TC 1.245/2009

AUDITORIA PROGRAMADA. SMS. Avaliação do cumprimento do cronograma físico dos investimentos previstos nos TCs formalizados para os serviços divisíveis de limpeza urbana. CONHECIDA. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 1.245/2009, 3.767.2003, 3.258.2009, 1.607.2013, 1.707.2013.

3.037ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/001.245/2009, TC/003.767/2003, TC/003.258/2009, TC/001.607/2013 e TC/0001.707/2013, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da auditoria programada realizada, para fins de registro, nos termos do parágrafo único do artigo 11 da Resolução 06/00 (redação conferida pelo artigo 1º da Resolução 02/02) e do artigo 44 do Regimento Interno deste Tribunal, uma vez que atingiram os seus objetivos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, DOMINGOS DISSEI e o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de maio de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente de Auditoria Programada realizada com o objetivo de *avaliar o cumprimento do cronograma físico dos investimentos previstos nos Termos de Compromisso Ambiental formalizados para os serviços divisíveis de limpeza urbana*. A Subsecretaria de Fiscalização e Controle elaborou o relatório de fls. 428/507, cuja conclusão se encontra sintetizada às fls. 508/510.

***"4 – CONCLUSÃO**:*

Após avaliação do cumprimento do cronograma físico dos investimentos previstos nos Termos de Compromisso Ambiental, aduzimos:

***4.1 - Investimentos cumpridos**:*

*Com base nas informações prestadas pela Origem, os seguintes investimentos foram cumpridos dentro do prazo contratual, conforme o cronograma de investimentos estipulado nos contratos 26/SSO/2004 (Concessionária EcoUrbis) e 27/SSO/04 (Concessionária LOGA), alterado pelos respectivos TCAS: Reforma do Transbordo Santo Amaro e monitoramento ambiental (subitem **3.6**); Implantação do sistema de minimização de odores no Transbordo Vergueiro e monitoramento ambiental (subitem **3.7**); Implantação e operacionalização do sistema FISCOR (subitens **3.9** e **3.9.1** a **3.9.6**); Implantação da quantidade prevista de contêineres em favelas (subitem **3.10.1**); e Pesquisa de Avaliação de Serviços de Coleta de Resíduos Domiciliares (subitem **3.12**).*

***4.2 - Não implantação do novo Aterro no agrupamento Sudeste**:*

Não foi implantado o novo aterro sanitário no agrupamento Sudeste, cujo prazo de início de operação era até o 42º mês - abr/08 - de concessão (item 2 do Anexo I.C do TCA da EcoUrbis), uma vez que não houve imissão na posse do terreno desapropriado para tal fim (Sítio Floresta).

A referida imissão na posse foi impedida porque a PMSP não efetuou o depósito complementar fixado na sentença dos autos do processo de desapropriação em tempo hábil, ou seja, antes da expedição do ofício requisitório, fato que ensejou a inclusão da despesa em precatório, ficando seu pagamento sujeito à ordem cronológica.

*Entendemos que cabe responsabilidade ao Secretário das Finanças à época, Sr. José Antônio de Freitas, uma vez que, mesmo alertado quanto à necessidade urgente de implantação do novo aterro e sobre a necessidade de efetuar o depósito complementar antes da expedição do ofício requisitório, não liberou os recursos orçamentários solicitados pelo Departamento de Limpeza Urbana para tal fim. (subitem **3.2**).*

*Atualmente, a concessionária EcoUrbis está tendo que depositar os resíduos coletados (lixo) em aterros particulares, com um custo mais alto do que se estivesse operando em aterro próprio. Dessa maneira, poderá ocorrer aumento de despesas à PMSP se houver a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que, 'ceteris paribus', age no sentido de aumentar a tarifa paga à concessionária. (subitem **3.2.1**).*

Responsabilidade: Ex-Secretário de Finanças – José Antônio de Freitas

***4.3 - Estação de tratamento de efluentes no agrupamento Sudeste**:*

*Não foram apresentados os estudos ambientais necessários ao licenciamento da Estação de Tratamento de Efluentes – ETE, bem como o correspondente projeto executivo e ensaio de tratabilidade, cujo prazo estava previsto para o 38º mês da concessão (dez/07), em desacordo com item 2.4.2 do Anexo I.C do TCA da EcoUrbis. Considerando que a ETE será construída na mesma área prevista para implantação do novo aterro sanitário, sobre a qual a PMSP ainda não obteve a imissão na posse, é pouco provável que a mencionada estação inicie sua operação no prazo previsto no cronograma de investimentos, correspondente ao 60º mês da concessão, ou seja, em outubro/2009 (subitem **3.3**).*

Responsabilidade: Ex-Secretário de Finanças – José Antônio de Freitas.

***4.4 - Novo aterro sanitário no agrupamento Noroeste**:*

*Não foram apresentados o levantamento cadastral e planialtimétrico, a sondagem, bem como o projeto executivo e estudos ambientais relativos ao novo aterro sanitário do agrupamento Noroeste, cujo prazo de apresentação desses requisitos deveria ter acontecido no 46º mês da concessão (ago/08, item 2.1.1 do Anexo I.C do TCA da LOGA), uma vez que ainda não há definição sobre a área em que o referido aterro será implantado. Até o final desta auditoria, a CAIEPS ainda não havia se pronunciado sobre a nova área apresentada pela LOGA. Considerando a falta de definição da área para construção do novo aterro, é pouco provável que sua implantação ocorra dentro do prazo previsto no cronograma de investimentos que se esgota no 81º mês da concessão, ou seja, em julho/2011. (subitem **3.4)**.*

***4.5 - Estação de Tratamento de Efluentes (ETE) no agrupamento Noroeste**:*

*Com base na informação do LIMPURB verificamos que as obrigações relativas aos estudos ambientais, projeto executivo e ensaio de tratabilidade não foram apresentadas ao Limpurb para apreciação, sendo que o prazo para apresentação destes deveria ter ocorrido até o 48º mês da concessão (out/08, item 2.4.2 do Anexo I.C da LOGA). Tendo em vista o relato do subitem **3.4** de que a área para a implantação do aterro onde será construída a ETE ainda não*

foi definida, consideramos justificável a não apresentação dessas exigências, sendo apenas uma das consequências apontadas na conclusão anterior. ***(****subitem* ***3.5).***

4.6 - Não Execução da reforma da Estação de Transbordo Ponte Pequena*:*

Não ocorreu a reforma da Estação de Transbordo Ponte Pequena (ETPP) até o 48º mês da concessão (out/08), em desacordo ao item 10 do Anexo III do TCA da LOGA, nem até o fim da presente auditoria (56º mês de concessão). O solo sob a área da ETPP está atualmente contaminado, necessitando de remediação (descontaminação) para mitigar esse passivo ambiental. Até que esta remediação seja executada e atendam-se as exigências impostas pela Licença Ambiental Prévia para obtenção da Licença de Instalação, tal reforma não pode ser executada (subitem ***3.8*** *e* ***3.8.1****).*

Entendemos que o largo lapso de tempo para emitir a Licença Ambiental Prévia expedida pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente impossibilitou a reforma da ETPP até o 48º mês, considerando que a Licença Ambiental Prévia foi emitida 20 dias antes do prazo final para a concessionária reformar o referido transbordo, e a mencionada Secretaria demorou 606 dias (20 meses) para expedir a Licença Ambiental Prévia, após o protocolamento do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) / Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) pela concessionária responsável (LOGA) na Secretaria (subitem ***3.8.2****).*

4.6.1 - Estágio atual das providências para reforma na ETPP*:*

A concessionária LOGA protocolou os documentos que são exigidos na Licença Ambiental Prévia para obtenção da Licença de Instalação na CETESB em 26.06.09. Houve um lapso de tempo de 276 dias (9,2 meses) para atender essas exigências. Sugerimos que seja questionado à Origem para que justifique esse lapso de tempo em providenciar tais documentos para requerer a Licença de Instalação. (subitens ***3.8*** *e* ***3.8.3****).*

Adicionalmente, recomendamos que a Origem oficie a CETESB e ressalte a urgência em apreciar tais documentos para que a reforma seja executada o mais rápido possível, tendo em vista o atual mau estado de conservação e os efeitos nocivos em operar o transbordo a céu aberto, que foram relatados no subitem ***3.8.1.***

Responsabilidade: Concessionária LOGA e Secretaria Municipal de Serviços.

4.6.2 - Condições atuais de operação da ETPP*:*

Como não ocorreu a reforma da ETPP, os problemas que foram levantados quanto à fiscalização a esta unidade de Transbordo, descrita no T.C. 934.08-45, permanecem. De maneira geral, no nosso ponto de vista, o estado de operação da ETPP é precário. Acrescentamos ainda que vislumbramos a

possibilidade de haver contaminação por chorume em áreas adjacentes à ETPP, assim como ao sistema de escoamento pluvial adjacente à ETPP, se houver grande precipitação pluviométrica. Destacamos, também, que devido a ETPP operar a céu aberto, esta causa atualmente inconveniente à população vizinha em função de: ruídos, odores, poluição do ar, presença de animais, vetores de doenças e tráfego de caminhões.

*Tais problemas devem ser mitigados quando houver a reforma na ETPP, havendo assim urgência para que a mesma ocorra, sendo objeto de futura fiscalização. (subitem **3.8.1**).*

4.7 - Contêineres em Pontos de Entrega Voluntária – PEV:

*Foi instalada uma quantidade inferior desses contêineres à determinada pelos Contratos dos dois agrupamentos de acordo com informação do Limpurb, em afronta ao estabelecido pelo item 15.1 do Anexo I.A de ambas concessionárias. Entendemos dessa maneira que esse investimento não foi cumprido pelas duas Concessionárias. (subitem **3.10.2**)*

Responsabilidade: Concessionária EcoUrbis e Concessionária LOGA.

***4.8 - Obras compensatórias (Subitem 3.11)**:*

*Não houve a realização de obras compensatórias pelas concessionárias, previstas pelo item 26 da Loga e 28 da EcoUrbis de seus respectivos Anexos III dos TCAs. Todavia, entendemos ser justificável, conforme é explicado no subitem **3.11**. Há, porém, a necessidade de haver a recomposição do Equilíbrio Econômico-financeiro causada por este fato, de acordo com o que é apontado no subitem **4.10.2**. (subitem **3.11**).*

***4.9 - Programa de Conscientização Ambiental**:*

*Houve cumprimento parcial do Programa de Conscientização Ambiental pelas concessionárias EcoUrbis e LOGA, considerando que os gastos com o Programa não atingiram o valor correspondente a 0,1% da tarifa recebida no período por ambas concessionárias, em afronta ao que é determinado no item 22 do Anexo III do TCA da EcoUrbis, e item 20 do Anexo III do TCA da LOGA. Entendemos que deva haver uma compensação nos gastos futuros com o programa ou devolução das diferenças não despedidas. (subitem **3.13**). Responsabilidade: Concessionárias LOGA e EcoUrbis.*

***4.10 - Desequilíbrio econômico-financeiro do contrato**:*

*Todas as conclusões anteriores relativas a não cumprimento, mesmo que sejam motivos alheios às concessionárias ou que houvesse uma necessidade menor de dispêndio, levam a Desequilíbrio Econômico-Financeiro (**DEF**) dos contratos de concessão 26/SSO/2004 e 27/SSO/2004 e*

*respectivos TCAs contra a Municipalidade, conforme seguem as causas, uma a uma, nas próximas sub-conclusões (subitem **3.14**):*

Responsabilidade: Secretaria Municipal de Serviços e Limpurb.

***4.10.1 - Gastos menores que o previsto com FISCOR e SISCOR**:*

*Embora o FISCOR e SISCOR tenham sido cumpridos do ponto de vista de prazos, fornecimento de equipamentos e operacionalização de seus sistemas, a LOGA e a EcoUrbis necessitaram de um dispêndio menor que o previsto no Cronograma Financeiro de cada uma das concessionárias para executar tais obrigações, sendo que a LOGA gastou R$ 2.881.000,00 a menor e a EcoUrbis gastou R$ 2.654.000,00 a menor. Vale lembrar que tais diferenças estão embutidas no pagamento da tarifa atualmente, fixada contratualmente, e por isso, entendemos que essas diferenças devam ser excluídas para haver a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, com consequente diminuição da tarifa paga, 'ceteris paribus'. (subitem **3.14.1**).*

***4.10.2 - Não execução de Obras Compensatórias**:*

*Como não houve execução pela LOGA de obras compensatórias, conforme relatado no subitem **3.11**, e estava previsto no cronograma financeiro a serem gastos R$ 2.500.000,00 no 4º ano, e outros R$ 2.500.000,00 a serem gastos no 5º ano, totalizando R$ 5.000.000,00, a não execução leva a Desequilíbrio Econômico-Financeiro do contrato. Tal situação pode ser remediada se esses valores forem postergados para anos posteriores em que haja plausibilidade de execução, fato que diminui a tarifa caso a postergação ocorra, 'ceteris paribus', determinada a TIR. (subitem **3.14.2**).*

***4.10.3 - Não implantação de aterro na área do Sítio Floresta**:*

Consta um valor total de R$ 22.100.000,00 a ser despendido com desapropriações de aterro sanitário no cronograma financeiro da EcoUrbis, sendo os pagamentos divididos em três anos por valores iguais: uma parcela de R$ 7.367.000,00 no quarto, quinto e sexto ano. Tal valor é relativo ao pagamento da desapropriação da área do Sítio Floresta. Porém, não há maneira de executar tais pagamentos, visto que o pagamento desta desapropriação está em curso de precatórios na municipalidade.

Também entendemos que não há como a concessionária ressarcir à PMSP pelos pagamentos das parcelas de precatórios sem causar Desequilíbrio Econômico-Financeiro no contrato, dado a imprevisibilidade de quando ocorrerão os futuros pagamentos. Adicionalmente, os valores de R$ 7.367.000,00 previstos para serem pagos em três anos são diferentes dos valores das parcelas de precatório, a serem pagas em dez anos pela municipalidade.

*Assim, a ausência real desses dispêndios levam a grande Desequilíbrio Econômico-Financeiro do contrato contra a Prefeitura, e por isso, entendemos que esses valores devam ser excluídos e a tarifa reduzida, dada uma TIR, 'ceteris paribus', para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro. (subitem **3.14.3**).*

***4.10.4 - Não execução da reforma do Transbordo Ponte Pequena**:*

Não houve a reforma do Transbordo Ponte Pequena até o fim do quarto ano (48º mês), e havia uma previsão de dispêndio R$ 5.750.000,00 em tal ano no cronograma financeiro da LOGA. Esse fato leva ao Desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato. Para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, é preciso que esta despesa seja postergada para um ano de execução exequível, com a correspondente redução na tarifa paga, 'ceteris paribus', para uma dada TIR.

*Entendemos também que esse valor que é previsto deva ser reduzido, além de postergado. Isso porque, de acordo com o Parecer Técnico DAIA/358/2008, que faz referência no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da própria concessionária, o valor orçado da reforma e modernização no EIA desse Transbordo é de R$ 4.000.000,00. (subitem **3.14.4**)".*

A Secretaria Municipal de Serviços apresentou as informações de fls. 527/529, as quais foram analisadas às fls. 531/533 pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, que ratificou sua conclusão anterior.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões alcançadas pela Auditoria e opinou pelo acolhimento do relatório, por seus próprios fundamentos (fls. 537/548).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o conhecimento e o registro da auditoria (fls. 550/559).

A Secretaria Geral se manifestou da seguinte forma:

"Considerando a minuciosa análise efetuada pela SFC, entendo que a presente auditoria reúne condições de ser submetida à apreciação de Vossa Excelência, para conhecimento e deliberação, conforme o disposto no parágrafo único do art. 11 da Resolução 06/00 (redação conferida pelo art. 1º da Resolução 02/02)".

Por determinação do Conselheiro Revisor, os autos foram encaminhados à Subsecretaria de Fiscalização e Controle no escopo de "verificar quais as providências levadas a efeito quando da revisão ordinária da tarifa."

Às fls. 567v, a Auditoria concluiu:

"*Diante de todo o exposto, constatamos que, até o momento, não houve alterações nas tarifas dos Contratos n^{os} 26/SSO/2004 e 27/SSO/2004, decorrentes da revisão ordinária constantes nos contratos respectivos.*

Questionada sobre a previsão de prazo para essa alteração, AMLURB informou que foi solicitada a constituição de crédito adicional suplementar para a Secretaria Municipal de Finanças e SEMPLA/CGO."

Diante do acrescido, a Procuradoria da Fazenda Municipal ratificou sua manifestação de fls. 550/559 e requereu o conhecimento e o registro da presente Auditoria.

É o Relatório.

VOTO

Diante do exposto e contido nos autos, bem como, em especial, das manifestações dos órgãos técnicos deste TCM, cujos fundamentos adoto como razão de decidir, CONHEÇO DA AUDITORIA PROGRAMADA Realizada, para fins de registro, nos termos do parágrafo único do artigo 11 da Resolução 06/00 (redação conferida pelo art. 1º da Resolução 02/02) e do artigo 44 do Regimento Interno deste Tribunal, uma vez que atingiram os seus objetivos.

Cumprida as formalidades legais arquivem-se os autos.