



Ofício SSG-GAB 7402/2023

Processo Eletrônico TC/003835/2007

Assunto Análise – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS SERVIÇOS E INVESTIMENTOS PREVISTOS NO CONTRATO Nº 26/SSO/2004, QUE TEM POR OBJETO A CONCESSÃO DE SERVIÇOS DIVISÍVEIS DE LIMPEZA URBANA

Proc. Externo 2003-0.055.178-6, 2004-0.235.349-4

Conselheiro Eduardo Tuma

Instância 1ª Instância

Observações *Pede-se o uso das referências relevantes acima.*

São Paulo, 10 de julho de 2023.

Prezado(a) Senhor(a),

Comunico que foi prolatado Acórdão na Sessão Ordinária nº 3.270 em 19/04/2023, cuja ata foi publicada no DOC de 09/05/2023, pág(s). 249-251, por meio do qual o Tribunal apreciou o processo de Análise acima indicado.

Os autos permanecerão à disposição para vista e extração de cópias na Unidade Técnica de Cartório, Cadastro e Arquivo deste Tribunal. O contato com a unidade deverá ser feito por meio do e-mail cartorio@tcm.sp.gov.br.

Por fim, solicito especial atenção para as informações complementares que podem ser acessadas na página inicial do **Portal do TCMSP > Processos > Informações Complementares (ofícios e intimações)**.

Atenciosamente.

Eduardo Tuma
Presidente

Ao (À) senhor(a)
Presidente
Milton Leite
Câmara Municipal de São Paulo
presidencia@saopaulo.sp.leg.br

/fc

**I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDSON SIMÕES – RELATOR**

(Juntados aos autos – peças 19 a 21)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

(Juntada aos autos – peça 22)

III – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA

A terminologia empregada pela Origem para denominar os ajustes ora em análise – Termo de Compromisso Ambiental – não foi adequada, como apontaram os Órgãos Técnicos desta Corte de Contas. De fato, materialmente, os Termos de Compromisso Ambiental firmados não se subsumiam à hipótese então prevista na Lei Municipal n.º 13.430/2002, de contrapartida pela supressão de espécies arbóreas.

A Origem admite que os Termos ora analisados veicularam Aditamentos contratuais, em uma determinação de renegociação de todos os contratos, por ordem do Prefeito Municipal à época, contida no Decreto Municipal n.º 45.685/05. Nesse ponto, muito embora esteja claro que os ajustes analisados não sejam Termos de Compromisso Ambiental, considero que a impropriedade na denominação dos Termos de Aditamento ora analisados, por si só, não é suficiente para que os instrumentos sejam julgados irregulares. Não obstante, para fins de publicidade e transparência, adverte-se a Origem para que zele pela correta identificação dos instrumentos utilizados.

Em relação ao conteúdo dos Termos analisados, constatou-se que houve atrasos nos pagamentos devidos pela Municipalidade e o aditamento postergou investimentos e reduziu, significativamente, os quantitativos de serviços. Ou seja, a essência dos instrumentos ora analisados foi realizar revisão de tarifa e adequação dos investimentos, em decorrência da diminuição dos recursos que deveriam ser aportados pela Prefeitura Municipal.

A repactuação de contratos administrativos é admitida como válida no ordenamento brasileiro, sendo prevista nas chamadas cláusulas exorbitantes, permitindo até mesmo a modificação unilateral dos contratos, nos termos do art. 58, inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93. Desta forma, a possibilidade de renegociação dos contratos administrativos em geral deve ser vista, no caso em tela, à luz da conclusão do relatório da Auditoria, sobretudo por conta da informação de que a revisão quinquenal do equilíbrio financeiro-econômico estava sendo realizada à época da verificação empreendida pelo Órgão Técnico, o que seria suficiente para expurgar eventuais incorreções que pudessem causar danos ao Erário.

Diante do exposto, **ACOLHO** os Termos de Compromisso Ambiental firmados aos 26 e 29 de outubro de 2007, **ACOMPANHANDO O CONSELHEIRO REVISOR**



na **DETERMINAÇÃO** de que as diferenças de 1,26% e 0,11% na Taxa Interna de Retorno (TIR) sejam apropriadas em favor da Municipalidade na análise de revisão tarifária que se encontra em curso, objeto de exame no TC 10.366/2019.

Paralelamente ao voto proferido, considero necessário fazer, nesta mesma oportunidade, um **ALERTA** em relação à matéria dos serviços divisíveis de limpeza urbana, que está espalhada por vários processos que tramitam nesta Corte de Contas.

Este alerta se dá quanto à falta de resolução do reequilíbrio econômico-financeiro porque em 2009, 2014 e 2019 deveriam ter ocorrido as revisões ordinárias quinquenais das tarifas estipuladas nos contratos de concessão, mas apenas a primeira revisão foi parcialmente finalizada. Ou seja, há mais de 10 (dez) anos a questão se arrasta, sem que a Origem atue para por fim a tais incertezas contratuais.

Por fim, por ocasião do julgamento dos processos TC 1.019/2016 e TC 1.025/2016, na sessão realizada aos 18 de agosto de 2020, esta Corte deliberou, por maioria, em que fui voto vencido, que a Origem poderia pagar uma “Tarifa Provisória” às concessionárias, a título de reequilíbrio econômico-financeiro. Até o momento, já foram gastos R\$ 199 milhões¹ com esse pagamento de natureza provisória, sem que houvesse uma solução definitiva de reequilíbrio econômico-financeiro para as avenças, que, é importante lembrar, não necessariamente resultará favorável às Concessionárias.

Além disso, na 3.164ª Sessão Ordinária, em 28 de julho de 2021, o Conselheiro Relator leu em Plenário decisão que proferiu no âmbito dos processos TC 3.066/2016, TC 3.067/2016 e 10.366/2019, que denominou de “despacho saneador”. Na decisão, o Conselheiro Relator determinou ao Poder Concedente que este procedesse ao reequilíbrio econômico-financeiro das concessões do serviço público de coleta de resíduos sólidos e que também comunicasse às Concessionárias, ainda no primeiro semestre de 2022, sua intenção de prorrogar ou não os ajustes, vigentes até 2024, tendo em vista as cláusulas 5.2 e 5.3 dos contratos de concessão. Foi fixado o prazo de 60 (sessenta) dias para o cumprimento desta decisão, mas, não obstante o tempo decorrido, a Origem não tomou providências para tanto.

Assim, remanescem em aberto todas as questões relativas ao reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão e a incerteza sobre como esses serviços serão prestados, em um futuro próximo, tudo isso agravado pelo pagamento mensal de uma Tarifa Provisória, sem se saber se esse valor é mesmo devido ou não às Concessionárias.

Concluo, assim, meu voto, reiterando que **ACOMPANHAR** o Conselheiro Revisor quanto à decisão exarada nestes autos – processos TC 3.835/2007 e TC 3.843/2007, mas

¹ Conforme verificação efetuada nos pagamentos constantes do Sistema Átomo-Radar em 12 de abril de 2023.



ALERTANDO para a necessidade de providências urgentes desta Corte de Contas/Relator em relação às pendências existentes nos Contratos de Concessão 26/SSO/2004 e 27/SSO/2004.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE, 19 DE ABRIL DE 2023.**

MAURÍCIO FARIA
Conselheiro



IV – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI

1 - Os ajustes em julgamento se diferenciam pela complexidade da matéria e pelo contexto fático-jurídico que os envolveu.

2 - Os contratos de concessões dos serviços divisíveis de limpeza urbana foram exaustivamente analisados pela equipe técnica deste Tribunal, desde a publicação do edital até as devidas formalizações. Vários foram os processos autuados para este fim, incluindo as diversas representações interpostas em face do edital.

3 - Como é sabido, o Órgão Pleno deste Tribunal considerou regulares o edital, o procedimento licitatório e os contratos decorrentes, bem considerou prejudicadas as representações, em julgamento ocorrido em 28/03/2012.

4 - Ocorre que, anteriormente a esse *decisum*, em 2005, em cumprimento ao Decreto Municipal nº 45.685/05, que determinou a reavaliação e a renegociação de todos os contratos vigentes, a Origem considerou suspensos os novos investimentos nos contratos de concessão e reputou nulos os Contratos nº 26 e 27/SSO/04, porém deixou de declarar as nulidades, em razão da sua manutenção ser mais compatível com o interesse público.

5 - Consta, ainda, dos autos, que a decisão administrativa ajustada com as duas concessionárias, foi suportada por trabalhos específicos para os mencionados contratos, elaborados pela FIPE e implicou a postergação de investimentos e de novos serviços, redução quantitativa de serviços e nos custos operacionais, redução da Taxa Interna de Retorno - TIR e retroação da nova tarifa reduzida a 1º de janeiro de 2005.

6 - O que se observa é que, para alcançar tal desiderato, a Origem, ao invés de formalizar tais acordos como aditamentos contratuais, tendo em vista os impactos que produziram nos ajustes originais, utilizou-se do Termo de Compromisso Ambiental, previsto no Plano Diretor Estratégico, (Lei nº 13.430/02), com o significado de contrapartida devida pela autorização conferida à supressão de espécies arbóreas, que nada tem em comum com os contratos de concessão de serviços divisíveis de limpeza urbana.

Sendo evidente o equívoco na nomenclatura do instrumento jurídico adotado, os órgãos técnico e especializado deste Tribunal pronunciaram-se pela irregularidade dos Termos em julgamento.

7 - Encampando o argumento expressado no parecer da Secretaria Geral sobre a natureza jurídica desses instrumentos, entendo que a nomenclatura em si, “Termos de Compromissos Ambientais”, não constitui motivo suficiente para conduzir ao julgamento pela irregularidade dos ajustes, posto que não alteram os seus conteúdos.

8 - Mesmo porque, a Prefeitura tinha, ainda, assumido compromissos com o Ministério Público envolvendo questões ambientais que precisavam ser satisfeitos. Portanto, fazia-se necessária alguma alteração nos contratos de concessão para que o binômio meio ambiente e tarifa fosse equacionado e tais alterações passaram pela solução de problemas cruciais, como: a destinação final dos resíduos, compreendendo os aterros sanitários, e as estações de transbordo de resíduos sólidos domiciliares.

9 - Também não dá para ignorar que, na época da formalização desses TACs, os Contratos



de Concessões Originais estavam sendo questionados judicialmente, e o Poder Executivo precisava deliberar, diante da essencialidade dos serviços, que não poderiam sofrer solução de continuidade, se os declarava nulos, ou se, mediante outros instrumentos jurídicos saneadores, dava-lhes continuidade para que a cidade não sofresse com os impactos da falta do serviço.

10 - Diante do caso concreto, a decisão administrativa implicou refazimento das condições antes pactuadas, inclusive com os deslizamentos de “Marcos Contratuais” e repactuação dos valores de custos operacionais, o que levou a equipe de auditoria deste Tribunal, a sustentar que, em verdade, foram formalizados verdadeiros Termos Aditivos.

11 - Após exaustiva apreciação da matéria e diante dos esclarecimentos prestados pela Origem, a Subsecretaria de Controle Externo considerou sanados, ou esclarecidos, vários dos apontamentos iniciais, destacando-se, algumas obrigações de investimentos que haviam sido subdimensionadas ou estavam ausentes no fluxo de caixa elaborado pela FIPE, e as divergências dos valores de custos operacionais utilizados para cálculo de fluxo de caixa.

12 - Todavia, quanto à redução da TIR aplicada em cada um dos Contratos de Concessão, a Equipe Técnica passou a concordar com o método (critério) e com os elementos componentes da Receita Tarifária utilizados, mas discordou quanto à adequação dos valores sob o critério de caixa.

13 - O fato é que, após questionar e reapreciar os valores relativos às tarifas pagas, diferenças de tarifas a pagar, projeções de pagamentos e ônus da concessão, e utilizando valores que considerou adequados sob o ‘critério de caixa’, concluiu que as TIRs seriam maiores do que aquelas estabelecidas nos ajustes em julgamento, mas, como estavam em curso as revisões quinquenais, apontou haver a possibilidade de correção de tais desequilíbrios.

14 - Diante deste contexto, e por todas as peças constantes dos autos, incorporo os argumentos constantes dos pareceres do Órgão Fazendário e da Secretaria Geral, que passam a integrar este voto, e acolho os Termos de Compromissos Ambientais em julgamento, relevando as falhas apontadas.

15 - Determino a Origem que, por ocasião da revisão quinquenal, (em exame no TC 10.366/2019), promova as devidas correções relativas às TIRs, de modo a evitar eventuais distorções ou desequilíbrios nas equações econômico-financeiras das concessões, e de, principalmente, se evitar prejuízo ao erário, acompanhando, portanto, o voto do Conselheiro Relator.

16 - É como voto.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg

**V – ACÓRDÃO**

ACO-UTR-140/2023

- Processo - TC/003835/2007
- Procedência - Secretaria Municipal de Serviços e Obras (Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras)
- Compromissária - Ecourbis Ambiental S.A.
- Termo de Compromisso Ambiental s/nº de 26/10/2007
- Objeto - Desenvolvimento sustentável dos serviços e investimentos previstos no Contrato 26/SSO/2004, cujo objeto é a concessão de serviços divisíveis de limpeza urbana

3.270ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. TERMO DE COMPROMISSO AMBIENTAL. SIURB. Desenvolvimento sustentável e investimentos dos serviços. Concessão de serviços divisíveis de limpeza urbana. REGULAR. DETERMINAÇÕES. 1. Regularize os investimentos e itens de serviços. 2. Corrija o desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da municipalidade. 3. Quanto aos aspectos econômico-financeiros, no caso da ECOURBIS, que seja incorporada a diferença apontada em desfavor da municipalidade aos futuros estudos realizados com a finalidade de alteração da tarifa, de modo que as premissas que levaram as estas diferenças sejam incluídas no cálculo do futuro estudo. 4. Observe, exija e verifique que as memórias, premissas e suas justificativas de uso, cálculos e quadros analíticos constem rigorosamente e sejam bem detalhadas nos possíveis estudos vindouros. Votação unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/003835/2007 e TC/003843/2007, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA, após vista que lhe fora concedida na 3.022ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros EDSON SIMÕES – Relator e JOÃO ANTONIO – Revisor.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros EDSON SIMÕES – Relator, com relatório e voto, JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI, todos com declarações de voto apresentadas, considerando o tempo decorrido e a necessidade de serem preservadas as relações jurídicas já consolidadas, em julgar regular o Termo de Compromisso Ambiental atinente ao Contrato de Concessão 26 de 2004.



ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Origem, caso ainda não tenha sido feito, que sejam incluídas nas revisões contratuais em andamento:

1. a regularização dos investimentos e itens de serviços (cujos marcos foram postergados por meio do termo ora sob julgamento);
2. a correção do desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da municipalidade indicado no presente processo, qual seja: 1,26%, devendo a Origem, nos moldes do proposto pela Auditoria desta Corte, ser “considerada a recomposição desse desequilíbrio originado pelo critério de cálculo do ônus da concessão adotado pela FIPE, a redução da tarifa, sem redução, exclusão ou postergação dos serviços e investimentos, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato”.

ACORDAM, à unanimidade, nos termos da proposta complementar formulada pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO – Revisor, que ressaltou que a formalização via Termo de Aditamento seria a mais adequada, em exarar as seguintes determinações:

- Quanto aos aspectos econômico-financeiros, no caso da ECOURBIS, que seja incorporada a diferença apontada pela auditoria em desfavor da municipalidade aos futuros estudos realizados pela FIPE, ou por outra contratada caso venha a ser substituída, com a finalidade de alteração da tarifa, de modo que as premissas que levaram as estas diferenças sejam incluídas no cálculo do futuro estudo, uma vez que viria reproduzir o efeito de se reduzir a TIR em 1,26% e levaria em conta os encadeamentos dos efeitos de mudanças ocorridas após o TCA de 2007.
- Em razão das falhas e obscuridades resultantes dos estudos, que a AMLURB observe, exija e verifique rigorosamente em estudos futuros que as memórias, premissas e suas justificativas de uso, cálculos e quadros analíticos constem rigorosamente e sejam bem detalhadas nos possíveis estudos vindouros, de forma a deixar claro, rastreável e transparente o resultado final de alteração das tarifas.

ACORDAM, à unanimidade, em reiterar a determinação exarada em julgados anteriores no sentido de que a **Subsecretaria de Controle Externo** continue realizando o acompanhamento da execução do Contrato 26/SSO/2004 e, consoante proposta do Conselheiro MAURÍCIO FARIA, em alertar para a necessidade de providências desta Corte de Contas/Relator em relação às pendências existentes no Contrato.



ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de cópia deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, ao Ministério Público Federal e ao Supremo Tribunal Federal, em resposta às solicitações feitas nos autos, bem como ao Secretário Municipal de Serviços, ao Presidente da Autoridade de Limpeza Urbana – AMLURB, ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, à Câmara Municipal de São Paulo e aos Representantes Legais das Concessionárias (LOGA e ECOURBIS).

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Relator, JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente, nesta sessão, sem direito a voto, o Conselheiro EDUARDO TUMA, nos termos do parágrafo único do artigo 172 do Regimento Interno deste Tribunal.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 19 de abril de 2023.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício Presidência;
MAURÍCIO FARIA – Conselheiro, com declaração de voto;
DOMINGOS DISSEI – Conselheiro, com declaração de voto.

/lsr

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM Data: 05/05/2023 09:47:47 -03:00 	Assinado digitalmente por MAURÍCIO FARIA PINTO Data: 05/05/2023 15:03:38 -03:00 	Assinado digitalmente por DOMINGOS DISSEI Data: 10/05/2023 15:38:08 -03:00 
Signature powered by Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Signature powered by Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Signature powered by Tribunal de Contas do Município de São Paulo



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº

do processo nº

de

(a)

Ref.: Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Ofício SSG-GAB 7402/2023 -- Processo Eletrônico TC/003835/2007

À
Equipe de Controle do Processo Legislativo - SGP-22

Senhor Supervisor,

Trata-se de Ofício encaminhado por email, proveniente da Corte de Contas.

Solicito que o expediente seja cadastrado e enviado à douta Comissão de Administração Pública.

São Paulo, 14 de novembro de 2023.

Raimundo Batista

Secretário Geral Parlamentar Adjunto