.2 e 3.4.5.3.

Análise da manifestação preliminar da Amlurb:

A Amlurb manifestou o seguinte:

Os valores foram exaustivamente negociados e buscou-se reduzi-los ao máximo. Desde a utilização de containers dos quais a AMLURB tinha créditos até o uso de caminhões cuja vida útil para fins de Coleta Seletiva ainda era possível. Os valores envolvidos foram criteriosamente checados e comparados com as operações anteriores, os custos demonstrados e verificados. As propostas iniciais foram reduzidas. Com efeito tínhamos previstos para a Universalização em nosso orçamento R\$ 3.000.000,00 mensais e logramos menos de 60% deste valor.

Ao contrário dos procedimentos anteriores, procedimentos estes em prática desde o início da Concessão, esta Administração negociou ainda a TIR. Ao invés dos 18,5% aa contratuais, negociou-se 4% aa+ SELIC, o que equivale hoje a 6% aa. E, “ad cautelam”, estabeleceu-se que esta operação seria tratada dentro do conceito de fluxo de caixa marginal, tendo em mente que se trata de aditivo celebrado em fluxo marginal e, portanto, não sujeito ao reequilíbrio.

Cumprе notar que o fato de serem pagos os valores mensais de imediato visa exatamente não postergar a questão para o reequilíbrio de 2024, mas resolver de imediato a questão.

Acreditamos, portanto, que os interesses do erário público foram defendidos a exaustão, corretamente.

[...]

O cálculo dos valores apresentados pela concessionária utilizou a metodologia de formação de preço através dos custos diretos e um percentual de BDI, mantendo-se a margem de lucro líquido em torno de 7%.

A concessionária aceitou o valor aprovado como base de remuneração provisória para a implantação imediata. Os valores efetivamente incorridos pelas concessionárias serão considerados na 3ª Revisão Ordinária em curso ou em uma revisão tarifária imediatamente posterior.

A Amlurb, como se vê, insiste no entendimento de que a redução do valor provisório, ou seu menor custo em relação aos valores provisórios das demais ampliações realizadas por ofícios, de alguma forma seria algo benéfico para o erário público.

No entanto, consoante já ressaltado pela Auditoria, esse valor provisório não consiste no custo efetivo a ser pago pela PMSP pela presente ampliação, de forma que qualquer desconto conferido nesse valor provisório é efetivamente um empréstimo. A redução da taxa de juros desse empréstimo (pela substituição da TIR) meramente reduz os juros aplicáveis, mas não elimina sua existência, nem torna determinado o efetivo custo da ampliação.

Ou seja: se o valor provisório da presente ampliação é menor que o das ampliações de 2014/2015 e 2017/2018, isso significa tão somente que o “empréstimo” está sendo maior, e que a diferença paga no reequilíbrio de 2024 será maior, uma vez que, no futuro processo de reequilíbrio, segundo a Amlurb, “utilizará como base de cálculo os coeficientes de custos aprovados no plano de trabalho apresentado no processo licitatório pelas respectivas concessionárias” (fl. 13 da peça 8). Ou seja, os custos efetivos da presente ampliação não são menores, uma vez que eles serão definitivamente calculados com base nos parâmetros já presentes no Plano de Negócios; o que é menor é apenas o pagamento provisório imediato (o que significa que a diferença futura será maior).

Observe-se, mais uma vez, que a Amlurb confirma desconhecer o valor definitivo dos custos a serem incorridos pela PMSP com a presente ampliação, os quais pretende que sejam esclarecidos e conhecidos apenas por ocasião do reequilíbrio de 2024, de forma que não há qualquer “resolução de imediato” com a fixação desse valor provisório. Nesse mesmo sentido, não foi trazida qualquer evidência de que estes custos que a PMSP efetivamente pagará tenham sido “demonstrados e verificados” pela Amlurb, já que foi apresentada apenas uma suposta comparação (genérica e resumida, com valores fechados do custo para cada subprefeitura) do valor provisório com os valores também provisórios das ampliações anteriores, peça 09, que não se refere aos valores definitivos e não tem o condão de esclarecer ou determinar os custos efetivos a serem incorridos pela PMSP com a ampliação.

Não há, nesse sentido, qualquer modificação do entendimento da Auditoria a esse respeito.

3.4.5.2. Ausência de avaliação, pela Amlurb, da adequabilidade das quantidades de recursos necessários para a ampliação e dos parâmetros técnico-operacionais aplicáveis

A Amlurb não demonstrou ter avaliado ou logrou esclarecer a adequabilidade das quantidades de recursos que serão necessários para a ampliação contratual que pretende realizar.

Isso será demonstrado nos itens “i” a “v”, apresentados a seguir.

i) As informações contidas na Nota Técnica e trazidas pela Amlurb em resposta à Requisição da Auditoria, consoante demonstrado nos itens 3.4.4.2 e 3.4.4.3 deste relatório, não lograram esclarecer o conteúdo escopo obrigacional vigente e a área que, *pelo contrato*, deveria estar sendo abrangida pela concessionária atualmente, inclusive por conta da ausência de fundamentação das informações trazidas pela Amlurb e das diversas inconsistências apontadas em relação aos mapas apresentados (fls. 3/11 da peça 08).

Tais fatos já são suficientes para comprovar a ausência de demonstração, pela Amlurb, da adequabilidade dos parâmetros técnicos considerados no dimensionamento utilizado para definir os recursos necessários para a ampliação contratual. Isso porque, se não há definição clara e precisa de qual é o escopo do contrato vigente, não se pode saber definitivamente qual o conteúdo da ampliação obrigacional e, consequentemente, quais os recursos necessários para efetivá-la (de modo a conseguir o objetivo de universalização). Isto é, não resta claro se o que se pretende contratar não deveria já estar, ao menos em parte, sendo prestado no escopo do contrato vigente.

Ou seja, a Amlurb não logrou demonstrar que as quantidades de recursos dimensionadas para a presente ampliação contratual são as efetivamente necessárias para a realização do serviço que se pretende.

ii) Mas além disso, **requisitada a respeito dos estudos em que teria avaliado a adequação da quantidade de recursos dimensionada, a Amlurb não os apresentou**. As únicas informações trazidas pela Amlurb são genéricas e insuficientes:

As propostas apresentadas pelas concessionárias (SEI's nº 8310,2017/0000326-4 e nº 8310,2017/0000325-6) especificam valores, equipamentos, distribuição e formas de atuação. Os preços ofertados foram estabelecidos considerando

valores atualmente praticados para a prestação dos serviços que se pretende ampliar.

[...]

Os valores efetivamente incorridos pelas concessionárias com a prestação destes serviços serão apurados no próximo processo de reequilíbrio ordinário ou extraordinário, que utilizará como base de cálculo os coeficientes de custos aprovados no plano de trabalho apresentado no processo licitatório pelas respectivas concessionárias.

Por solicitação desta Autoridade Municipal e formalizados por aditivo contratual, como por exemplo, nos casos de alteração da quantidade de veículos utilizados, contêineres, mão de obra, entre outros, bem como na ocorrência de riscos alocados pelo Contrato de Concessão ao Poder Concedente (caso fortuito/força maior, fato da administração, alteração legislativa que impacte sobre os custos incorridos, etc.) poderão ocorrer novos ajustes no plano de trabalho proposto. (grifo nosso)

[...]

As propostas foram solicitadas, entregues e verificadas por meio de Nota Técnica específica, onde constam as análises entendidas como necessárias, inclusive no que tange às memórias de cálculos apresentadas.

Em primeiro lugar, ao contrário do afirmado pela Amlurb, na proposta da Loga anexada à Nota Técnica e constante do SEI, fls. 9/10 da peça 04, **não há qualquer informação a respeito de equipamentos, distribuição e formas de atuação**, constando meramente o valor fechado de R\$ 980.000,00. Para a parte da Coleta Containerizada, há a informação de 900 contêineres (sem que se esclareça se são Cycleas de 2500L ou contêineres de 1000L²⁷), e **não há qualquer exposição de quantidades de veículos**²⁸.

Nessa toada, também não há qualquer estudo demonstrando de que forma as quantidades estimadas seriam as necessárias e suficientes para os objetivos pretendidos, tanto de contêineres como de veículos. Em nenhum momento se demonstra o cálculo em que se determinou que a quantidade de 900 (ou 600, como consta em outro ponto da resposta da Amlurb) contêineres é a necessária para a universalização, e em nenhum momento sequer se fala, na Nota Técnica, a respeito de quantos caminhões seriam necessários. À Auditoria, a Amlurb apresentou a informação de que a quantidade de veículos seria de 7 (mais dois de

²⁷ Na resposta à Auditoria, a Amlurb informa serem contêineres de 1000L, mas isso não consta na Nota Técnica.

²⁸ Igualmente, na resposta à Auditoria, peça 09, a Amlurb informa supostas quantidades, mas que não se encontram na Nota Técnica.
Cód. 042 (Versão 05)

reserva), peça 09. No entanto, o que foi apresentada é uma mera quantidade fechada de veículos por subprefeitura, sem qualquer avaliação ou exposição dos parâmetros utilizados para determinar tais quantidades.

Da mesma forma, em relação aos 900 contêineres, em nenhum momento se apresentou qualquer estudo identificando as áreas que seriam abrangidas por eles e os cálculos realizados para se chegar a essa quantidade, ou os caminhões dimensionados especificamente para realizar a coleta dos resíduos depositados nesses contêineres (que se somariam aos que teriam sido acrescidos para realizar os roteiros acrescidos de coleta diferenciada (porta a porta)).

Em segundo lugar, a Amlurb confirma que não realizou avaliação dos recursos e equipamentos necessários para realizar a ampliação, uma vez que afirma que esses custos serão conhecidos apenas depois, quando consistirão nos “efetivamente incorridos pelas concessionárias”. Tal afirmação, observe-se contrasta frontalmente com a trazida pela Amlurb à fl. 12 da peça 08, de que as “Concessionárias são obrigadas a executar o que esta previsto no contrato, mantendo-se o risco da alocação dos recursos e operação do plano de trabalho aprovado.”. É dizer, se o remunerado à concessionária será o custo efetivamente incorrido, então não há o “risco da alocação dos recursos” pela concessionária. Ressalte-se que essa lógica premiaria a ineficiência da concessionária, ao lhe retirar o risco de alocação de recursos, em violação ao art. 2º, II, da Lei Federal 8.987/1995.

Em terceiro lugar, a Amlurb informa que as propostas das concessionárias foram “verificadas por meio de Nota Técnica específica, onde constam as análises entendidas como necessárias, inclusive no que tange às memórias de cálculos apresentadas”. Contudo, não consta, no processo administrativo, ou nos documentos encaminhados pela Amlurb à Auditoria, essa suposta “nota técnica específica”, ou qualquer outro documento demonstrando que as propostas das concessionárias foram avaliadas pela Amlurb. Em nenhum documento apresentado há qualquer memória de cálculo da quantidade de recursos necessária. Na Nota Técnica de peça 04, juntada ao SEI e entendida como documento continente da ampliação contratual, observe-se, não consta qualquer análise da Amlurb, consoante já exposto nesse relatório.

Análise da Manifestação Preliminar da Amlurb:

Sobre esse ponto, a Amlurb informa o seguinte:

As correspondências enviadas pela LOGA (GPC-22678/2020 – anexo Doc. 04) - que seguiu sem alterações no que diz respeito à área atendida, e pela ECOURBIS (8.588/20-DAF) apresentam o dimensionamento proposto e demonstram que todas as vias que atualmente não são atendidas receberão o serviço de coleta seletiva, respeitando as especificidades de cada Subprefeitura.

Sendo assim, tais locais de dimensionamento também foram apresentadas nos planos de trabalho das contratadas, que seria aprovado a partir da implantação da coleta seletiva.

[...]

A obrigação das concessionárias, no tocante a coleta seletiva/diferenciada, está materializada nos planos de trabalho apresentados e nos dimensionamentos do serviço aprovados pela AMLURB, estando assim definidas as ruas atendidas e que serão objeto de fiscalização por esta Autoridade.

Sendo assim, ressaltamos que a forma da rua ou localização será materializada na apresentação dos planos de trabalho, acreditamos que esse não seja o melhor momento para se determinar com exatidão tais locais, pois os ajustes sempre são necessários em casos de planejamento e operacionalização dos serviços.

[...]

A setorização e o percurso só serão definidos posteriormente em função dos parâmetros de produtividade estimada, da mesma forma que a localização exata dos contêineres só poderá ser definida após ser considerada a abrangência dos domicílios em volta além da sequência e da frequência que os mesmos serão coletados.

[...]

A correspondência GPC-22678/2020, encaminhada pela Concessionária LOGA em maio de 2020, apresentou uma memória de cálculo e dimensionamento para a Universalização no Agrupamento Noroeste com valor de R\$ 1.356.585,87/mês.

Após análise da proposta a AMLURB validou o dimensionamento proposto e solicitou a realização de reunião em 08/06/2020, para que, em vistas da economicidade, fosse apresentado pela Concessionária um novo cálculo com redução do valor.

Em reunião no dia 08/06/2020, a LOGA apresentou planilha com revisão da proposta anterior com um novo valor mensal de R\$ 1.007.357,37 para a prestação dos serviços, sendo possível a redução de valor em virtude das seguintes modificações:

Substituição de 8 veículos novos por 9 veículos 2014

Aquisição de 600 PEVs

Redução de um líder e um auxiliar na estrutura administrativa

Redução do valor da equipe responsável pela coleta nas Subprefeituras Vila Maria/Vila Guilherme, excluindo o valor da equipe e deixando apenas os custos, referente ao aumento de quilometragem e demais custos operacionais relacionados ao atendimento desta área. A redução desta equipe foi feita partindo da premissa de PEVs colocados nas vias utilizando os abrigos apresentados a AMLURB.

Em primeiro lugar, o informado “anexo doc. 04”, em que constaria o dimensionamento, não foi apresentado pela Amlurb, não constando nos documentos anexados. Além disso, a referida “correspondência GPC-22678/2020” não se encontra juntada no processo administrativo. Em nenhum momento foram apresentados quaisquer documentos que demonstrem a memória de cálculo contida em tal correspondência, bem como qualquer memória de cálculo das modificações que teriam sido validadas pela Amlurb (que informa que a “Após análise da proposta a AMLURB validou o dimensionamento proposto”). A Amlurb apresenta apenas relatos sintéticos, afirmando terem sido feitas análises, mas deixando de evidenciar qualquer memória de cálculo ou documento contendo efetivos estudos e avaliações.

Em segundo lugar, os planos de trabalho em que constaria tal dimensionamento também não foram apresentados, assim como qualquer avaliação da Amlurb a respeito.

Em terceiro lugar, a informação da Amlurb é contraditória, pois primeiro afirma que as informações a respeito do dimensionamento e da quantidade de recursos necessários já teriam sido definidas e avaliadas nos planos de trabalho apresentados pela concessionária, mas, em seguida, afirma que esses planos de trabalho ainda serão apresentados e aprovados posteriormente à ampliação, não sendo este “o melhor momento para se determinar com exatidão tais locais”.

Tudo isso para demonstrar que persiste a ausência de qualquer demonstração de que a Amlurb tenha realizado estudo visando a aferir a adequabilidade da quantidade de recursos proposta pela concessionária para a ampliação do serviço que a Amlurb pretende realizar, tanto pela reiterada ausência da apresentação de documentos contendo tal estudo, como pelas explicações genéricas e contraditórias apresentadas pela autarquia.

iii) No dimensionamento apresentado pela Amlurb à Auditoria, peça 09, a proposta da Concessionária considera que em 2014/2015 teriam sido incluídos 4 equipes e caminhões para universalização do serviço na subprefeitura de pinheiros (PI). No entanto, o mapa apresentado pela Amlurb, fl. 10 da peça 08, não inclui a subprefeitura de pinheiros entre as áreas abrangidas pelos veículos adicionados em 2014/2015, evidenciando inconsistência no dimensionamento apresentado pela Amlurb e a ausência de avaliação, por esta, da adequabilidade desse dimensionamento. Cumpre lembrar que os mapas apresentados pela Amlurb não possuem fonte identificada, nem lastro contratual, além de diversas inconsistências.

iv) Acerca dos parâmetros técnico operacionais, deve-se observar que, na proposta da Concessionária realizada no processo licitatório, foi prevista a seguinte relação entre veículos e sua respectiva abrangência de quilômetros do agrupamento:

Figura 14 – Dimensionamento original feito pela Concessionária

e) Dimensionamento dos Veículos e Equipamentos – 6º Período: do 49º mês ao 55º mês e do 7º Período: Do 56º ao 240º mês da Concessã:	
- Quilometragem total a ser atendida pela coleta diferenciada:.....	1.532 quilômetros
- Quilometragem diária a ser atendida:.....	136 quilômetros / dia
- Número de veículos necessários:.....	3 veículos / 2 turnos

Fonte: Plano de Trabalho da Concessionária, peça 13

Ou seja, com 3 veículos (mais um de reserva), a concessionária estimou ser capaz de cobrir 1.532 quilômetros do agrupamento com coleta diferenciada porta a porta.

Assim, cada veículo teria, consoante proposta original elaborada pela própria concessionária, a possibilidade de cobrir até 510,6 quilômetros do agrupamento. Observe-se que foi com tal proposta que a concessionária venceu o processo licitatório²⁹.

Com isso, para a cobertura total das vias do agrupamento, que consoante informação da Amlurb, fl. 10 da peça 08, totaliza 7.260.85 quilômetros, seria necessária uma quantidade de apenas 14,2 veículos (mais reserva). Essa quantidade é menor, até mesmo, que a já dimensionada por ocasião do TCA 2012 (20 veículos mais reserva).

²⁹ Se ela tivesse previsto menor produtividade para esses caminhões, teria sido obrigada a dar tarifa maior.
Cód. 042 (Versão 05)

Evidentemente que tal número pode ser alterado (para mais ou para menos) em função de especificidades dos diversos locais e/ou distância das centrais de triagem e pontos de recolhimento.

No entanto, pelas ampliações já realizadas no contrato até esse momento (TCA 2012 e ampliações de 2014/2015 e 2017/2018), a concessionária já tem, hoje, a obrigação de disponibilizar 29 veículos, consoante Quadro 01. Com a presente adição, tal número passaria para 37 veículos.

Tal quantia representa quase o triplo da que, mantidas as condições da proposta original da concessionária, seria necessária para realizar o serviço no agrupamento.

Isso evidencia que a Amlurb deixou de observar os parâmetros técnico-operacionais da proposta da concessionária ao (supostamente) aprovar o dimensionamento apresentado por esta. Com efeito, não consta, em qualquer documento apresentado, análise da Amlurb a respeito de tais parâmetros.

3.4.5.3. Ausência de avaliação dos impactos financeiros referentes à ampliação contratual

Não há definição ou conhecimento, pela Amlurb, dos diversos parâmetros que serão necessários futuramente para a realização do processo de reequilíbrio, tais como: i) quantidade de setores e roteiros de coleta acrescidos; ii) tamanho, tipo e valor dos contêineres que serão acrescidos; iii) coeficientes operacionais e de consumo a serem considerados.

Além disso, também não se encontram expostos ou avaliados os custos unitários de todos esses equipamentos.

A Amlurb informa, fl. 13 da peça 08, que:

Os valores efetivamente incorridos pelas concessionárias com a prestação destes serviços serão apurados no próximo processo de reequilíbrio ordinário ou extraordinário, que utilizará como base de cálculo os coeficientes de custos aprovados no plano de trabalho apresentado no processo licitatório pelas respectivas concessionárias.

A Amlurb confirma, nesse sentido, desconhecer o custo efetivo da presente ampliação, que posterga para o reequilíbrio contratual de 2024, deixando de realizar sua efetiva avaliação.

Todos esses parâmetros serão futuramente apresentados pela concessionária em seus pleitos de reequilíbrio, como se tem visto no processo de revisão ordinária atual, e a ausência de sua definição concomitante potencializa a assimetria de informação entre a Amlurb e as concessionárias e, com isso, cria grandes riscos de prejuízos ao erário na ocasião do reequilíbrio. Isso se agrava diante da grande assimetria de informação existente entre a Amlurb e as concessionárias a respeito dos aspectos financeiros e operacionais referentes aos mecanismos utilizados para composição do equilíbrio econômico financeiro contratual, consoante já amplamente demonstrado nos TCs nºs 3.066/2016, 4.684/2016 e 10.366/2019, e mencionado no Memorando C-VI nº11/2019 (peça 06).

A mera definição de uma taxa de juros menor que a TIR do contrato para a futura realização do reequilíbrio por conta da consideração destes custos unitários e parâmetros é insuficiente para definir a vantajosidade, em termos econômicos, da presente contratação para a Administração.

Sendo essa uma contratação de custo desconhecido, não há como se falar em avaliação de sua economicidade.

Além disso, a consideração futura dos “custos efetivamente incorridos” pelas concessionárias contraria a lógica da concessão (que é por conta e risco do concessionário), estimulando o superdimensionamento destes recursos e a ineficiência na prestação do serviço.

3.4.6. Desconsideração, pela Amlurb, do fato de que a concessionária ainda não cumpriu com a obrigação contratual vigente referente à Coleta Diferenciada e à Coleta Seletiva Containerizada

Nos acompanhamentos de execução contratual já realizados por esta Auditoria (ver TC nº 9.704/2019), constatou-se que a concessionária ainda não adimpliu com sua obrigação contratual referente ao serviço de coleta seletiva, tanto em relação à Coleta Diferenciada (veículos), quanto em relação à Coleta Seletiva Containerizada (contêineres de 1000L e 2500L).

Os Quadros 02 e 03 permitem demonstrar tal constatação:

Quadro 02 – Coleta Diferenciada, Agrupamento Noroeste

Fonte	Escopo
-------	--------

Contrato Original: Item 4.2 do Anexo I-A do Contrato Original	Não havia determinação de quantidade de equipamentos, que era risco da concessionária (concessionária dimensionou 4 veículos). O serviço era definido por setores, sendo que estes setores eram os estabelecidos no item 10 do Anexo I.A
TCA 2007: Item 4.2 do Anexo I-A do TCA 2007	Passaram a ser exigidos 10 veículos, sem menção a setores ou equipes
TCA 2012: Item 2.2.2 do TCA 2012	Passaram a ser exigidos 22 veículos com a justificativa de garantir a universalização do serviço em 100% da extensão das vias do agrupamento
Ofício nº 0595/AMLURB/PRE/2014	Adicionados mais 7 veículos e 13 equipes, visando a atender a capacidade total da CMT
Ofício nº 0616/AMLURB/CHGAB/2017	Houve ampliação do serviço, mas sem adicionar equipamentos, passando a concessionária a ser responsável por determinados setores da cidade, que porém não foram especificados no ofício
Total	Ao menos 29 veículos
Implantado pela concessionária em junho de 2020	25 veículos*, fls. 32/33 da peça 19 *Não foram considerados os caminhões munck, por se referirem à Coleta Containerizada (item 15 do Anexo I.A), e não à Coleta Diferenciada (item 4 do Anexo I.A)

Fonte: peças 12, 14, 15, 16, 19

Ou seja, a concessionária não está disponibilizando a quantidade mínima de veículos que seria exigida, considerando os TCAs e as ampliações realizadas por ofício em 2014/2015 e 2017/2018. Observar:

Quadro 03 – Coleta Seletiva Containerizada – Agrupamento Noroeste

Fonte	Contêineres de 1000L	Contêineres de 2500L
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	Instalação de 2.250 contêineres fornecidos pela PMSP	Instalação de 250 contêineres fornecidos pela PMSP
Item 2.2.3 do TCA 2012	Instalação de mais 1.200 contêineres	Instalação de mais 30 contêineres
Ofício nº 0595/AMLURB/PRE/2014	Instalação de mais 207 contêineres	-
Total	3657 contêineres de 1000L	280 contêineres de 2500L
Implantado pela concessionária (junho/2020)*	2695 contêineres de 1000L (73,6%)	41 contêineres de 2500L (14%)

Fonte: peças 12, 14, 15, 16, 19

Ou seja, a concessionária não cumpriu com a obrigação contratual, deixando de implantar quantidade mínima de contêineres que seria exigida, considerando os TCAs e as ampliações realizadas por ofício em 2014/2015.

Não tendo sido ainda adimplida a obrigação contratual quanto a esse próprio serviço de Coleta Seletiva (diferenciada e containerizada), não há como se falar em sua ampliação.

Nesse sentido, colacione-se acórdão do TCU:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.8. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento na Resolução-TCU 265/2014, das seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

(...)

9.8.2. a inclusão de investimentos no contrato de concessão sem avaliar a viabilidade técnica e econômica de sua execução, considerando-se o grau de inadimplência e insolvência contratual da concessionária, é medida que afronta os dispositivos legais que exigem capacidade de desempenho do serviço concedido (art. 2º, incisos II e III, da Lei 8.987/1995) e capacidade de assegurar a prestação de serviço adequado (art. 6º da Lei 8.987/1995), além de atentar contra os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da eficiência e da indisponibilidade do interesse público (art. 37, caput, CF/88; art. 20, II, “b”, da Lei 10.233/01; art. 2º da Lei 9.784/99; art. 2º, II, “b” do Decreto 4.130/02); (TCU. Acórdão nº 1180/2019. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Sessão de 22.05.2019)

É dizer, se a concessionária sequer cumpriu com o que já está previsto no contrato, não é cabível que adicionem novas obrigações, com novos aumentos de tarifa.

A Amlurb, apesar de cientificada, mensalmente, nos relatórios de atividades anexos às medições (processos de pagamento), a respeito das quantidades de equipamentos implantadas pela concessionária, que não cumprem o mínimo definido em contrato, pretende realizar mais uma ampliação do serviço, sem levar o descumprimento em consideração.

A concessionária, em outubro de 2014, consoante Carta Loga PRE 12120/2014, peça 27, solicitou a prorrogação do cronograma de implantação dos PEVs de 1000L para 2015/2016, afirmando dificuldades com os trâmites de aprovação para implantação dos contêineres em condomínios. Afirmou também que a implantação dos 30 Cycleas (2500L) seria realizada

“quando da implantação da Coleta Seletiva nos Próprios Municipais”, sem informar datas. Essa prorrogação foi “autorizada” por meio do Ofício nº 433/AMLURB/DGS/2015, do então responsável pela Diretoria de Gestão de Serviços, peça 28. No entanto, mesmo o prazo referido nessa prorrogação já foi expirado (implementação de PEVs 1000L até out/2015), sem que os investimentos tenham sido realizados.

Ou seja, a Amlurb, apesar de ciente de que a concessionária não cumpriu ainda as obrigações contratuais referentes à Coleta Seletiva, deixa de considerar tal fato na presente ampliação.

Análise da manifestação complementar da Amlurb

O quadro trazido pela Amlurb, fl. 12 da peça 11, não traz qualquer informação que pudesse demonstrar que a concessionária estaria adimplindo com a obrigação já existente no que toca aos contêineres da coleta seletiva containerizada.

Em primeiro lugar, mesmo no Quadro da Amlurb, confirma-se que a concessionária não instalou a quantidade contêineres da coleta seletiva exigível (teria instalado apenas 2.731 contêineres de 1000L, quando seriam exigíveis 3.175, e 41 contêineres de 2500L, quanto seriam exigíveis 265).

Em segundo lugar, apesar de apresentar valores divergentes dos apresentados pela Auditoria, o Quadro apresentado pela Amlurb não informa os itens do contrato/alterações em que teria se baseado (diferentemente do Quadro informado pela Auditoria, que detalhou os documentos em que foi baseado), nem explica por que os valores apresentados pela Auditoria não seriam os corretos

Em terceiro lugar, as informações apresentadas pela Amlurb misturam contêineres relativos a vários serviços, como os metálicos, referentes à Coleta Domiciliar em Favelas (item 13.5.1 do Anexo I.A), e os hospitalares, referentes à Coleta de Resíduos de Saúde (cujas quantidades *estimadas* se encontram no item 6.2.2. do Anexo I.E). Tais itens não têm pertinência com a Coleta Seletiva Containerizada.

Ao contrário do informado pela Amlurb, não há no contrato, em qualquer item, uma definição “pela quantidade de contêineres” geral. O que há, efetivamente, é que, para determinados

serviços, são previstas quantidades específicas de contêineres, de diferentes tipos e de diferente volumetria (em alguns casos define-se apenas a volumetria). Não há que se confundirem, evidentemente, as “quantidades de contêineres” dos diversos serviços, para fins de aferição do cumprimento contratual.

Além disso, a Amlurb, ao afirmar tal entendimento, inclui em seu Quadro apenas os contêineres de alguns serviços arbitrariamente selecionados, deixando de contar, por exemplo, os contêineres da Coleta Mecanizada, com cuja implantação a concessionária não cumpriu. Com efeito, para a Coleta Mecanizada (itens 9 e 10 do Anexo I.A), a concessionária informa ter implantado, fls. 31/32 da peça 19, 800 contêineres de 3,2m³ e 6 contêineres de 20m³, totalizando 2.680 m³ implantados. No entanto, a obrigação contratual se referia a 17.500m³ (item 10 do Anexo I.A do TCA 2007, fl. 101 da peça 14). Ou seja, cumpriu apenas com 15,3% do que seria a obrigação contratual. No entanto, a Amlurb, no Quadro que apresentou em sua manifestação complementar, deixou de contar especificamente os contêineres desse serviço, apesar de no memorando isso ter sido a ela informado.

Em suma, o Quadro apresentado, além de inconsistente e com escassa fundamentação, contém informações incompletas e arbitrariamente selecionadas. Mesmo assim, esse Quadro confirma que não houve cumprimento, pela concessionária, da obrigação referente à coleta seletiva já existente no contrato.

Do exposto, não há qualquer modificação do entendimento que já havia sido apresentado, a esse respeito, pela Auditoria.

3.4.7. Ciência da Amlurb quanto às irregularidades e defeitos do aditivo aqui analisado

Conforme demonstrado nos apontamentos anteriores, diversas das irregularidades encontradas no presente trabalho são as mesmas que já foram verificadas nas ampliações realizadas em 2014/2015 e 2017/2018, e já foram objeto de apontamento em outros processos de auditoria, já tendo a Amlurb, portanto, plena ciência da irregularidade de suas condutas, ao decidir executá-las (ver itens 3.4.1, 3.4.2 e 3.4.3 deste relatório). A Amlurb alega, em sua defesa, apenas que a gestão do contrato sempre foi executada dessa forma, sem se pronunciar sobre sua ilegalidade (peça 11, esclarecimentos fl. 9).

Além disso, na mesa técnica realizada em 20.10.2020, a Amlurb, ao comentar o apontado nos itens 3.4.4 e 3.4.5 e 3.4.6 deste relatório, reconheceu as diversas indefinições contratuais e os problemas administrativos e jurídicos presentes na ampliação da coleta seletiva que está sendo realizada, apresentando como justificativa para não tê-los solucionado apenas o fato de que essa solução envolveria equipe e esforços que, no momento, não possuiria, tendo por conta disso optado por deixar o equacionamento dessas questões para o futuro processo de reequilíbrio. Entre os problemas reconhecidos, foram citados pela Amlurb na mesa técnica: ausência de “definição perfeita de plano de trabalho”, falta de “quantificação de caminhão, todas quantificações”, e o fato de que, após 15 anos de gestão do contrato, há muitas questões mal definidas.

Note-se, portanto, que a Amlurb tem plena ciência de que o procedimento de ampliação não foi realizado corretamente. Faltam elementos para determinar a obrigação das concessionárias e há diversas indefinições e problemas administrativos e jurídicos.

3.5. Ofício 33/AMLURB-DPD/2020

Em análise da documentação referente à ampliação da coleta seletiva, a Auditoria verificou que na Carta LOGA PRE 2270/2020 enviada à Amlurb, a concessionária solicitou “autorização para a emissão de cobrança referente à operação do 2º turno da Centra Mecanizada de Triagem, iniciada 06/04/2020, no valor mensal R\$ 466.112,52 [...] conforme **determinação** do ofício nº 033/AMLURB – Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento/2020” (fls. 9/10, peça 04).

Note-se que, pelo teor da carta, o Ofício nº 033/AMLURB – Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento/2020 teria determinado o início da operação do 2º turno da Central Mecanizada de Triagem desde de 06/04/2020. A carta da concessionária menciona ainda o valor de R\$ 466.112,52 mensais (R\$ 5.593.350,24 por ano) que supostamente seria devido pelos serviços do tal 2º turno.

Ocorre que, em busca no SEI e no DOC, não foi encontrada a fonte contratual das obrigações mencionadas na Carta. Tampouco foi possível encontrar o Ofício nº 33/AMLURB-DPD/2020.

Na Requisição de documentos enviada em 20.08.20 (peça 07), a Auditoria requereu à Amlurb esclarecimentos sobre o referido Ofício (questão 21), mencionado no Doc. SEI nº 030495953,

no qual a concessionária solicita à autarquia o pagamento mensal de R\$ 466.112,52, referente à “operação do segundo turno da Central Mecanizada de Triagem”.

Em 21.09.20, a Amlurb enviou resposta à Requisição, porém não se manifestou a respeito do Ofício nº 33/AMLURB-DPD/2020. A Auditoria, no mesmo dia, reiterou a questão 21 por e-mail, peça 29.

No entanto, somente em 03.11.20, nos esclarecimentos após a mesa técnica, a Amlurb se manifestou a respeito do Ofício, mas de maneira insuficiente e pouco objetiva, consoante explicado a seguir.

Primeiramente, a Amlurb apenas reiterou o histórico referente à substituição das centrais manuais de triagem (previstas no item 16 do Anexo III e no item 14 do Anexo I.A) por uma central mecanizada (Ofício 565/AMLURB-P/D.G.S/2013), e a posterior prorrogação da obrigação de operação da central de triagem pela concessionária, que originalmente (item 14.4 do Anexo I.A) deveria se dar por apenas 3 anos (essa prorrogação foi materializada pelo Ofício nº 350/Amlurb-Presidência/2017).

Tal histórico e tais modificações já foram analisados e relatados nos TCs nº 9.704/2019 e nº 10.366/2019, são referentes a fatos de 2013-2017, e não agregam qualquer informação nova que pudesse esclarecer o questionado pela Auditoria e a nova suposta ampliação contratual que seria objeto do Ofício nº 33/AMLURB-DPD/2020.

Em seguida, a Amlurb afirmou, de maneira sintética, que o pagamento mencionado estaria relacionado a gastos extraordinários com a operação e manutenção da Central de Triagem Mecanizada, que teriam sido aumentados no período da pandemia, de forma que estaria analisando uma suposta proposta da concessionária no valor de. R\$ 465.112,52 mensais. Em nenhum momento fica claro, em tal explicação, especificamente a que fato operacional e obrigacional essa “proposta” se refere, e de que forma teria extrapolado a obrigação contratual da concessionária, uma vez que esta já é responsável por realizar a operação da Central

Mecanizada de Triagem³⁰. A fonte contratual e/ou jurídica para a realização de pagamentos extraordinários em nenhum momento é apontada pela Amlurb em sua explicação.

Até esse momento, a Amlurb não havia enviado cópia do referido ofício, da proposta, nem de qualquer documento que teria dado origem às obrigações mencionadas na carta da concessionária ou relatadas pela própria Amlurb. Tais informações também não constam no processo administrativo SEI correspondente.

Com isso, novamente, através do Memorando CVI nº 028-20, encaminhado à Amlurb em 03.11.2020, conforme eTCM nº 13.390/2020, peça 22, a Auditoria reiterou solicitação de cópia do Ofício nº 33/AMLURB-DPD/2020.

Apenas em 17.11.2020 o Ofício nº 33/AMLURB-DPD/2020 foi encaminhado, por e-mail, à Auditoria, peça 30. Não consta ainda juntado ao processo administrativo.

O Ofício nº 33/AMLURB-DPD/2020, endereçado à concessionária LOGA, tem a seguinte redação:

Tendo em vista o incremento expressivo na coleta dos resíduos recicláveis, o qual se apresenta consistente nos últimos dias e deverá manter-se assim durante esta fase de enfrentamento à pandemia que vivemos, vimos por meio deste **solicitar que seja feito um estudo a cerca da implantação do 2º (segundo) turno na Central Mecanizada Ponte Pequena.**

De qualquer maneira, no sentido de dar uma rápida resposta a esta demanda **confirmo a implantação do segundo turno, na próxima segunda-feira 06/04/2020**, conforme decidimos em reunião conjunta com a Diretoria de Gestão e Serviços desta Autarquia, com a presença da Ecourbis, que por sua vez iniciará esta atividade incontinenti, recebendo os Srs. Na Central da Ponte Pequena as cargas provenientes da Zona Leste desta cidade, recolhidas pela Ecourbis. (g.n.)

Primeiramente, verifica-se que o ofício é contraditório, já que solicita, num primeiro momento, que a concessionária faça um estudo acerca da implantação do segundo turno, mas em seguida já confirma essa implantação de forma imediata.

Em segundo lugar, da análise desse ofício, não é possível concluir que tenha havido, a princípio, qualquer alteração do contrato pela Amlurb, que justificasse o pleiteado pagamento

³⁰ Ainda que tal obrigação decorra de meros ofícios.
Cód. 042 (Versão 05)

mensal de R\$ 465.112.52 à concessionária. A “ampliação” que se menciona, no ofício, é de um suposto “2º turno” da operação da central mecanizada ponte pequena. No entanto, não há, no contrato ou nos ofícios e cartas referentes à Central Mecanizada de Triagem, qualquer definição de que a concessionária teria obrigação de cumprir apenas determinada quantidade de “turnos”.

Nesse sentido, apesar da insuficiência de especificação obrigacional dos ofícios que materializaram a substituição das centrais manuais de triagem e de sua operação (peças 32, 33, 34 e 35), detalhadamente definidas no contrato (Anexo I.A.4.1, peça 31 e item 14 do Anexo I.A, peça 12), pela central de triagem mecanizada, o que se pode verificar é que a obrigação da concessionária é simplesmente de operar a central mecanizada, em sua plena capacidade, sem que exista qualquer ressalva a respeito de turnos ou de quantidades de resíduos. Ou seja, a concessionária é remunerada para operar a central a 100% de sua capacidade, independentemente de como ela será operada e da quantidade de resíduos a ela direcionada. Eventual remuneração adicional pelo aumento na utilização média da capacidade da CMT seria indevida, configurando pagamento em duplicidade por obrigação contratual já existente.

Também não é possível aferir de maneira precisa o que é exatamente essa “implantação do 2º turno”, já que não há qualquer documento que defina o conteúdo dessa obrigação e não há definição de “turnos” no contrato.

Ressalte-se que se constatou, nos processos nºs 4.684/2016 e 4.159/2016, que na prática a CMT vem operando, desde sua implantação, abaixo de sua capacidade total, que é (ou deveria ser) de 250t/dia (com cerca de 40% dessa capacidade), por conta da separação e coleta de resíduos recicláveis estar abaixo da estimada. No entanto, essa operação abaixo da capacidade se dá pela baixa quantidade de resíduos coletados, e não porque haja qualquer limitação do escopo obrigacional. Confirmando tal entendimento, observe-se que a ampliação da coleta seletiva realizada pela Amlurb em 2014/2015 fora dimensionada, a partir de estudo feito pela concessionária, de forma que a coleta fosse suficiente para utilizar a capacidade total da CMT, peça 16 (tal estimativa não se concretizou). Nesse sentido, ainda que tenha havido, a partir de 2020, aumento na quantidade de resíduos destinados à CMT por conta da pandemia, é provável que ela continue aquém de sua capacidade total.

Assim, eventual aprovação da Amlurb do pagamento referente a essa “ampliação” do contrato para incluir o suposto “2º turno da Central Mecanizada de Triagem” decorreria, quer parecer, de dificuldades e indefinições referentes à compreensão do escopo da obrigação contratual da operação da central mecanizada de triagem, que se encontra definida em ofícios esparsos, e não detalhada no contrato.

Por outro lado, se a Amlurb está determinando algum tipo de ampliação da capacidade total da CMT (250t/dia), é necessário que isso seja apurado e devidamente averiguado, uma vez que a única informação que se tem é a de um ofício genérico, que menciona o “2º turno” da CMT, sem quaisquer especificações e detalhes qualitativos ou quantitativos. Se esse for o caso, referida ampliação é potencialmente lesiva ao erário.

Esse seria mais um exemplo, dentre vários outros, das consequências lesivas das ampliações contratuais efetuadas por ofícios, pela Amlurb, ao longo dos anos, tanto para fins de reequilíbrio contratual (com consequentes prejuízos ao erário) como para fins de fiscalização do cumprimento das obrigações.

Ao mesmo tempo em que ficam evidentes os prejuízos decorrentes das modificações das obrigações contratuais realizadas à central de triagem realizadas por ofícios em 2014 e 2017 (ofícios nº 565/AMLURB-PRE/2014 e nº 350/AMLURB-PRE/2017, peças 32 e 33), torna-se também nítida a dificuldade que já decorre, mesmo no momento presente, do Ofício nº 33/AMLURB-DPD/2020.

Ressalta-se, contudo, que não há evidências de que a Amlurb já tenha realizado os pagamentos adicionais de R\$ 465.112,52 mensais pleiteados pela concessionária, ou que tenha se manifestado definitivamente a respeito. Não está claro se a Amlurb pretende ainda conceder algum tipo de pagamento adicional ou reequilíbrio em função da solicitação contida no Ofício nº 33/AMLURB-DPD/2020.

3.6. Responsáveis

Item da Conclusão	Nome e Cargo	Peça
4.1 a 4.7	Evaldo Azevedo – Diretor de Gestão de Serviços	04

Todos	Monty Dahan – Diretor de Planejamento e Desenvolvimento/Fiscal do Contrato	04, 30
4.1 a 4.7	Edson Thomaz de Lima Filho – Presidente da Amlurb	05

4. CONCLUSÃO

Quanto aos exames documentais realizados, conclui-se que a ampliação da coleta seletiva autorizada pelo Ofício 116/Amlurb-PRE/2020 (agrupamento NO) apresenta as seguintes irregularidades:

- 4.1.** Ausência de formalização de termo aditivo contratual, em infringência aos artigos 60, 61, parágrafo único e artigo 65, §6 da LF nº 8.666/93 **(item 3.4.1)**
- 4.2.** Ausência de publicação do ato que ampliou a coleta seletiva, em infringência aos artigos 26 da LM nº 13.278/02, 32 da Lei Municipal nº 13.478/02, art. 61, parágrafo único da LF nº 8.666/93, e 37, caput, da Constituição Federal. **(item 3.4.2.)**
 - 4.2.1.** Tal fato indica possível ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992. Com isso, para conhecimento da matéria e apuração de potenciais atos de improbidade administrativa, sugerimos o encaminhamento de cópia dos autos deste processo ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP). **(item 3.4.2.)**
- 4.3.** Ausência de reequilíbrio concomitante, em desconformidade com o art. 9º, §4º da LF nº 8987/95. **(item 3.4.3)**
- 4.4.** Ausência de determinação clara e suficiente do conteúdo da modificação obrigacional efetuada, por conta **(item 3.4.4):**
 - 4.4.1.** Da insuficiência da Nota Técnica e do Ofício nº 116/Amlurb a respeito de quais passam a ser as obrigações contratuais da concessionária **(item 3.4.4.1);**
 - 4.4.2.** Das indefinições e ambiguidades a respeito do conteúdo da obrigação contratual vigente referente à Coleta Diferenciada, que não lograram ser

esclarecidas pela Amlurb, e são decorrentes do histórico de má gestão do contrato **(item 3.4.4.2)**;

4.4.3. Das inconsistências, dos erros materiais e da ausência de lastro documental no histórico apresentado pela Amlurb, na tentativa de esclarecer o conteúdo obrigacional vigente e o da ampliação **(item 3.4.4.3)**

4.5. Ausência de demonstração da vantajosidade e da economicidade da contratação, gerando riscos de grandes prejuízos ao erário, uma vez que **(item 3.4.5)**:

4.5.1. O valor provisório de R\$ 980.000,00, estabelecido pela Amlurb, não é o devido parâmetro para aferição de vantajosidade da contratação, já que não consiste no valor que realmente será pago pela Administração, o qual só será definido em 2024. Qualquer “desconto” nesse valor provisório é efetivamente um empréstimo, a ser pago, com juros, no momento da apuração do valor efetivo do custo da ampliação (que foi postergado para 2024). **(item 3.4.5.1)**

4.5.2. Não houve avaliação, pela Amlurb, da adequabilidade das quantidades de recursos necessários para a ampliação contratual e dos parâmetros técnico-operacionais aplicáveis, sendo tal avaliação postergada para o momento do reequilíbrio. **(item 3.4.5.2)**

4.5.3. Não houve avaliação, pela Amlurb, dos impactos financeiros referentes à ampliação contratual, sendo tal avaliação postergada para o momento do reequilíbrio. Os custos da ampliação contratual e a consequente dívida que está sendo assumida pela Administração são desconhecidos. **(item 3.4.5.3)**

4.5.4. Os riscos de prejuízo ao erário se agravam diante da grande assimetria de informação existente entre a Amlurb e as concessionárias a respeito dos mecanismos utilizados para composição do equilíbrio econômico financeiro do contrato (financeiros e operacionais), já amplamente demonstrada no âmbito dos TCs nºs 3.066/2016, 4.684/2016 e 10.366/2019. **(item 3.4.5.3)**

- 4.5.5.** A Amlurb pretende remunerar a concessionária, em 2024, pelos custos “efetivamente incorridos” por esta, em violação ao art. 2º, II, da Lei Federal nº 8.987/95 e às subcláusulas 15.5 e 15.7 do contrato, uma vez que a oscilação nos custos ordinários da operação deveria ser realizada por conta e risco da concessionária. **(item 3.4.3 e item 3.4.5)**
- 4.6.** Desconsideração, pela Amlurb, do fato de que a concessionária ainda não cumpriu com a obrigação contratual vigente referente à Coleta Diferenciada e à Coleta Seletiva Containerizada. **(item 3.4.6)**
- 4.7.** Reiteração de práticas que são irregulares e de má gestão do contrato, e que já foram informadas à Amlurb, tanto pela Auditoria, em outros TCs, como pela própria FIPE, no processo de reequilíbrio atual. Tais práticas sabidamente geraram dificuldades no processo de reequilíbrio e, ao mesmo tempo, impediram que o escopo e as exigibilidades das modificações contratuais efetuadas ao longo do tempo ficassem objetivamente especificados e pudessem ser adequadamente fiscalizados e exigidos. **(item 3.4.7)**
- 4.8.** Sobre o Ofício nº 33/AMLURB-DPD/2020:
- 4.8.1.** Das informações trazidas, esse ofício, que se refere ao “2º turno” da operação da central mecanizada de triagem, não contém elementos que indiquem efetiva ampliação das obrigações contratuais vigentes da concessionária (subcláusula 15.7.I), uma vez que estas obrigações já incluiriam possível operação da Central sob plena capacidade. **(item 3.5)**
- 4.8.2.** O conteúdo do ofício é vago e genérico, além de contraditório, de forma que não restou ainda plenamente esclarecido o que teria sido solicitado pela Amlurb à concessionária. **(item 3.5)**
- 4.8.3.** Não foi trazida pela Amlurb qualquer fonte legal ou contratual para a realização de pagamento adicional. No entanto, não está claro se a Amlurb pretende conceder algum tipo de pagamento adicional ou reequilíbrio em função da solicitação contida no ofício. Da documentação enviada, não há evidências de

que a Amlurb já tenha realizado os pagamentos adicionais de R\$ 465.112,52 mensais pleiteados pela concessionária, ou que tenha se manifestado definitivamente a respeito. **(item 3.5)**

4.8.4. Esse ofício não foi juntado ao processo administrativo e não constam publicações a seu respeito. **(item 3.5)**

Ressalte-se, por fim, que todos os riscos, irregularidades, indefinições e problemas, cujos indícios foram apontados no Memorando C-VI nº 11/2020, foram confirmados.

Em 20.11.2020

Pedro Henrique Andrade Silva
Agente de Fiscalização

Pedro Luís de Vasconcelos Oliveira
Agente de Fiscalização

Maurício L. Beraldo
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle