

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE TERMO ADITIVO

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº: 2020/03253

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Termo aditivo ao Contrato nº 026/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 15.01.2021

2.5. Período de abrangência

08.07.2020 a 15.01.2021

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 8310.2017/0000326-4.
- 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

Trata-se de análise da alteração contratual proposta no Ofício 117/Amlurb-PRE/2020 (agrupamento SE) (peça 05), de 08.07.2020, no qual a Amlurb prevê novas obrigações contratuais para a Concessionária, assim como o pagamento de R\$ 739.019,22 mensais¹, com a justificativa de universalizar a Coleta Seletiva na Cidade de São Paulo, “conforme Nota Técnica” anexada ao processo de contratação (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 117/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).

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

¹ A serem corrigidos pelo índice da subcláusula 15.2 do contrato de concessão, fl. 22 da peça 28, data-base de set/19.

² Peça 33 do eTCM nº 8769/2020.

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 26/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 117/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 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 3.4.5). 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 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.

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 nº 11/2020.

3.2. O serviço de coleta seletiva no Contrato nº 26/SSO/2004

O serviço de coleta seletiva, no âmbito do Contrato nº 26/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 - Agrupamento Sudeste

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 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 10 veículos, conforme peça 13.

Figura 02 – Plano de Trabalho da concessionária

QUADRO DE VEÍCULOS E EQUIPAMENTOS						
SERVIÇOS / EQUIPAMENTOS	COLETA DE PAVELAS	COLETA DE FEIRAS-LIMPAS	COLETA SELETIVA PEVs	LAVAGEM MEC. CONTÊNERES	COLETA CONVENCIONAL COLETA MECANIZADA	COLETA DIFERENCIADA
Caminhão Poliguindeaste	12					
Compactador estacionário (7 m³)	60					
Contêineres metálicos (18 m³)	745					
Contêiner plástico (240 l)	493					
Caminhão com guindaste hidráulico (6 ton)		28	11			
Bags (1000 l)		1694				
Contêiner plástico (2500 l)			250			
Contêiner plástico (1000 l)			2500		15498	
Caminhão lava container (8000 l)				2		
Caminhão coletor compactador					156	10
Veículo elétrico (500 kg)						

Fonte: Plano de Trabalho da Concessionária, fl. 76 da 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 60º mês (item 4.2 do Anexo I-A do TCA 2007, fl. 163 da peça 14).

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 ampliação obrigacional, conforme item 2.2.5, fl. 13 da peça 15:

Figura 04 – TCA 2012

2.2.5	Acréscimo de 12 (doze) caminhões CCL com Lifter para coleta diferenciada (05 no 9º, 03 no 10º, 03 no 11º e 01 no 12º)	60
-------	---	----

Fonte: Anexo I.A do TCA 2012, peça 15.

Não houve, contudo, expressa alteração do item 4.2 do Anexo I.A do contrato, o que dificultou a interpretação do contrato.

Juntamente com adições na Coleta Seletiva Containerizada (*muncks*, contêineres), foram acrescidos mais 12 veículos, **“de modo a contemplar a totalidade das vias do agrupamento em toda sua extensão”**, conforme itens 2.2.5, 2.2.6 e 2.2.7 do TCA 2012, cuja justificativa consta às fls. 75/77 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 universalizar.

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

A nova ampliação, nestes ofícios, foi programada (pela concessionária, e não pela Amlurb) em dois “momentos”. O primeiro adicionaria 20 veículos e o segundo adicionaria outros 44 veículos (fl. 13 da peça 16).

Figura 05 – Ampliação 2014/2015

Resumo												
	1º Momento				2º Momento				Total			
	Remunerado	A remunerar			Remunerado	A remunerar			Remunerado	A remunerar		
		Compactador	Compactador até 2,5 t/dia	Total		Compactador	Compactador até 2,5 t/dia	Total		Compactador	Compactador até 2,5 t/dia	Total
equipes/dia	36,00	14,00	21,00	35,00	2,00	37,00	37,00	74,00	38,00	51,00	58,00	139,00
nº de caminhões	21,00	8,00	12,00	20,00	1,00	22,00	22,00	44,00	22,00	30,00	34,00	64,00
média viagem/equipe dia		1,50	1,25			1,18	1,17			1,18	1,17	
média t/viagem		4,81	2,40			4,81	2,45			4,81	2,45	
Preço Final	1.811.183,49	700.648,77	1.019.712,34	1.720.361,11	101.365,60	1.826.323,24	1.807.429,03	3.633.752,27	1.912.549,08	2.526.972,01	2.827.141,37	5.354.113,38
Preço por tonelada		302,99	581,40			387,46	650,92			330,90	624,01	
extensão produtiva/setor dia		24,98	18,29			26,22	18,59			26,22	18,59	
extensão média/veículo dia		81,44	117,52			84,92	116,81			84,92	116,81	

Fonte: Carta Ecourbis 5224-14/DAF, peça 16

No Ofício nº 0497/AMLURB/2014, peça 17, consta que foi aprovado apenas o “primeiro momento”, o qual passou a ser pago extratarifariamente, peça 18.

Figura 06 – Ampliação 2014/2015

Diante da implantação da Central de Triagem Mecanizada, com previsão de início de operações em 16 de Julho de 2014, importante se faz a ampliação de Coleta Seletiva. Após análise da Diretoria de Planejamento e da Diretoria de Gestão e Serviços da AMLURB de proposta encaminhada através da Correspondência 5224/14-DAF-ECOURBIS, para a universalização de Coleta Seletiva de materiais recicláveis secos no Agrupamento Sudeste, vimos pelo presente autorizar esta Concessionária a implantação até o “1º Momento”, conforme descrito no Plano apresentado na correspondência supra citada. Ao ensejo, apresentamos a Vossa Senhoria nossos protestos de estima e consideração.
--

Fonte: Ofício nº497/Amlurb/2014, peça 17

No dimensionamento realizado na carta da concessionária, peça 16, não é possível diferenciar os distritos que já seriam abrangidos pelo cronograma contratual (fl. 134, peça 15) e, consequentemente, o ganho de abrangência resultante da ampliação, uma vez que no “1º momento” (anos 10 e 11) estão colocados conjuntamente os caminhões que já seriam incorporados pelo cronograma previsto no item 2.2.5 do TCA 2012 (cujas quantidades variam entre os anos 8 e 12, sendo “5 no 9º, 3 no 10º, 3 no 11º e 1 no 12º”), e os que passaram a ser incorporados especificamente por conta da ampliação (fls. 6 e 10 da peça 16).

A partir do início de 2018, foi feita nova ampliação, conforme Ofício nº 0617/AMLURB/CHGAB/2017, peça 20. Tal ampliação, porém, não corresponde ao “segundo momento” do plano contido na Carta Ecurbis 5224-14/DAF (peça 16), referindo-se, de fato, à substituição, pela concessionária, da atuação até então realizada por cooperativas em determinadas áreas. Os setores dessa “nova etapa” não ficaram determinados, sendo que dessa vez não foram especificados nem mesmo os totais de equipamentos envolvidos.

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 Sudeste, por prazo indeterminado, nos termos da Cláusula 3.1 do Contrato de Concessão n.º 026/SSO/04.

Fonte: Ofício nº 0617/AMLURB/CH-GAB/2017, peça 20

Esse histórico demonstra os problemas gerados por modificações do contrato não publicadas, que não adotam a mesma forma do contrato nem se reportam diretamente aos itens do contrato. O contrato original dispunha apenas dos setores a serem abrangidos, deixando o dimensionamento a cargo da concessionária. A partir do TCA 2007, em subversão da lógica da concessão, passou-se a controlar exclusivamente a quantidade de veículos. No TCA 2012, aumentou-se 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) - Agrupamento Sudeste

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 *contêineres* com capacidade de 1000 litros e de 2.500 litros fornecidos pela Prefeitura conforme **ANEXO VI** do Contrato, para coleta seletiva *containerizada* de materiais secos/inertes, em Pontos de Entrega Voluntária – PEV –, conforme especificações técnica constante no Anexo I-A.5.

1.11.1. 2.250 (dois mil, duzentos e cinquenta) contêineres com capacidade volumétrica de 1000 (mil) litros, fornecidos à Concessionária pela

Prefeitura de São Paulo, nos termos do disposto no Anexo V –
Termo de Entrega do Sistema Existente;

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

Fonte: 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

- 2.2.6 Acréscimo de 1.200 (mil e duzentos) contêineres de 1000 litros (700 no 9º e 500 no 10º ano) + 30 contêineres 2500 litros no 9º ano.....
- 2.2.7 Acréscimo de 02 caminhões munck.....

Fonte: TCA 2012, peça 15

Observe-se que tal ampliação, juntamente com a referente ao aumento de caminhões para a coleta diferenciada (item 2.2.5), foi na época dimensionada “**de modo a contemplar a totalidade das vias do agrupamento em toda sua extensão**”, fl. 76 da peça 15.

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 117/Amlurb-PRE-2020 (peça 05) e Nota Técnica (peça 04).

3.3.1. Ofício nº 117/Amlurb-PRE-2020 – Universalização da Coleta Seletiva

O Ofício 117/Amlurb-PRE/2020 (peça 05) autoriza o início da execução dos serviços de universalização da coleta seletiva para o Agrupamento Sudeste, 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\$ 739.019,22 mensais para o Agrupamento Sudeste. Diferentemente do que se verifica para o Agrupamento Noroeste, há uma demonstração de como teria sido composto esse valor, peça 04 (fls. 13/45).

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 FIPE⁵ elaborado durante consultoria à Amlurb, Termo de Contrato nº 001/AMLURB/2019, processo SEI nº 8310.2018/0002098-5 (fls. 326/329 da peça 21):

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

⁵ Os relatórios do Produto 6 se encontram juntados no SEI nº 8310.2020/0001039-8.

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, 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 21):

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 Licitações⁶. 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 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.

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

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. 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 22.

Apesar das manifestações desta Auditoria e da consultora FIPE, a Amlurb praticou novamente a mesma conduta no presente aditamento (v. também item 3.4.6).

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 3.4.6).

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 26⁷ da LM nº 13.278/02 e 32⁸ da Lei Municipal nº 13.478/02 previram a ampla divulgação dos negócios jurídicos firmados pela Administração Pública Municipal.

⁷ 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.

⁸ Art. 32. A publicação do extrato do contrato de concessão no Diário Oficial do Município será a condição de sua eficácia.

Da mesma forma, a LF nº 8.666/93, no seu art. 61⁹, parágrafo único, previu o dever de publicação dos contratos, assim como dos seus aditamentos firmados pela Administração Pública.

Ainda, o artigo 4^{o10} da Lei de Improbidade Administrativa (LF nº 8429/92) estabelece como dever dos agentes públicos velar pela estrita observância do princípio da publicidade.

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 117/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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 23.

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 3.4.6).

3.4.3. Ausência de reequilíbrio concomitante

Na presente ampliação do contrato pela Amlurb, efetuada por meio do Ofício nº 117/Amlurb-PRE-2020 são estabelecidos valores que passarão a ser pagos imediatamente à concessionária, a título de “receita complementar”, de R\$ 739.019,22 mensais para o Agrupamento Sudeste, 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\$ 739.019,22 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 4.2 e 4.11 da Ecourbis). **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 contrato¹¹:

§ 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 24.

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

¹¹ Sobre aplicabilidade do art. 65 §6º da Lei de Licitações ver item 3.4.1.

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 Sudeste, ficou determinado:

A proposta da Ecourbis anexa a esta NT, com um custo de tarifa mensal complementar de R\$ 739.019,22, envolve a instalação e 1.500 containers. Haverá ainda a inclusão de roteiros porta a porta, de forma que a Concessão Noroeste [sic] 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. Como a

concessionária fala em manter caminhões de mais de 5 anos até o fim da concessão – prevista para 2024 – devemos, na OS, especificar a regra do jogo para esta situação, de forma a limitar o uso destes caminhões apenas para a área ora ampliada para a coleta seletiva.

No caso da Ecourbis, a Amlurb tem um crédito de containers junto à Concessionária. Isso se deve fato de que eles deveriam ter sido instalados quando da projetada Coleta Mecanizada, o que acabou não acontecendo.

Desta forma a Concessionária não projetou os custos dos containers nessa tarifa complementar proposta, de maneira a compensar a AMLURB. Na OS isto deve ser colocado, de forma a que, quando forem realizados os cálculos referentes ao Reequilíbrio de 2024 este fato seja levado em consideração.

Estes containers estão sendo pagos na tarifa mensal ordinária atualmente.

Em síntese, o Ofício e a Nota Técnica preveem a instalação de 1.500 contêineres, em 2 meses, além de novos roteiros de coleta diferenciada, objetivando que com isso haja a universalização da coleta seletiva no Agrupamento Sudeste.

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 acrescer 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 contrato¹², a obrigação da concessionária (Agrupamento SE) é de implantar 22 caminhões da 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 observado¹³). Diferentemente do que existe para outros serviços do contrato, no caso da Coleta Diferenciada, desde o TCA 2007, o que “está

¹² Item 4.2 do Anexo I.A do TCA 2007 c/c item 2.2.5 do TCA 2012.

¹³ 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.

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 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 a concessionária 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.

- 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: Constata-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 117 (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 contém definição suficiente a respeito do que passará a ser o escopo obrigacional, mencionando apenas que serão acrescidos equipamentos visando à “universalização”¹⁴, sem dialogar com o conteúdo atual da obrigação contratual, 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 ocasião¹⁵. Isto é, há possibilidade de mais uma vez sequer se alcançar a “universalização” com a presente ampliação (a depender do grau

¹⁴ Exatamente como já fora feito no TCA 2012.

¹⁵ Se a obrigação fosse por quantidade de equipamentos, reiteramos que tal quantidade sequer se encontra determinada na Nota Técnica.

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, contém 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 seguinte¹⁶:

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.

¹⁶ Observar que a Amlurb menciona apenas o Ofício 116 (referente ao Agrupamento Noroeste), embora o restante do texto denote que a Autarquia está falando de ambos os Agrupamentos, sem separar cada um dos contratos.

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.

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).

Sobre o modelo de contêineres que seria implantado, a Amlurb informa:

A especificação dos contêineres é expressa no Anexo I.A-5 do Edital (Especificações Técnicas dos Contêineres de Capacidade de 1.000 Litros para Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos), a cor do mesmo será verde para identificar que é material reciclável.

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.

No entanto, essa informação não consta da nota técnica ou nos demais documentos referentes à ampliação. Com efeito, no edital/contrato, os contêineres da Coleta Seletiva Containerizada são de dois tipos: 2.500L (Cycleas) e 1.000L. Além disso, os que normalmente seriam destinados às vias públicas são os de 2.500L. Assim, o silêncio da Nota Técnica e do Ofício não permite presumir que se trata de contêineres de 1000L, como informa a Amlurb.

Figura 11 – Contêineres da Coleta Seletiva Containerizada

COLETA SELETIVA CONTAINERIZADA – 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 <i>contêineres</i> , com capacidade de 1000 litros, e 500 <i>contêineres</i> , capacidade de 2.500 litros, para coleta seletiva <i>containerizada</i> de materiais secos/inertes, em Pontos de Entrega Voluntária –PEV -, conforme especificações técnicas constante no Anexo I-A.5.
15.2.	Os <i>contêineres</i> de 2.500 litros mencionados no item 15.1. deverão ser instalados, pela Concessionária, em vias e logradouros públicos indicados por AMLURB, ficando, a seu cargo, a lavagem e higienização periódica dos equipamentos instalados.
15.3.	Os <i>contêineres</i> de 1.000 litros mencionados no item 15.1 deverão ser instalados, pela Concessionária, em estabelecimentos públicos indicados por AMLURB, ou privados, estes últimos mediante a lavratura de termos de cessão e responsabilidade à pessoa física ou jurídica responsável pelo estabelecimento, a quem caberá a responsabilidade pela lavagem e higienização dos equipamentos.

Fonte: Anexo I-A, peça 12.

Caberia à Amlurb, portanto, especificar, no documento de materialização da ampliação das obrigações da concessionária, a espécie de contêiner ou a metragem cúbica que será envolvida, sendo insuficiente falar apenas em “quantidades de contêineres”, uma vez que, pela leitura do contrato, “contêiner” poderia se referir a equipamentos de volumes diferentes.

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.

Cumpre 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 se adicionarem “novos roteiros de coleta” e equipamentos.

Quadro 01 – Coleta Diferenciada, Agrupamento Sudeste

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 10 veículos). O serviço era definido por setores (eram os mesmos setores onde seria feita a Coleta Mecanizada, 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 2.2.5 do TCA 2012	Passaram a ser exigidos 22 veículos (a justificativa foi atender a totalidade das vias do agrupamento, em toda a sua extensão)
Ofício nº 0497/AMLURB/2014	Autorizada nova ampliação (“primeiro momento”), em função da capacidade da primeira CMT, em que foram dimensionados mais 20 veículos
Ofício nº 0617/AMLURB/CHGAB/2017	Houve ampliação do serviço, mas sem menção a quantitativos de veículos, referindo-se apenas a setores (não foi especificado no ofício quais seriam esses setores). A ordem da Amlurb mencionou apenas áreas, e a concessionária pleiteia 5 veículos no equilíbrio atual, a partir de dimensionamento que foi feito posteriormente à ordem da Amlurb. (peça 25)
Alteração atual: Ofício nº 117/Amlurb-PRE/2020	Serão acrescidos novos roteiros de coleta, com o objetivo de garantir a universalização do serviço de Coleta Seletiva no agrupamento (ampliação da área de cobertura). Concessionária apresenta dimensionamento que envolve adição de 13 equipes e 6-7 veículos (fls. 13/14 da peça 04).

Fonte: peças 04, 05, 12, 14, 15, 16, 19, 20, 25

Assim, pelo contrato vigente, a obrigação da concessionária seria referente meramente ao fornecimento de determinada quantidade de equipamentos (à qual, naturalmente, corresponderá um plano de trabalho), embora a ampliação extracontratual de 2017/2018 tenha tornado tal questão indeterminada.

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 e, nesse sentido, pretende no presente momento realizar uma ampliação definida pelo “residual” das áreas a serem cobertas.

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 Sudeste (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.*

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 containerizados 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 a partir do TCA 2007, como já demonstrado no início deste item do relatório.

Assim, como já exposto, 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 cinco partes (“i” a “v”).

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 ser 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) Em relação ao que seria a obrigação contratual vigente (e a consequente modificação), à fl. 14 da peça 11, a Amlurb reapresenta, para o Agrupamento SE, uma tabela com áreas que seriam atualmente atendidas, e a respectiva quantidade de equipes, denotando também as alterações e acréscimos que estariam sendo efetuados. Essa tabela já se encontrava à fl. 13

da peça 04. Ocorre que o que a Auditoria questiona, como já reiterado diversas vezes, não é a sobre a abrangência “efetiva” da prestação do serviço atualmente realizada pela concessionária, mas sim sobre a abrangência *contratual* vigente para serviço de coleta diferenciada. Ou seja, não se questiona quantas equipes a concessionária está efetivamente colocando em cada região (até porque o contrato em nenhum momento expõe qualquer determinação de nível de serviço com base em equipes); o que se exige que a Amlurb demonstre e esclareça é o que o *contrato* exige que a concessionária faça (incluindo as modificações realizadas pelos ofícios de 2014/2015 e 2017/2018).

A tabela apresentada pela Amlurb não dialoga, de qualquer forma, com os itens contratuais referentes à Coleta Diferenciada e suas modificações, deixando de demonstrar de que forma, ou em que itens, o contrato exigiria, atualmente, precisamente essa quantidade de serviços que é exposta na tabela. A realização atual do serviço, pela concessionária, não se confunde, necessariamente, com a definição contratual do serviço, tanto pelas ambiguidades e incertezas referentes a essa definição contratual (já amplamente demonstradas nesse relatório, e referentes aos ofícios de 2014/2015 e 2017/2018), quanto pelas deficiências constatadas na fiscalização realizada pela Amlurb, TC nº 9.702/2019. Ou seja, a tabela não esclarece a definição contratual do serviço nem o escopo da modificação efetuada, mas meramente informa (sem qualquer suporte documental) a quantidade de equipes que a concessionária estaria atualmente alocando a cada região, e as que passará a alocar.

iii) 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, 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.

iv) A Amlurb informa também que a ampliação realizada no TCA 2012 não visava à universalização pela concessionária, mas apenas ao 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 da totalidade 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 e contêineres), *“de modo a contemplar a totalidade das vias do agrupamento em toda a sua extensão”*;

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

2.2.5 Acréscimo de 12 (doze) caminhões CCL com Lifter para coleta diferenciada (05 no 9º, 03 no 10º, 03 no 11º e 01 no 12º ano)	Coleta Seletiva	Validado	Em seu expediente inicial, solicita a Concessionária a readequação da frota de CCL para a coleta diferenciada mediante acréscimo, no já decorrido 7º ano, de mais 02 veículos CCL, a serem mantidos em reserva: um na garagem Sul e outro na garagem Leste, de forma evitar remanejamentos de veículos CCL da coleta domiciliar para a coleta diferenciada e vice-versa. Com efeito, em decorrência do número insuficiente de Centrais de Triagem e limitada capacidade de produção das cooperativas conveniadas, a coleta seletiva diferenciada junto aos domicílios do Agrupamento Sudeste, a partir do 5º ano, vinha sendo executada pela Concessionária, consoante estabelecido no Plano de Negócios do TCA, por meio de 10 veículos CCL, com "Lifter", de 19m³ para bascular os contêineres de 1.000 litros, aos quais se somam eventualmente, na medida da necessidade, outros CCL remanejados da frota de coleta domiciliar, salientando-se	Excetuada a aquisição de mais 02 (dois) caminhões de carroceria de madeira equipados com <i>munk</i> , os eventos evocados nos itens 2.2.5, a 2.2.7, constituem readequações de comprovada necessidade, estimadas quantitativamente pela Concessionária e aquiescidas pela Divisão de Coleta Seletiva de AMLURB , para incrementar o programa de Coleta Seletiva no Agrupamento Sudeste, em atendimento aos reclamos da população pela expansão plena dos circuitos, até como forma de diminuir a deposição final de resíduos no meio ambiente, consoante disposto na Lei de Mudanças Climáticas e no Plano Nacional de Resíduos.	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.
2.2.5 Acréscimo de 1.200 (mil e duzentos) contêineres de 1.000 litros (700 no 9º e 500 no 10º ano) + 30 (trinta) contêine-	Coleta Seletiva	Validado	res de 2.500 litros no 9º ano	que para preservação dos recicláveis, os CCL da coleta diferenciada operam com compactação reduzida e consequente carga limitada a 3,5 ton/viagem. Não obstante, tal frota não consegue atender mais que 36% da extensão das vias do agrupamento, abrangendo apenas 20 dos 45 distritos que o compõem, 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 e complementada neste ato por AMLURB, é pela ampliação da frota de veículos coletores, caminhões <i>munks</i> e implantação de novos contêineres para cumprimento das metas fixadas pela PMSP e atendimento às demandas da população de modo a contemplar a totalidade das vias do agrupamento em toda a sua extensão, sob a ressalva de que tal ampliação deve ocorrer progressiva e proporcionalmente em 04 anos, a partir do 9º ano, acrescendo-se ao atual número de 10 CCL de 19m³, mais 12 caminhões CCL de 15m³ com Lifter: 05 no 9º, 03 no 10º, 03 no 11º e 01 no 12º ano; sem aumentar o número de caminhões de carroceria com <i>munk</i> visto que o Plano de Negócios do TCA já prevê 05 caminhões do tipo para o serviço desde o 3º ano, número folgadoamente suficiente para coleta dos 250 existentes mais os outros novos 30 (totalizando 280) contêineres de 2.500 litros ou PEV's, a serem implantados no 9º ano, acrescen-	importar variação expressiva de custos, para mais , da Concessionária.
2.2.7 Acréscimo de 02 caminhões <i>munk</i>	Coleta Seletiva	Não Validado		Nada a considerar para fins de reequilíbrio	

Fonte: TCA 2012, fls. 75/76 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 agrupamento²⁰, ficando a “verdadeira universalização” para depois. O que o TCA menciona é o objetivo de passar da cobertura então realizada, que cobria 36% da extensão das vias do agrupamento distribuídas em 20 dos 45 distritos, para “a totalidade das vias **do agrupamento** em toda a sua extensão” (grifo nosso), em nenhum momento se falando no atendimento de apenas alguns distritos ou de algumas vias.

²⁰ 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.

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

Ao contrário do afirmado pela Amlurb, em nenhum momento, na ampliação 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 20 caminhões, quantidade que havia sido dimensionada para atingir a capacidade da primeira CMT, calculada em função apenas de quantidades de resíduos a serem coletados pela ampliação nos equipamentos, nada falando em responsabilidade por atendimento a percentual ou totalidade de áreas, consoante Ofício nº 0497/AMLURB/2014, peça 17, e Carta Ecourbis 5224-14/DAF, peça 16. 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 dimensionada para atuar em determinadas áreas de forma a suprir a capacidade da primeira CMT, fl. 7 da peça 16 (objetivo que sequer foi cumprido). Este ofício estaria em tese relacionado a um objetivo interno da Amlurb de eventualmente chegar à universalização²¹ 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

²¹ 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.

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 0497/AMLURB/2014 em nenhum momento afirma, autoriza ou determina que a concessionária passa a ser obrigada a realizar o serviço na cidade inteira.

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

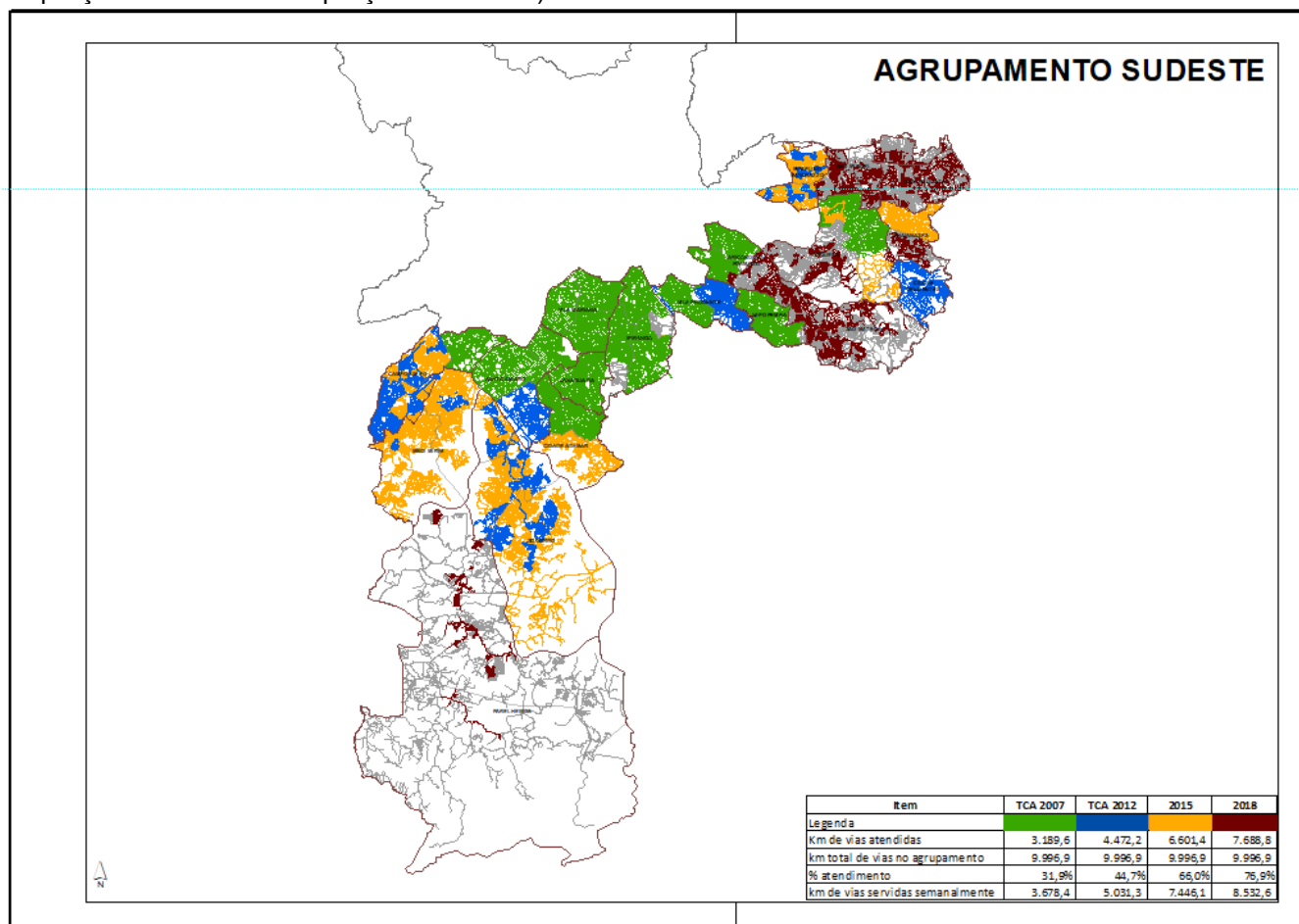
O histórico apresentado pela Amlurb, às fls. 3/11 da peça 08, contém diversas inconsistências, reafirmando a dificuldade de compreensão da obrigação contratual atual e as consequentes incertezas quanto à viabilidade e à adequação.

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. Trata-se de figuras sem qualquer fonte ou lastro documental que as dê suporte.

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 3.189,6 quilômetros, 31,9% do agrupamento, resultando numa abrangência média de 319 km por veículo. Às fls. 75/76 da peça 15, nota-se que documento da época (justificativa do TCA 2012) informava que, com esses equipamentos do TCA 2007, cobriam-se 36% da extensão das vias do agrupamento.

Com o TCA 2012, item 2.2.5, foram acrescentados mais 12 veículos, mais que dobrando a quantidade (de 10 para 22). No entanto, a informação atual da Amlurb, consoante Figura 13, é de que a cobertura da cidade teria passado para apenas 4.472,2 quilômetros, adicionando

apenas 1.282,6 quilômetros (12,8% de área do agrupamento, com a cobertura passando para 44,7% da cidade), resultando numa abrangência média de apenas 106,9 km por veículo novo.

Ou seja, a resposta da Amlurb afirma que os 12 veículos acrescidos em 2012 teriam tornado possível cobrir apenas mais 12% do agrupamento, enquanto os 10 veículos anteriores, já incluídos no contrato até então, cobriam 31%. Os veículos dobraram, mas a área aumentada cresceu menos de 1/3. Com isso, pela informação trazida pela Amlurb, os 12 novos veículos acrescidos em 2012 cobririam cada um, portanto, menos de 1/3 do que os 10 veículos anteriores cobriam, **em evidente inconsistência**.

Confirmando tal inconsistência, na ampliação de 2017/2018, em que teriam sido adicionados apenas 5 novos veículos, a Amlurb informa que teriam sido acrescidos 1.087,4 quilômetros à área de cobertura da cidade (11,3% do agrupamento), resultando numa abrangência média de 217 km por veículo novo.

Tudo isso a demonstrar como a informação da Amlurb acerca da área que teria sido adicionada à cobertura contratual no TCA 2012, com 12 veículos, é inconsistente, informando cobertura por veículo muito inferior e contraditória à documentação disponível. Reitere-se, nesse sentido, que os mapas apresentados pela Amlurb não possuem embasamento no contrato ou em qualquer outro documento, e que suas informações contrastam com os documentos que expunham a justificativa para a ampliação realizada no TCA 2012 (que falava em contemplar a totalidade das vias do agrupamento)

iii) A informação contida no mapa da Amlurb a respeito das áreas englobadas pela ampliação de 2014/2015 não corresponde à relação de áreas dimensionada pela concessionária e aprovada pela Amlurb à época, por meio do Ofício nº 497/AMLURB/2014, peça 17, que consiste no “1º momento” informado na Carta Ecourbis 5224-14/DAF, peça 16. Explica-se.

Consoante fl. 6 da peça 16, não se incluía na ampliação aprovada, por exemplo, a subprefeitura de M’Boi Mirim (observar que o que foi aprovado é apenas o “primeiro momento”, elencado na terceira coluna da tabela). No entanto, o mapa apresentado pela Amlurb (Figura 13) inclui entre as áreas abrangidas pela ampliação de 2014/2015 a subprefeitura de M’Boi Mirim. A mesma contradição se verifica para a subprefeitura de Guaianases (ver também fl. 7 da peça 16).

Figura 14 – Áreas cuja ampliação foi aprovada em 2014/2015

Evolução da coleta sele		
SUBPREFEITURA	Atual	1o. Momento - 2o. Semestre de 2014
VILA MARIANA	MOEMA	MOEMA
	SAÚDE	SAÚDE
	VILA MARIANA	VILA MARIANA
JABAQUARA	JABAQUARA	JABAQUARA
SANTO AMARO	CAMPO BELO	CAMPO BELO
	CAMPO GRANDE	CAMPO GRANDE
	SANTO AMARO	SANTO AMARO
CIDADE ADEMAR	CIDADE ADEMAR (*)	CIDADE ADEMAR
		PEDREIRA
	VILA ANDRADE (*)	VILA ANDRADE
CAMPO LIMPO		CAMPO LIMPO
		CAPÃO REDONDO
		SOCORRO
CAPELA DO SOCORRO		CIDADE DUTRA
		GRAJAÚ
PARELHEIROS		
MBOI MIRIM		

Fonte: fl. 3 da peça 25

Além disso, o mapa apresentado pela Amlurb informa também que essa ampliação teria abrangido área na Subprefeitura de Itaquera. No entanto, a Subprefeitura da Itaquera não fazia parte do “primeiro momento” aprovado na ampliação de 2014/2015, fls. 6/7 da peça 16 (não havia sido especificada qualquer alteração na subprefeitura de Itaquera no “primeiro momento”).

iv) Na ampliação de 2017/2018, a Amlurb informa, no mapa, que a abrangência teria incluído áreas na Subprefeitura de Guaianases (área em marrom). Essa subprefeitura não se inclui entre as que a concessionária informa que sido abrangidas pelo Ofício nessa oportunidade, fl. 3 da peça 25, em ofício enviado à época:

Figura 15 – Áreas que teriam sido acrescidas em 2017/2018

EcoUrbis - Coleta diferenciada de materiais recicláveis
Valores conforme correspondência 5224/14-DAF, aprovada pelo ofício 497/AMLURB/2014

Prefeitura Regional	Informação			Proposta Original (Maio/2014)			Proposta Janeiro/2018		
	Po / 1º Momento			Previsto 2º Momento					
	Total de equipes	Preço p/ Equipe	Preço Total	Total de equipes	Preço p/ Equipe	Preço Total	Total de equipes	Preço p/ Equipe	Preço Total
VM	4,00	52.506,97	210.027,88	-	-	-	4,00	52.506,97	210.027,88
JA	1,00	50.449,08	50.449,08	-	-	-	1,00	50.449,08	50.449,08
SA	1,00	49.712,58	49.712,58	-	-	-	1,00	49.712,58	49.712,58
AD	1,00	48.815,73	48.815,73	-	-	-	1,00	48.815,73	48.815,73
CL	7,00	48.806,21	341.643,50	-	-	-	7,00	48.806,21	341.643,50
MB	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CS	14,00	49.373,61	691.230,54	-	-	-	14,00	49.373,61	691.230,54
PA	-	-	-	4,00	59.260,53	237.042,13	1,00	59.260,53	59.260,53
Total sul	28,00	49.709,98	1.391.879,31	4,00	59.260,53	237.042,13	29,00	50.039,30	1.451.139,84
AF	-	-	-	6,00	50.682,80	304.096,79	2,00	50.682,80	101.365,60
CT	-	-	-	1,00	48.091,14	48.091,14	-	-	-
GU	-	-	-	4,00	48.306,61	193.226,45	-	-	-
IP	-	-	-	10,00	50.638,40	506.383,96	-	-	-
IQ	-	-	-	6,00	47.755,28	286.531,70	-	-	-
SB	-	-	-	1,00	49.058,68	49.058,68	-	-	-
SM	-	-	-	7,00	47.517,17	332.620,20	2,00	47.517,17	95.034,34
VP	-	-	-	4,00	51.919,98	207.679,91	-	-	-
EM	7,00	46.925,97	328.481,80	-	-	-	7,00	46.925,97	328.481,80
MP	-	-	-	11,00	46.459,30	511.052,34	2,00	46.459,30	92.918,61
IT	-	-	-	10,00	47.081,96	470.819,63	2,00	47.081,96	94.163,93
Total leste	7,00	46.925,97	328.481,80	60,00	48.492,66	2.909.550,80	15,00	47.464,28	711.964,27
Total	35,00	49.153,17	1.720.361,11	64,00	49.165,67	3.146.602,93	44,00	49.165,67	2.163.104,11

Fonte: fl. 3 da peça 25

Também não consta a Subprefeitura de Guaianases no dimensionamento enviado pela própria Amlurb em resposta à requisição da Auditoria, entre as áreas que teriam sido adicionadas em 2018, fl. 2 da peça 09, ao contrário do que informa o mapa trazido pela Amlurb (Figura 13).

Em suma, os mapas e o dimensionamento apresentados pela Amlurb, além de não possuírem fundamentação evidenciada, encontram frontais inconsistências com a documentação disponível. 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 117/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\$ 739.019,22, 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\$ 739.019,22, 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.

Cumprir 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 3º 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 “iii”, 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 (peça 07), 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, para a parte da Coleta Containerizada, há a informação de 1.500 contêineres (sem que se esclareça se são Cycleas de 2500L ou contêineres de 1000L²². No entanto, em nenhum momento se demonstra o cálculo por meio do qual se teria concluído que a quantidade de 1.500 contêineres é a necessária para a universalização, não constando estudo identificando as áreas que seriam abrangidas por esses contêineres, e também nada se falando a respeito de caminhões (*munck*) dimensionados especificamente para realizar a coleta dos resíduos neles depositados (que se somariam aos que caminhões compactadores que teriam sido acrescidos para realizar os roteiros acrescidos de coleta diferenciada (porta a porta).

²² Na resposta à Auditoria, a Amlurb informa serem contêineres de 1000L, mas isso não consta na Nota Técnica.

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. 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.

iii) No dimensionamento feito pela concessionária (fls. 13/45 da peça 04), os percentuais de adesão à coleta Seletiva estimados meramente repetem os de 2014/2015, embora haja farta evidência de que tais parâmetros foram superestimados na ocasião. No caso de Parelheiros por exemplo, a estimativa atual, fl. 16 da peça 04, repete o modelo e a premissa de percentual de adesão de 2014/2015, fl. 71 da peça 16:

Figura 16 – Parâmetros para dimensionamento de veículos, Parelheiros, estimativa atual

Coleta Domiciliar (2019)	41.143,35 t/ano	131,45 t/dia
Materiais Secos (análise gravimétrica)		36,80%
Potencial de coleta de materiais secos		48,37 t/dia
Percentual de adesão (Plano Piloto)		22,00%
Peso coletado/dia		10,64 t/dia
Número de viagens/turno		1,00
Peso coletado/viagem		3,55 t/viagem
		3,00 veículos/dia
Adotado		3,00 veículos/dia

Fonte: fl. 16 da peça 04

Figura 17 – Parâmetros para dimensionamento de veículos, Parelheiros, estimativa de 2014/2015:

Coleta Domiciliar (2013)	37.348,00 t/ano	119,32 t/dia
Materiais Secos (análise gravimétrica)		36,80%
Potencial de coleta de materiais secos		43,91 t/dia
Percentual de adesão (Plano Piloto)		22,00%
Peso coletado/dia		9,66 t/dia
Número de viagens/turno		1,00
Peso coletado/viagem		2,50 t/viagem
		3,86 veículos/dia
Adotado		4,00 veículos/dia

Fonte: fl. 71 da peça 16

O percentual de adesão (22%), observe-se, permanece na mesma estimativa de 2014/2015 (22%). Esse percentual influencia na quantidade de resíduos estimada e, consequentemente, na quantidade de veículos dimensionada como necessária²³, segundo o modelo utilizado pela concessionária.

Ocorre que essa manutenção do parâmetro de “percentual de adesão” nos mesmos níveis do estimado em 2014 contrasta com o fato de que a quantidade de resíduos coletada pelos veículos dimensionados na referida ampliação ficou, tudo indica, consideravelmente aquém da dimensionada nessa época.

Nesse sentido, apesar de a concessionária ter disponibilizado precisamente a quantidade de veículos dimensionada nessa época para a Coleta Seletiva/Diferenciada, e ainda ter realizado mais uma outra ampliação em 2017/2018, a quantidade de resíduos diferenciados coletados se encontra ainda aquém da que era esperada em 2014/2015. Consoante Carta Ecourbis 5224-

²³ Para além do exemplo de Parelheiros, notar que os parâmetros de adesão apresentados na estimativa (peça 04) se encontram idênticos aos de 2014/2015, também, para as demais subprefeituras, com as de Itaquera e São Mateus (fl. 111 e fl. 127 da peça 16).

14/DAF, fl. 7 da peça 16, a quantidade coletada total estimada apenas com a ampliação aprovada em 2014/2015 era de 358,39 toneladas/dia (10.751,70²⁴ toneladas mês). No entanto, segundo o Balancete de Operações de junho de 2020, fl. 245 da peça 19, a quantidade total coletada nesse mês foi de apenas 4.964,48 toneladas, menos de 50% do então esperado (mesmo considerando o aumento produzido pela pandemia de COVID-19, nesse mês de junho de 2020).

Assim, a manutenção, na estimativa atual, dos parâmetros de adesão à coleta seletiva considerados em 2012, sem qualquer reconsideração, análise ou recálculo, pode estar implicando em superdimensionamento da quantidade de veículos necessária.

A análise individual da coleta realizada nas subprefeituras atingidas pelo serviço corrobora essa aparente superestimativa resultante dos parâmetros de adesão considerados em 2014/2015 (e mantidos na atual ampliação). Tome-se como exemplo a subprefeitura de Vila Mariana: à época, calculou-se que seriam necessários 13 veículos, para uma quantidade coletada estimada em 99,18 t/dia, a partir de parâmetro de 65,43% de adesão, consoante Figura 18:

Figura 18 – Parâmetros para dimensionamento de veículos, Vila Mariana, estimativa feita em 2014/2015

Coleta Domiciliar (2013)	128.923,00 t/ano	411,89 t/dia
Materiais Secos (análise gravimétrica)		36,80%
Potencial de coleta de materiais secos		151,58 t/dia
Percentual de adesão (Plano Piloto)		65,43%
Peso coletado/dia		99,18 t/dia
Número de viagens/turno		1,50
Peso coletado/viagem		5,00 t/viagem
		13,22 veículos/dia
Adotado		13,00 veículos/dia
extensão servida pelo serviço (RSD) na subprefeitura		509,66 km
nº de veículos		13,00
frequência		3,00
extensão servida por setor		13,07 km/setor dia
Considerando que a extensão servida por setor está menor que 25 km/setor, o cálculo do dimensionamento da frota será através dos quantitativos (t/ano)		
Coleta Diurna:	38,46%	5,00 veículos
Coleta Noturna:	61,54%	8,00 veículos

Fonte: fl. 15 da peça 16

²⁴ 10.751,70 = 358,39 x 30 (considerando mês de 30 dias).

Esses 13 veículos estão sendo supostamente disponibilizados (fl. 13 da peça 04), mas coletam, no entanto, de 36 a 57 t/dia, consoante Balancete do mês de junho de 2020, Figura 19:

Figura 19 – Quantidade diária coletada em junho de 2020

<u>Vila Mariana</u>	
Data	Peso (t)
01/06/2020	52,240
02/06/2020	57,300
03/06/2020	45,680
04/06/2020	38,030
05/06/2020	38,020
06/06/2020	36,750
08/06/2020	54,770
09/06/2020	59,720
10/06/2020	47,300
11/06/2020	37,630
12/06/2020	38,760
13/06/2020	37,610
15/06/2020	53,960
16/06/2020	57,600
17/06/2020	44,950
18/06/2020	36,900
19/06/2020	38,450
20/06/2020	36,080
22/06/2020	53,850
23/06/2020	56,280
24/06/2020	46,360
25/06/2020	39,510
26/06/2020	39,810
27/06/2020	39,320
29/06/2020	53,390
30/06/2020	56,230
Total SubPrefeitura	1.196,500

Fonte: fl. 245 da peça 19

Ou seja: o dimensionamento com base na quantidade de resíduos coletados, feito à época e repetido agora, não parece levar em conta parâmetros eficientes e atualizados para a determinação da quantidade de veículos necessária para a realização dos serviços de coleta diferenciada. Se a quantidade de 13 veículos na Vila Mariana foi dimensionada partindo-se do total de 99,18t/dia, consoante demonstra a Figura 18, então, hoje, com essa quantidade sendo de cerca de 40t/dia (em média, Figura 19), o total de 13 veículos deveria ter sido reduzido. Ao seguir esse modelo de cálculo da quantidade de veículos necessária, bastaria realocar os veículos “em excesso” para outras subprefeituras.

Além da necessidade de rever as quantidades já alocadas, constata-se que, para estimar a quantidade de veículos necessária para a nova ampliação que está sendo realizada, dever-se-iam atualizar as premissas que se mostraram equivocadas no estudo de 2014/2015.

Para a Subprefeitura de Cidade Ademar, por exemplo, observa-se que se projeta uma redução de 4 para 3 veículos (fl. 13 da peça 04). No entanto, a quantidade coletada em que se baseia o cálculo da quantidade de veículos necessária (3 veículos) não se altera em relação à estimativa de 2014/2015 (continua em cerca de 35t/dia).

Figura 20 – Alteração pretendida – Cidade Ademar (de 4 para 3 setores/equipes)

SUBPREFEITURA	Equipes Atuais	Equipes Prevista	Diferença	Preço por Equipe	Preço Total
CAMPO LIMPC	8,00	8,00	-		
CAPELA DO SOCORRO	10,00	9,00	(1,00)		
CIDADE ADEMAR	4,00	3,00	(1,00)		

Fonte: fl. 13 da peça 04

Figura 21 – Parâmetros para dimensionamento de veículos, Cidade Ademar, estimativa feita em 2014/2015

Coleta Domiciliar (2013)	141.351,00 t/ano	451,60 t/dia
Materiais Secos (análise gravimétrica)		36,80%
Potencial de coleta de materiais secos		166,19 t/dia
Percentual de adesão (Plano Piloto)		22,00%
Peso coletado/dia		36,56 t/dia
Número de viagens/turno		1,50
Peso coletado/viagem		5,00 t/viagem
		4,87 veículos/dia
	Adotado	5,00 veículos/dia
extensão servida pelo serviço (RSD) na subprefeitura		434,14 km
nº de veículos		5,00
frequência		6,00
extensão servida por setor		14,47 km/setor dia

Fonte: fl. 39 da peça 16

Figura 22 – Parâmetros para dimensionamento de veículos, Cidade Ademar, estimativa atual

Coleta Domiciliar (2019)	136.464,57 t/ano	435,99 t/dia
Materiais Secos (análise gravimétrica)		36,80%
Potencial de coleta de materiais secos		160,44 t/dia
Percentual de adesão (Plano Piloto)		22,00%
Peso coletado/dia		35,30 t/dia
Número de viagens/turno		2,35
Peso coletado/viagem		5,00 t/viagem
		3,00 veículos/dia
Adotado		3,00 veículos/dia

Fonte: fl. 15 da peça 04

Essa quantidade de 35t/dia, em que se baseia a estimativa, contrasta com a quantidade efetivamente coletada hoje, com 4 veículos, que não chega a 9t/dia.

Figura 23 – Quantidade diária coletada em junho de 2020

<u>Cidade Ademar</u>	
Data	Peso (t)
01/06/2020	20,160
02/06/2020	12,860
03/06/2020	5,140
04/06/2020	5,840
05/06/2020	7,090
06/06/2020	6,270
08/06/2020	20,500
09/06/2020	9,870
10/06/2020	6,200
11/06/2020	7,010
12/06/2020	8,590
13/06/2020	6,040
15/06/2020	17,550
16/06/2020	10,480
17/06/2020	5,340
18/06/2020	6,480
19/06/2020	6,450
20/06/2020	4,930
22/06/2020	18,030
23/06/2020	10,930
24/06/2020	5,550
25/06/2020	6,970
26/06/2020	6,620
27/06/2020	4,760
29/06/2020	16,130
30/06/2020	9,860
Total SubPrefeitura	245,650

Fonte: fl. 239 da peça 19

Ou seja, a estimativa de 2014/2015 partiu da premissa de que o total coletado por dia seria de 36t/dia, o que exigiria 5 veículos, mas hoje, com 4 veículos, coletam-se menos de 9t/dia (média).

Não se vislumbra, com isso, por que na estimativa atual haveria de ser considerada quantidade coletada estimada de 35,3t para o cálculo da quantidade de veículos necessária (resultante da mesma premissa de percentual de adesão, de 22%, Figura 22). Essa premissa, que é a mesma de 2014/2015 (Figura 21), não possui embasamento demonstrado, nem foi atualizada, apesar das evidências de que foi superestimada.

Trata-se apenas de dois exemplos (Vila Mariana e Cidade Ademar), uma vez que, para outras Subprefeituras, sabe-se que a quantidade coletada também é inferior à então estimada em 2014/2015, com base na qual foram determinadas as quantidades então acrescidas, que acrescentaram 20 veículos.

Em suma, constata-se que, em 2014/2015, foram acrescidos 20 veículos à Coleta Diferenciada a partir de cálculo realizado em função de quantidades estimadas de coleta que se mostraram superestimadas e que, se devidamente corrigidas, resultariam em cálculo que demonstraria, *ceteris paribus*, a necessidade de quantidade consideravelmente menor de veículos. Mesmo assim, na presente ampliação, repete-se esse mesmo modelo para estimar as quantidades de veículos necessárias (ainda que com número de viagens por turno distintas), e não se realiza reorganização das quantidades alocadas com base no cálculo de 2014/2015. A Amlurb, como já afirmado, não evidenciou ter realizado qualquer análise desses parâmetros apresentados pela concessionária.

Por fim, deve-se ressaltar que diversos dos outros parâmetros apresentados no cálculo da estimativa de veículos atual, Figuras 16 e 22, não possuem qualquer embasamento ou fonte (como, por exemplo, número de viagens por turno e peso coletado por viagem). A Amlurb em nenhum momento demonstra ter realizado avaliação de tais parâmetros.

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.

[...]

O dimensionamento dos 1500 contêineres é estimado, conforme premissas da Portaria SMSUB nº 11 de 2020, a qual em seu art. 2º considera atendido pela coleta seletiva o gerador de resíduo localizado a 400 metros de um PEV, ou a 3 quilômetros de um, em áreas rurais e assentamentos precários de difícil acesso.

A especificação dos contêineres é expressa no Anexo I.A-5 do Edital (Especificações Técnicas dos Contêineres de Capacidade de 1.000 Litros para Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos), a cor do mesmo será verde para identificar que é material reciclável.

Os valores efetivamente incorridos pelas concessionárias serão considerados na 3º Revisão Ordinária em curso ou em uma revisão tarifária imediatamente posterior.

Em primeiro lugar, não consta no processo administrativo, nem foi enviada pela Amlurb, qualquer avaliação da Amlurb a respeito da Carta Ecourbis 8.588/20-DAF (que está anexa à Nota Técnica de peça 04). O dimensionamento feito pela concessionária para a quantidade de veículos a serem acrescentados à Coleta Diferenciada, ao que consta, foi tacitamente aceito, em sua integralidade, pela Amlurb, não havendo qualquer evidência de que tais números tenham sido analisados. Notar que a Auditoria, no presente relatório, (item 3.4.5.3.1), apontou

inconsistências nestes números apresentados nesta Carta Ecourbis 8.588/20-DAF para o cálculo da quantidade de veículos.

Em segundo lugar, os planos de trabalho em que a Amlurb informa que teria sido informado o dimensionamento, e os respectivos locais de realização do serviço (o que permitiria uma teórica visualização geográfica do dimensionamento realizado, em conjunto com os contêineres), não foram apresentados. O dimensionamento feito na Carta Ecourbis 8.588/20-DAF não dialoga, em qualquer ponto, por exemplo, com a alocação dos 1.500 contêineres, não se evidenciando a complementaridade entre os serviços.

Em terceiro lugar, não há qualquer demonstração da alocação estimada para os 1.500 contêineres e do estudo que teria definido essa quantidade. A única explicação trazida pela Amlurb é genérica: “é estimado conforme premissas da Portaria SMSUB nº 11 de 2020”. A Amlurb afirma apenas que a “localização exata dos contêineres só poderá ser definida após ser considerada a abrangência dos domicílios em volta”. Ocorre que, ainda que a localização “exata” somente pudesse ser definida posteriormente, ao menos alguma análise aproximada deveria ser feita para se chegar ao número de contêineres alocado e contratado. Não há qualquer estudo a respeito dos 1.500 contêineres, seja detalhado, seja estimativo.

Em quarto lugar, a informação da Amlurb é contraditória, pois primeiro afirma que as informações a respeito do dimensionamento e da quantidade recursos necessários já teriam sido definidas e avaliadas nos planos de trabalho e nas cartas apresentadas 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 a demonstrar que persiste a ausência de 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.

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. No dimensionamento feito pela concessionária (fls. 13/45 da peça 04), foram utilizados valores correntes para os custos, “vigentes em maio/2020” (como se nota às fls. 19 e 24 da peça 04), os quais foram apontados pela concessionária e meramente aceitos pela Amlurb, sem considerações quanto às diferenças entre tais valores e os que serão eventualmente utilizados por ocasião do reequilíbrio (ocasião em que, segundo a Amlurb, adotar-se-ão os parâmetros derivados das propostas comerciais realizadas no processo licitatório, e não esses “parâmetros” provisórios contidos na peça 04), e sem avaliação dos impactos que tais diferenças terão no desembolso efetivo a ser realizado pelo município. Notar que os valores utilizados no dimensionamento feito pela concessionária à peça 04 não correspondem à mera atualização dos valores de salário do Plano de Negócios do TCA 2012, peça 26, pelo índice do contrato²⁵ (que são oriundos da proposta original e foram utilizados, nos reequilíbrios já realizados, como parâmetros efetivos para o cálculo tarifário²⁶). Ou seja: a proposta da concessionária é calculada com base em valores “vigentes” que não são derivados da proposta comercial e do Plano de Negócios, e que portanto não equivalem aos valores que efetivamente contarão, segundo a Amlurb, no momento do reequilíbrio, o que torna incertos e desconhecidos os custos a serem realmente incorridos pelo município com a ampliação.

A Amlurb informa, fl. 06 da peça 04, que sua “negociação teria envolvido “pesquisas de preço no mercado”. No entanto, não consta no processo administrativo, nem foi enviada pela Amlurb, qualquer documentação evidenciando tal pesquisa de preços ou análise dos custos apresentados pela concessionária (fls 15/45 da peça 04).

²⁵ Que, segundo cálculos feitos pela FIPE, é de 2,57094112415366 na data base de set/2019-set/2020.

²⁶ A manutenção da utilização desses parâmetros é pleiteada pela concessionária no presente reequilíbrio, e foi acatada pela FIPE.

Questionada pela Auditoria sobre os impactos financeiros do reequilíbrio e sua avaliação, a Amlurb informou, 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 3.067/2016, 4.696/2016 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 eventual 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.

Análise da Manifestação Complementar da Amlurb:

A Amlurb reitera, fl. 14 da peça 11, que “Os valores efetivamente incorridos pelas concessionárias serão considerados na 3º Revisão Ordinária em curso ou em uma revisão tarifária imediatamente posterior.” Mais uma vez confirma, portanto, que estaria adotando prática de remunerar a concessionária por seus custos efetivos, retirando-lhe o risco de alocação de recursos, em violação ao art. 2º, II, da Lei Federal 8.987/1995, e em subversão à própria lógica da concessão e potencialmente premiando eventual ineficiência da concessionária, apesar desse tema ter sido amplamente trabalhado pela própria FIPE no processo de Revisão Ordinária em atualmente em curso.

3.4.5.3.1. Ausência de apuração e conhecimento dos impactos, na tarifa e no futuro reequilíbrio, da substituição da implantação do Sistema de Coleta Mecanizada Comum (que substituiriam parcela da coleta comum) por contêineres para a Coleta Seletiva Containerizada

Na Nota Técnica em que explica a ampliação, a Amlurb informa (fl. 07 da peça 04):

No caso da Ecourbis, a Amlurb tem um crédito de containers junto à Concessionária. Isso se deve fato de que eles deveriam ter sido instalados quando da projetada Coleta Mecanizada, o que acabou não acontecendo.

Desta forma a Concessionária não projetou os custos dos containers nessa tarifa complementar proposta, de maneira a compensar a AMLURB. Na OS isto deve ser colocado, de forma a que, quando forem realizados os cálculos referentes ao Reequilíbrio de 2024 este fato seja levado em consideração.

A Auditoria questionou a Amlurb a respeito, fl. 04 da peça 07:

Questionamentos Auditoria: Afirma-se que o Sistema de Coleta Mecanizada, que a concessionária não implantou, estaria sendo utilizado como “crédito” para a ampliação. I) Há algum documento com expressa caracterização da alteração obrigacional do contrato que estaria sendo realizada, identificando qual parcela do serviço de coleta mecanizada estaria sendo “abatida” pelo cumprimento da obrigação atual? II) Houve estudos a respeito dos impactos disso para fins de reequilíbrio, considerando que o Sistema de Coleta Mecanizada já estava previsto no contrato original, inclusive com cronograma?

Resposta Amlurb: I. Não existe nenhum documento, apenas solicitações da concessionária através das correspondências 6534/16-DAF de 22 de novembro de 2.016 e 8577/10-DAF de 09 de junho de 2020. II. Não há estudo de impacto, porém no Plano de Negócios da Ecourbis (Agrupamento Sudeste) a simples transferência de contêineres de um serviço para outro não geraria nenhum impacto econômico-financeiro.

Assim, em relação à primeira questão, a Amlurb apenas confirma que não há documentos demonstrando a alteração obrigacional realizada (transferências de contêineres da Coleta Mecanizada Comum para a Coleta Seletiva Containerizada). Observe-se que a Coleta comum está, no contrato vigente, definida nos itens 9 e 10 do Anexo I.A, peça 12, enquanto a Seletiva Containerizada está no item 15 do Anexo I.A.

Em relação à segunda questão, afirma a Amlurb que não houve estudo, mas que não haveria impactos econômicos com a transferência de contêineres da Coleta Mecanizada Comum para a Coleta Seletiva Containerizada. Tal afirmação, contudo, não é acertada. De fato, o Sistema de Coleta Mecanizada Comum previsto no contrato deveria atuar em substituição à Coleta Domiciliar Comum. Esse sistema de Coleta Mecanizada tem parâmetros específicos, influenciando na quantidade de recursos dimensionada e, portanto, tendo impactos econômicos. Se o Sistema de Coleta Mecanizada Comum fosse implantado, por exemplo, seriam necessários apenas 2 coletores por veículo alocado para a coleta, enquanto para a Coleta Domiciliar Comum (não mecanizada), necessita-se de 3 coletores, consoante Figura 24:

Figura 24 – Quantidade de coletores por veículo – Sistema de Coleta Mecanizada (containerizada comum)

A equipe mínima estimada para a execução dos serviços nos locais onde for implantada a coleta containerizada, será composta de 01 (um) motorista, 02 (dois) coletores e 01 (um) caminhão coletor compactador de carga traseira, com sistema hidráulico de basculamento de contêineres;

A equipe mínima estimada para a execução dos serviços de coleta convencional em conjunto com a containerizada - sistema misto - será composta de 01 (um) motorista, 03 (três) coletores e 01 (um) caminhão coletor compactador de carga traseira, com sistema hidráulico de basculamento de contêineres.

Fonte: fl. 49 da peça 13. Ver também fl 19 da peça 13 (evidenciando que são 3 coletores na Coleta Domiciliar Comum)

Portanto, quando a Amlurb transfere contêineres que seriam da Coleta Mecanizada para a Coleta Seletiva, ela deixa de implantar o sistema de coleta mecanizada, resultando que as áreas que seriam atendidas pela Coleta Mecanizada deverão ser atendidas pela Coleta Comum. Com isso, o serviço deixa de contar com a redução de coletores por veículo que resultaria. Isso tem impacto nos custos, de forma que resultará em aumento tarifário caso, em futuro reequilíbrio, seja considerada no fluxo de caixa a referida exclusão de Coleta

Mecanizada²⁷. Assim, uma vez que o modelo de Coleta Mecanizada não consiste apenas em “fornecer contêineres”, mas significa de fato uma reorganização na logística de prestação do serviço e no dimensionamento de equipes e equipamentos necessários, a transferência de contêineres da Coleta Mecanizada para a Coleta Seletiva tem impactos financeiros, que certamente serão exigidos pela concessionária por ocasião do próximo reequilíbrio econômico financeiro.

Além disso, a implantação da Coleta Mecanizada seguia cronograma específico definido no contrato (item 10 do Anexo I.A), de forma que a “substituição” dos contêineres atrasados da Coleta Mecanizada por sua alocação na Coleta Seletiva, apenas em 2020/2021, não é destituída de impactos financeiros, uma vez que deveria levar em conta a periodicidade de realização dos investimentos e da reposição programada (fl. 84 da peça 27).

Por fim, há que se considerar também os impactos na logística de coleta que seriam produzidos pela implantação do sistema de coleta mecanizada em substituição à simples coleta domiciliar porta a porta (impactos na produtividade).

Em suma, há comprovados impactos econômicos na decisão de transferir contêineres da Coleta Mecanizada Comum para a Coleta Seletiva, ao contrário do que afirmou a Amlurb.

Análise da Manifestação Complementar da Amlurb:

Apesar de colocar, à fl. 14 da peça 11, o que seria uma resposta ao questionamento da Auditoria sobre esses impactos econômicos da transferência de contêineres da Coleta Mecanizada Comum para a Coleta Seletiva Containerizada, a Amlurb não fez nenhuma consideração específica sobre o tópico (tratou, de fato, de assuntos diversos), além de afirmar que os “custos efetivos” seriam avaliados no próximo reequilíbrio do contrato (sobre isso, remetemos ao item 3.4.3 e ao item 3.4.5.3 deste relatório).

²⁷ Notar que o fluxo de caixa que compõe a tarifa atual (oriundo do TCA 2012) considera que a Coleta Mecanizada estaria sendo implantada.

3.4.6. 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 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. Responsáveis

Item da Conclusão	Nome e Cargo	Peça
Todos	Evaldo Azevedo – Diretor de Gestão de Serviços	04
Todos	Monty Dahan – Diretor de Planejamento e Desenvolvimento	04
Todos	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 117/Amlurb-PRE/2020 (agrupamento SE) 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:
 - 4.4.1.** 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)**;
 - 4.4.2.** Da insuficiência da Nota Técnica e do Ofício nº 117/Amlurb a respeito de quais passam a ser as obrigações contratuais da concessionária **(item 3.4.4.1)**;
 - 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\$ 739.019,22, 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, não constando, ainda, qualquer apontamento ou análise da Amlurb a respeito do estudo apresentado pela concessionária para o cálculo da quantidade de caminhões da Coleta Diferenciada (no qual foram verificadas pela Auditoria algumas aparentes inconsistências). **(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.** Ao contrário do que informa a Amlurb, a transferência de contêineres da Coleta Mecanizada Comum (itens 9 e 10 do Anexo I.A) para a Coleta Seletiva Containerizada (item 15 do Anexo I.A) tem repercussões econômicas na tarifa, que não foram objeto de consideração e permanecem desconhecidas. **(item 3.4.5.3.1)**
- 4.5.5.** 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, 4.696/2016 e 10.366/2019. **(item 3.4.5.3)**

4.5.6. 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 se insere na esfera de riscos da concessionária. **(item 3.4.3, item 3.4.5.2 e item 3.4.5.3)**

4.6. 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 3.4.6)**

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 14.01.2021

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