

PROCESSO ADMINISTRATIVO ARES-PCJ Nº 94/2019	PARECER CONSOLIDADO ARES-PCJ Nº 18/2020 - CRO
--	--

ASSUNTO	REVISÃO ORDINÁRIA DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA FIRMADO PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS
INTERESSADOS	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA PIRACICABA AMBIENTAL S/A SECRETARIA MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE – SEDEMA

1 – INTRODUÇÃO

1.1 – AGÊNCIA REGULADORA PCJ

A Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - ARES-PCJ é um consórcio público de direito público, na forma de associação pública, criado nos moldes da Lei Federal nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) para atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.445/2007 (Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico), regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.017/2010.

Conforme a Cláusula 8ª do seu Protocolo de Intenções, convertido em Contrato de Consórcio Público, a ARES-PCJ tem por objetivo realizar a gestão associada de serviços públicos, plena ou parcialmente, através da delegação das competências municipais de regulação e fiscalização de serviços públicos de saneamento básico, aos municípios associados.

Dentre suas competências, cabe à ARES-PCJ a definição, fixação, reajuste e revisão dos valores das taxas, tarifas e outras formas de contraprestação dos serviços públicos de saneamento básico nos municípios consorciados e conveniados, que assegurem o equilíbrio econômico e financeiro do prestador e a modicidade tarifária, inclusive nos Municípios optantes pela concessão dos serviços.

1.2 – OBJETIVO

Este Parecer Consolidado tem por objetivo apresentar os resultados das análises do processo administrativo de revisão ordinária do Contrato de Parceria Público-Privada para execução de serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos (Processo Administrativo nº 25.527/2011 e Edital de Concorrência Pública nº 05/2011), encaminhada à Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ), pela Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente (SEDEMA), bem como subsidiar a tomada de decisão quanto ao reequilíbrio do Contrato.

2 - ANÁLISE JURÍDICA

2.1 – FUNDAMENTO LEGAL

2.1.1 - MUNICÍPIO DE PIRACICABA

O Município de Piracicaba é subscritor do Protocolo de Intenções da ARES-PCJ e o ratificou através da Lei Municipal nº 7.371, de 09/08/2012. Desta forma, delegou e transferiu à Agência Reguladora PCJ o exercício das competências municipais de regulação econômica e fiscalização da qualidade dos serviços públicos de saneamento básico.

A Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente – SEDEMA, criada pela Lei Municipal nº 3.339, de 15/10/1991, possui a competência de administrar os serviços de coleta e disposição final de resíduos de qualquer natureza e de organizar os serviços de varrição e limpeza de vias e logradouros públicos, dentre outras.

2.1.2 - PIRACICABA AMBIENTAL S/A

A empresa Piracicaba Ambiental S/A foi vencedora da Concorrência Pública nº 05/2011 da Prefeitura Municipal de Piracicaba, conforme Processo Administrativo nº 25.527/2011 (SEDEMA) e firmou Contrato de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, para execução de serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e a execução de obras da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras no Município de Piracicaba.

2.1.3 - CONSELHO DE REGULAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O Município de Piracicaba, em atendimento à Lei Federal nº 11.445, de 05/01/2007, e à Resolução ARES-PCJ nº 01, de 21/11/2011 e suas alterações, instituiu seu Conselho de Regulação e Controle Social - CRCS através da Lei nº 8.147/2015 e pelo Decreto nº 17.861, de 03 de maio de 2019, nomeou seus membros, atendendo, assim, os requisitos de controle social preconizados na Lei Federal nº 11.445/2007.

3 - ANÁLISE TÉCNICA

3.1 - SOLICITAÇÃO DA REVISÃO ORDINÁRIA

Através do Processo Administrativo ARES-PCJ nº 94/2019 (protocolo nº 272/2019), de 10 de maio de 2019, a Prefeitura do Município de Piracicaba submeteu ao exame da ARES-PCJ o pleito de revisão ordinária da Piracicaba Ambiental S/A, referente ao “Contrato de Parceria Público-Privada, na Modalidade de Concessão Administrativa, para execução de serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, com execução de obras da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras no Município de Piracicaba (Contrato PPP)”. Foram apresentados, pelas partes, os seguintes pleitos (Quadro1):

QUADRO1 - COMPARAÇÃO DOS EVENTOS PLEITEADOS PELAS PARTES

CONCESSIONÁRIA		MUNICÍPIO	
A	Indenização pelos encargos não precificados na Proposta Comercial, relacionados à destinação dos resíduos sólidos domiciliares do Município de Piracicaba em aterros privados, custos que foram suportados unilateralmente pela Concessionária	d	d) Destinação final dos resíduos em aterro particular após o 24º mês, devido a atraso na implantação do novo Aterro Sanitário Palmeiras
B	Atualização e adequação do cronograma executivo da Concessão	a; c	a) Revisão do Plano de Negócios relacionados aos seguintes investimentos: recuperação ambiental do Aterro Pau Queimado; e implantação do novo aterro sanitário da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras c) Encerramento do Aterro Pau Queimado
C	Atualização e adequação da tecnologia e metodologia de tratamento dos resíduos sólidos	a	a) Revisão do Plano de Negócios relacionados aos seguintes investimentos: implantação dos biodigestores e implantação da unidade de geração de CDRU
D	Atualização e adequação dos quantitativos de serviços contratuais vinculados ao aumento de quilometragem da cidade	f	f) O Município de Piracicaba solicita que a Fipe apresente o impacto que o aumento nos quantitativos de varrição representam na TIR
E	Alteração da denominação “outros” na planilha de serviços, bem como a efetiva incorporação dos mesmos para toda continuidade do Contrato	g	g) O Município solicita que seja apresentado o valor real para disposição final no Aterro Palmeiras, visto que os resíduos diversos não serão mais dispostos em aterro particular e necessitam de pré-tratamento

QUANDO 1 - COMPARAÇÃO DOS EVENTOS PLEITEADOS PELAS PARTES

CONCESSIONÁRIA		MUNICÍPIO	
F	Inserção da possibilidade de regionalização dos serviços de tratamento e destinação final, bem como definição de metodologia remuneratória e obrigacional	a; j	a) Revisão do Plano de Negócios relacionados aos seguintes investimentos: ampliação da capacidade da unidade de tratamento para atendimento regionalizado dos resíduos sólidos urbanos j) Demanda de outros Municípios em realizar o tratamento e disposição final de seus resíduos na CTR Palmeiras
G	Atualização e adequação dos parâmetros das receitas acessórias, bem como as premissas para compartilhamento dos ganhos	h	h) O Município solicita que seja analisada a porcentagem de participação entre as partes para o estudo de crédito de carbono, bem como para composto orgânico, exploração de biogás e comercialização de CDR
H	Indenização pelos novos investimentos realizados na CTR	a; b	a) Revisão do Plano de Negócios relacionado aos seguintes investimentos: implantação da unidade de geração de CDRU. b) Acesso de ligação da Rodovia Engenheiro João Tosello - SP 147 à CTR Palmeiras
-		e	e) O Município de Piracicaba solicita que a Fipe apresente o impacto que o aumento no volume de resíduo domiciliar coletado representa na TIR
-		i	i) Demanda local para disposição de lodo de ETE e ETA, areia de fundição e resíduos industriais

Fonte: extraído do parecer emitido pela equipe FIPE/USP.

4 - ANÁLISE ECONÔMICO - FINANCEIRA

Para validação e conferência dos documentos apresentados, a ARES-PCJ contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, fundação de apoio vinculada à Universidade de São Paulo – USP, que emitiu parecer acatado integralmente pela Agência Reguladora.

Foram considerados, para subsídio à revisão ordinária, os seguintes pontos destacados como fatores de desequilíbrio do contrato de concessão administrativa.

4.1. INTRODUÇÃO

Por meio do Edital de concorrência nº 05/2011, a Prefeitura do Município de Piracicaba tornou público o interesse de selecionar a proposta mais vantajosa, julgada pelo critério de menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública, para a execução dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa.

O vencedor do certame foi o Consórcio Piracicaba Ambiental, na época formado pelas empresas Enob Engenharia Ambiental Ltda. e Kuttner GMBH & CO.KG. O Contrato de PPP foi firmado em 1º de agosto de 2012, pelo prazo de 20 anos, com a previsão de revisões ordinárias a fim de avaliar o equilíbrio econômico-financeiro entre as partes a cada 4 anos.

A Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ) é responsável pela regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico de diversos municípios, incluindo o Município de Piracicaba. Entre suas competências, cabe à ARES-PCJ a fixação, reajuste e revisão dos valores das taxas, tarifas e outras formas de contraprestação dos serviços públicos de saneamento básico nos municípios consorciados e conveniados. Nesse sentido, a Agência buscou apoio da Fipe para avaliação técnico-operacional e econômico-financeira do equilíbrio contratual entre a Prefeitura de Piracicaba e a Concessionária Piracicaba Ambiental.

4.2. AVALIAÇÃO DOS EVENTOS DE DESEQUILÍBRIO PLEITEADOS PELA EMPRESA CONCESSIONÁRIA

4.2.1. Pleito A: Indenização pelos encargos não precificados na Proposta Comercial, relacionados à destinação dos resíduos sólidos domiciliares do Município de Piracicaba em aterros privados, custos que foram suportados unilateralmente pela Concessionária

Inicialmente, é necessário indicar que a avaliação de desequilíbrio contratual distingue efeitos de eventos sobre o contrato e sobre a contratada. A Concessionária não demonstrou de que forma foi obtido o valor do pleito em tela, levando-se a crer que se trata do valor realizado e não o valor justo, que levaria em consideração as regras de precificação acordadas em contrato. É preciso ter claro que o desequilíbrio se materializa no contrato, e não na avaliação de desempenho do contratado.

A metodologia utilizada pela FIPE parte do mapeamento das regras contratuais e respeita a função de cálculo utilizada no plano de negócios para obtenção do impacto econômico-financeiro do pleito. Ao desconsiderar os efeitos no plano de negócios, a Concessionária não só deixa de avaliar os efeitos sobre o contrato, como desconsidera os parâmetros de cálculo definidos previamente e utiliza a legislação de forma equivocada, defendendo o pagamento via

indenização e não em conjunto com os demais pleitos de desequilíbrio. A esse respeito, vale citar a avaliação jurídica emitida pela FADEP/USP¹:

Algumas referências jurídicas [utilizadas pela Concessionária] merecem ainda reparo. Em primeiro lugar, o art. 59 da Lei 8.666 não tem qualquer relação com o caso, pois trata de indenizações por nulidade de contrato. O presente processo administrativo não tem natureza anulatória. Trata-se de processo de reequilíbrio-financeiro. Em segundo lugar, vale sempre recordar que a Lei 8.666/1993 não é aplicável diretamente ao presente caso, já que o contrato em questão não tem como objeto a prestação de serviços de mercado, mas sim a prestação de serviços públicos. Trata-se de modalidade de concessão, mais especificamente, uma parceria público-privada administrativa. Assim, a legislação aplicável primariamente é a lei de PPPs (Lei 11.079/2004) e, subsidiariamente, a Lei de Concessões (Lei 8.987/1995). A Lei de Licitações, como se sabe, seria aplicável apenas subsidiariamente a esses contratos de delegação de serviços públicos se as suas leis de regências não contivessem normas sobre reequilíbrio econômico-financeiro.

Desta forma, não é porque houve a validação do pleito que surge, imediatamente, o dever de indenizar em espécie a parceira privada como se faria em um processo de anulação contratual. A validação de determinado pedido, seja da parceira privada seja do parceiro público, significa que o pedido tem condições fáticas e jurídicas de ser apreciado, não se falando em indenização obrigatória. O reequilíbrio em contratos de concessão pode ser feito por inúmeras técnicas, sendo a principal delas a revisão tarifária.

Com relação à suposta pulverização do valor apresentado, não afronta o Estado Democrático de Direito em qualquer de seus fundamentos basilares, muito menos a LINDB que, com as alterações recentes, busca conferir eficiência e segurança jurídica por meio de regras de aplicação e interpretação do direito público. A propósito, o art. 20, caput da LINDB, evidencia que as decisões administrativas devem ser elaboradas de acordo com uma análise de impacto de seus efeitos. Se isso for considerado, chegar-se-á facilmente à conclusão que uma indenização em espécie é incabível por ser muito menos razoável que a revisão tarifária realizada de maneira a considerar todos os elementos de equilíbrio em conjunto. Ademais, note-se que o procedimento de reequilíbrio em voga segue os procedimentos constitucionais, legais e internos da ARES-PCJ.

Ao apresentar detalhadamente a metodologia utilizada, os parâmetros considerados e, ao respeitar a função de cálculo pactuada entre as partes, a avaliação técnica da FIPE/USP indica de maneira clara de que forma o evento exerce impacto no equilíbrio contratual.

¹ A ARES-PCJ contratou, em apoio à avaliação técnica e econômica da FIPE/USP, a Fundação FADEP/USP, fundação de apoio vinculada à Faculdade de Direito da USP – Campus Ribeirão Preto, para emissão de pareceres jurídicos e validação dos eventos apresentados pelas partes. Todos os pareceres com as manifestações jurídicas integram o processo de revisão, sendo que os principais pontos são destacados pela FIPE/USP em suas fundamentações e lançados no presente Parecer Consolidado para conhecimento.

Ainda, conforme apresentado na seção teórica do Produto 3, é importante notar que um único evento, reconhecido no fluxo de caixa, pode ter efeitos em períodos seguintes e pode alterar completamente a configuração inicial prevista do projeto. Por essa razão, deve-se considerá-lo no contexto do fluxo de caixa livre referencial do contrato.

Para obter os eventos de desequilíbrio em conjunto, no caso de haver mais de um evento, é preciso levar em consideração o fluxo de caixa com todos os eventos simultaneamente e comparar com o fluxo de caixa original.

Portanto, o valor de desequilíbrio contratual não é considerado de forma individualizada/apartada, mas, sim, de forma conjunta, uma vez que os diversos eventos podem ter impactos divergentes no fluxo de caixa do contrato.

A FIPE/USP reconheceu o mérito do pleito e a ARES-PCJ validou a interpretação de que compete ao Município arcar com o valor justo de desequilíbrio, mantendo-se as regras entre as partes, ou seja, sem alterar a função de cálculo contida no plano de negócios.

4.2.2. Pleito B: Atualização e adequação do cronograma executivo da Concessão

Em seu pleito, a Concessionária alega a ocorrência de fatos alheios à sua vontade que alteraram o cronograma físico da PPP, quais sejam: atrasos nos licenciamentos ambientais da CTR Palmeiras e do encerramento do Aterro Pau Queimado, motivados por alteração no projeto básico; exigências adicionais do órgão ambiental; migração do processo para a agência central; interferência do Ministério Público Estadual; divergência entre os técnicos da Cetesb; e greve do Iphan. Ou seja, a Concessionária justifica seu pleito nos atrasos e fatos que ocorreram durante os licenciamentos ambientais dos empreendimentos, o que, logicamente, também atrasaria o cronograma da Concessão Administrativa.

i) Implantação do Aterro Sanitário Palmeiras

Conforme consta no Produto 3 da FIPE/USP, datado de março/2020, entendeu-se que os atrasos nos licenciamentos ambientais realmente se deram por fatos não imputáveis à Concessionária. A ARES-PCJ validou o entendimento, utilizando tais argumentos em sua decisão.

No entanto, o cronograma pactuado na última revisão extraordinária² do Contrato, no que se refere à implantação do Aterro Sanitário Palmeiras, já está alinhado com os prazos decorridos no processo de licenciamento ambiental do empreendimento em questão, como pode ser visualizado na Tabela 1.

² Planilha Repactuação 2017.

Tabela 1: Investimentos no Aterro Sanitário Palmeiras previstos no Plano de Negócios (última Revisão Extraordinária).

PLANO DE NEGÓCIOS DA REVISÃO EXTRAORDINÁRIA (2017)²				
Investimentos - Aterro Sanitário Palmeiras				
Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 1.065.431	R\$ 2.130.862
Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10
R\$ 2.130.862	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 2.130.862
Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14	Ano 15
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 2.130.862
Ano 16	Ano 17	Ano 18	Ano 19	Ano 20
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 1.065.431
Total				R\$ 10.654.310

Cabe destacar que o plano de negócios³ apresentado pela Concessionária para a presente revisão, na verdade, adianta os investimentos acordados na última revisão extraordinária – no que diz respeito aos anos 4, 5 e 6 do Contrato – sem justificativa e/ou comprovação documental, conforme destacamos a seguir (Tabela 2).

Tabela 2: Investimentos no Aterro Sanitário Palmeiras previstos no Plano de Negócios da Concessionária.

PLANO DE NEGÓCIOS DA CONCESSIONÁRIA³				
Investimentos - Aterro Sanitário Palmeiras				
Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 2.130.862	R\$ 3.196.293
Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 2.130.862
Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14	Ano 15
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 2.130.862
Ano 16	Ano 17	Ano 18	Ano 19	Ano 20
R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 1.065.431
Total				R\$ 10.654.310

Para elucidar nosso entendimento, o histórico do processo de licenciamento ambiental do Aterro Sanitário Palmeiras está resumido na Tabela 3.

³ Plano de Negócios da Concessionária, denominado "O DRE - Revisão Ordinária - Aterro Part 60 m - rev 151219.xls".

Tabela 3: Histórico do Licenciamento Ambiental do Aterro Sanitário Palmeiras.

Licença Emitida	Data	Ano do Contrato	Objeto	Observação
LP nº 2476	03/02/2016	Ano 4	Licença Prévia para o Aterro Sanitário Palmeiras	
LI nº 21002870	13/02/2017	Ano 5	Licença de Instalação da fase 1 do Aterro Sanitário Palmeiras	Período de 5 meses entre início da implantação e início da operação
LO Parcial nº 21000962	03/08/2017 (início do ano 6)	Ano 6	Licença de Operação para a fase 1, etapa 1 do Aterro Sanitário Palmeiras (validade até 30/01/2018)	Foi iniciada a operação no Aterro Sanitário Palmeiras (fase 1, etapa 1)
LO nº 21000434 – Negada	07/08/2018 (início do ano 7)	Ano 7	Licença de Operação negada para operação da fase 1, etapa 1	Licença de Operação negada
LO nº 21008070	10/09/2018	Ano 7	Licença de Operação para a fase 1, etapa 2 do Aterro Sanitário Palmeiras	Foi iniciada a operação no Aterro Sanitário Palmeiras (fase 1, etapa 2 – Fase 1B). Licença válida até 10/09/2023

Com base neste histórico, entende-se como razoável que no ano 6, tenham sido realizados investimentos para implantação da fase 1, etapa 2 do Aterro Sanitário Palmeiras, para que no ano 7 fosse possível iniciar a operação desta Fase 1B. Por este motivo, apesar do atraso no licenciamento ambiental do Aterro Sanitário Palmeiras não ser fato imputável à Concessionária, o deslocamento dos investimentos (adiantamento) para este empreendimento – como apresentado pela Concessionária em seu plano de negócios³ – não foi validado.

Fato é que o adiantamento nas obras do Aterro Sanitário Palmeiras não possui relação com atrasos no licenciamento ambiental, visto que tais atrasos resultariam em deslocamento do investimento para o futuro e não na antecipação da realização deste investimento. Por este motivo, foi considerada a distribuição de investimentos pactuada na última revisão extraordinária².

Ainda, não houve comprovação de que o investimento foi antecipado pela Concessionária mediante solicitação ou anuência do Poder Público, tratando-se, portanto, de ação voluntária da Concessionária.

ii) Recuperação Ambiental e Encerramento do Aterro Pau Queimado

A FIPE/USP recebeu da Concessionária, em dezembro de 2019, o Projeto de Recuperação e Encerramento do Aterro Sanitário Pau Queimado, elaborado pela empresa Ambconsult Estudos e Projetos Ambientais, em março de 2016.

Por sua vez, a Prefeitura encaminhou⁴ o Ofício da Cetesb 026/2017/CJP, de 14 de fevereiro de 2017, que solicita informações complementares e também os estudos de investigação detalhada e de avaliação de risco, sem os quais o órgão ambiental declara não ser possível avaliar o Projeto de Recuperação e Encerramento do Aterro Sanitário do Pau Queimado protocolado.

Em resposta, em 09 de junho de 2017, a Concessionária encaminhou comunicado⁵ à Prefeitura Municipal de Piracicaba, com a entrega da Revisão do Projeto de Recuperação e Encerramento do Aterro Sanitário do Pau Queimado, em atendimento ao ofício 026/2017/CJP.

Neste comunicado, a empresa Concessionária informa que o projeto contempla informações complementares solicitadas pelo órgão ambiental e que os estudos de investigação detalhada e avaliação de risco seriam concluídos em 21/06/2017. Cabe ressaltar que o projeto revisado foi protocolado⁶ na CETESB, pela Prefeitura Municipal de Piracicaba em 27/06/2017, porém, ainda sem os estudos de investigação detalhada e avaliação de risco finalizados.

Por não haver comprovação da entrega na CETESB dos estudos que estavam pendentes, foi solicitado pela FIPE/USP, complementarmente e em diversas oportunidades, cópia dos estudos de investigação detalhada e avaliação de risco referentes ao Aterro Pau Queimado e/ou do protocolo de entrega no órgão ambiental, documentos estes que não foram disponibilizados pela Concessionária até o momento.

Ainda, a Prefeitura informou⁷ que há algum tempo questiona a Concessionária sobre as obras de encerramento do Pau Queimado, inclusive quanto à apresentação dos estudos (de investigação detalhada e avaliação de risco), solicitados desde 2015 pela CETESB (Ofício 158/2015/CJP), sem obter as devidas respostas.

Por este motivo, de acordo com a avaliação jurídica da FADEP/USP, a Prefeitura pode apurar, através de processo administrativo próprio, eventuais infrações contratuais, sem prejuízo de que se reveja o cronograma neste momento.

Assim, para este empreendimento, a FIPE/USP considerou o deslocamento dos investimentos previstos nos anos 06 e 07 para os anos 08 e 09, uma vez que não houve comprovação da realização de obras nesse período (pelo fato de não existir aprovação da CETESB).

Além disso, a FIPE/USP opinou e a ARES-PCJ não validou a antecipação de investimentos proposta pela Concessionária (para o ano 10), visto que o adiantamento das obras não está relacionado com os atrasos nas aprovações dos projetos pela CETESB. Também, o próprio Município se manifestou⁷ como desfavorável ao deslocamento (antecipação) dos investimentos relativos ao Aterro Pau Queimado.

⁴ Documento denominado "*Pleito Pref Piracicaba*", recebido em janeiro de 2020.

⁵ Documento adicional denominado "*Doc.5*", enviado pela Concessionária, em fevereiro de 2020.

⁶ Documento adicional denominado "*Doc.6*", enviado pela Concessionária, em fevereiro de 2020.

⁷ Documento denominado "*Resposta FIPE - Prefeitura*", enviada para a ARES-PCJ em fevereiro de 2020.

Portanto, a partir do ano 10 foram considerados os valores acordados na última repactuação contratual². Ratificando o entendimento técnico, segue complementação da avaliação jurídica feita pela FADEP/USP:

Quanto ao Aterro Pau Queimado, existem informações desencontradas entre o parceiro público e a parceira privada, de modo que o documento apresentado e já analisado pela equipe técnica e jurídica não tem o condão de esclarecer as dúvidas que pairam sobre os procedimentos realizados. O parceiro público também não se mostrou favorável à assunção desse custo. Como dito no pleito anterior: "diante da insuficiência probatória por parte da parceira privada, a equipe jurídica entende que ela deve ser responsabilizada por esses atrasos, sendo seu o ônus da prova".

Quanto a abertura de processo sancionador, insistimos quanto a sua necessidade em relação ao Aterro Pau Queimado, vez que inexitem informações completas e elementos capazes de fornecer uma análise segura. Ademais, abertura de processo sancionador não necessariamente implica imposição de sanções. Na verdade, o processo presta-se a apurar a responsabilidade e esclarecer alguns aspectos sobre os quais não há informações, sempre observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

4.2.3. Pleito C: Atualização e adequação da tecnologia e metodologia de tratamento dos resíduos sólidos

Em sua análise técnica, a FIPE/USP considerou o entendimento jurídico da FADEP/USP sobre o tema, concluindo que a mudança de rota tecnológica atende o Contrato de Concessão Administrativa quanto ao seu objeto central, que contempla a implantação, operação e manutenção da Central de Tratamento de Resíduos, composta pela Unidade de Tratamento de Resíduos e pelo Aterro Sanitário Palmeiras. Por sua vez, o Município apenas apresentou manifestação favorável quanto à mudança de rota tecnológica em sua petição⁴ de janeiro de 2020, ou seja, após as novas tecnologias já terem sido implantadas voluntariamente pela Concessionária.

Em sua manifestação **Erro! Indicador não definido.**, a Concessionária afirma que, em virtude da alteração da granulometria dos resíduos sólidos domiciliares do Município de Piracicaba, precisou realizar investimentos não contemplados no Contrato, especificamente para a construção de galpões e implantação de equipamentos para produção do CDR (Combustível Derivado de Resíduos Sólidos), citando o relatório de granulometria do Professor Dr. Eng. Klaus Fricke⁸, documento este apresentado durante o processo de revisão.

⁸ Estudo do projeto da Usina de Tratamento Mecânico-Biológico, denominado "Relatório de Desenvolvimento de Conceito Tecnológico para a Recuperação, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos da Cidade de Piracicaba (atualização 1)", elaborado pelo Professor Dr. Eng. Klaus Fricke.

A Concessionária alega também que atualização tecnológica foi necessária em decorrência da mudança de comportamento da população com o passar dos anos e que o projeto básico foi alterado para melhor adequação técnica do objeto contratual e para atendimento do interesse público. Após citados os motivos, solicita que seja indenizada pelos novos investimentos realizados.

No entanto, adequações e/ou alterações de tecnologia não foram solicitadas pelo Município e também não houve sua anuência prévia, caracterizando os investimentos realizados pela Concessionária como voluntários.

Cabe ressaltar que a gravimetria e granulometria analisadas pelo Professor Dr. Eng. Klaus Fricke não são do Município de Piracicaba, mas sim de Jundiáí (ano base 2014). Considerando o Contrato de Concessão Administrativa e que cada município possui suas particularidades, o ideal seria um estudo gravimétrico e granulométrico próprio para o Município de Piracicaba, com o intuito de justificar qualquer alteração que pudesse ser necessária quanto à rota tecnológica.

Além disso, as novas tecnologias foram implantadas a partir do ano 4 (quatro) do Contrato, o que não justifica a mudança de comportamento da população em tão pouco tempo.

Conforme exposto nos relatórios da FIPE/USP, não ficou claro se o processo indicado no estudo do Professor Dr. Eng. Klaus Fricke representa aquele que realmente foi implantado pela Concessionária na CTR Palmeiras ou se o estudo foi utilizado apenas como justificativa para adequação da tecnologia previamente contratada, já que alguns parâmetros, como a capacidade de processamento dos biodigestores, são diferentes entre o estudo do Professor Dr. Eng. Klaus Fricke e o Plano de Negócios da Concessionária³.

Enfatizamos que o Edital⁹ prevê que a eventual adoção de novas tecnologias no tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares somente poderia ser realizada **após a implantação completa do sistema e mediante prévia análise e aprovação de estudo de viabilidade técnica, ambiental e econômica, por parte do Poder Concedente**, em conformidade com a Resolução ARES-PCJ nº 236/2018.

Assim, como não houve aprovação e/ou anuência prévia do Município frente a qualquer alteração de rota tecnológica, as disposições do Contrato devem prevalecer.

O trecho abaixo, com a opinião de Carlos Ari Sundfeld e Jacinto de Arruda Câmara¹⁰, foi extraído da manifestação¹¹ da Concessionária e justifica o não pagamento pelos investimentos voluntários realizados, ou seja, que não foram impostos pelo Município:

⁹ O Edital constitui o Anexo I do Contrato de Concessão Administrativa.

¹⁰ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. Atualidade do Serviço Público Concedido e Reequilíbrio da Concessão. *Revista de Direito Público de Economia* - RDPE n.61 (ano 16-2018); p. 41-54.

¹¹ CT C0145 - Manifestação Revisão Contratual, enviada para a ARES-PCJ em 30/04/2020. Pgs. 20-21.

*“(...) nas concessões, a pretensão de manter o serviço atualizado não impõe a assunção pela Concessionária, do risco econômico por quaisquer novos investimentos em atualização que **venham a ser impostos pela administração pública**. A Concessionária apenas assume custear, com base na tarifa e demais receitas oriundas da Concessão, os encargos programados.”*

Por fim, a avaliação técnica da FIPE/USP encontra-se em linha com a avaliação jurídica realizada pela FADEP/USP, sendo que ambas foram validadas pela agência reguladora ARES-PCJ, concluindo-se que:

A parceira privada, em nenhum momento anterior, apresentou provas quanto a alteração da natureza dos resíduos coletados. Trata-se de afirmação sem qualquer embasamento. Se isso tivesse realmente ocorrido, deveria ter contatado o parceiro público e não alterado a rota tecnológica por sua conta sem prévia autorização do parceiro público.

Não há que se falar em qualquer medida autoritária da Administração Pública, vez que o risco tecnológico estava previsto na matriz de risco. Além disso, não pode a parceria exigir que o ente público responda por uma troca tecnológica sobre a qual não decidiu, nem influenciou. Por esses motivos, restam mantidas as conclusões jurídicas apresentadas anteriormente.

4.2.4. Pleito D: Atualização e adequação dos quantitativos de serviços contratuais vinculados ao aumento de quilometragem da cidade

A Concessionária afirma que houve a necessidade de ampliação das áreas atendidas pelos serviços, em decorrência do aumento da quilometragem da cidade, com a consequente alteração do Plano de Negócios. No entanto, a Concessionária não apresentou evidências de aumento de quilometragem para execução dos serviços no Município e, inclusive, reconhece que não houve ampliação da área territorial.

A FIPE/USP não considerou a extensão territorial do Município, mas sim os parâmetros de quilometragem do último reequilíbrio, comparados com os valores informados no Plano de Negócios enviado pela Concessionária, onde foi verificado que não houve aumento de quilometragem e, portanto, o pleito não tem seu mérito validado. A ARES-PCJ corrobora esse entendimento.

4.2.5. Pleito E: Alteração da denominação “outros” na planilha de serviços, bem como a efetiva incorporação dos mesmos para toda continuidade do Contrato

Para alteração da denominação “outros”, não há impacto econômico e do ponto de vista técnico, não há qualquer objeção para a solicitação, devendo a nova denominação ser acordada entre as partes. Como sugestão, os resíduos “outros” poderiam ser denominados “resíduos não-perigosos Classe II”.

Com relação à incorporação do serviço de destinação final dos resíduos denominados “outros” no Contrato, também não há objeção técnica, desde que as características dos resíduos que compõem o objeto central do Contrato sejam mantidas e que as licenças ambientais existentes sejam observadas, para que tais resíduos possam ser tratados na Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras.

O evento, portanto, recebeu pareceres favoráveis da FIPE/USP e da FADEP/USP, sendo validado pela Agência ARES-PCJ, com ajuste no custo total de destinação de resíduos diversos, conforme demonstração apresentada.

4.2.6. Pleito F: Inserção da possibilidade de regionalização dos serviços de tratamento e destinação final, bem como definição de metodologia remuneratória e obrigacional

Conforme elucidado no relatório jurídico, há diferença entre regionalização em sentido estrito, tal como tratada na Política Nacional de Resíduos Sólidos e a “regionalização” como tratamento de resíduos de terceiros. Dessa forma, o entendimento técnico da FIPE/USP é de que o pleito trata do recebimento de resíduos de terceiros na CTR Palmeiras e não da regionalização propriamente dita.

Para análise deste pleito, a FIPE/USP localizou o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Aterro Sanitário Palmeiras no *site* da CETESB¹², na seção de licenciamento ambiental. O EIA indica que o volume útil disponível no Aterro é de 3.901.052m³, o que equivale a capacidade de disposição de 3.901.052 toneladas de resíduos (densidade média adotada de 1 t/m³), resultando em uma vida útil total de 39 anos¹³, considerando a redução de volume dos resíduos que entram na CTR Palmeiras em 40%, devido a Unidade de Tratamento Mecânico-Biológico (TMB). A tabela 4¹⁴ abaixo, extraída do EIA, ilustra as 4 (quatro) fases previstas para o Aterro Sanitário Palmeiras:

Tabela 4 - Fases do Aterro Sanitário Palmeiras.

Fase	Volume bruto da Fase (m³)	Volume ocupado pelo solo de cobertura operacional (m³)	Volume útil (m³)	Capacidade útil (t)	Vida útil (ano)	Vida útil acumulada (ano)
1	928.510	121.110	807.400	807.400	8,9	8,9
2	1.214.570	158.422	1.056.148	1.056.148	10,8	19,7

¹² Processo 194/2013 – EIA – RIMA.

¹³ Capítulo 6 (caracterização do empreendimento), item 6.3.19 (vida útil) do EIA.

¹⁴ Capítulo 6 (caracterização do empreendimento), item 6.3.19, tabela 6.3.19-1 do EIA.

3	1.255.880	163.810	1.092.070	1.092.070	10,3	30,1
4	1.087.250	141.815	945.435	945.435	9,0	39,0
Total	4.486.210	585.158	3.901.052	3.901.502	39,0	-

Fonte: EIA-RIMA Piracicaba Ambiental (2014).

Assim sendo, como a operação do Aterro Sanitário Palmeiras teve início em agosto de 2017, a vida útil estimada em 39 anos garante sua operação, sem a regionalização, até ano de 2056, ou seja, para além da data prevista para o término do Contrato de Concessão Administrativa (agosto de 2032).

A própria Política Nacional de Resíduos Sólidos incentiva a gestão compartilhada dos resíduos sólidos e o Contrato permite a exploração de receitas extraordinárias, desde que não prejudique a normal prestação dos serviços, conforme disposto em sua Cláusula 15.2.2:

“15.2.2. A exploração de RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS dependerá de prévia aprovação pelo MUNICÍPIO, que será dada desde que tal exploração (i) não ultrapasse o prazo da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA ou de sua eventual prorrogação, e (ii) não acarrete prejuízo à normal prestação dos SERVIÇOS”.

Além disso, o Aterro já está licenciado¹⁵ para o recebimento de rejeitos previamente processados da Unidade de Tratamento Mecânico Biológico (TMB) da Central de Tratamento de Resíduos, incluindo resíduos provenientes do Município de Piracicaba e de outros municípios, desde de que de classe IIA e classe IIB (exceto da construção civil), ou seja, não perigosos.

Assim, considerando essa interpretação para o termo utilizado, considera-se o pleito válido. Alerta-se, no entanto, para que seja garantida a disposição de rejeitos no Aterro Sanitário Palmeiras durante toda a PPP e para que seja garantido o processamento dos resíduos provenientes do Município de Piracicaba na Unidade de Tratamento de Resíduos durante todo o Contrato de Concessão Administrativa.

Alinhado a este entendimento, a avaliação jurídica da FADEP/USP destaca que:

“[...] faltam os requisitos que permitam implementar a regionalização em sentido estrito (nos termos e condições definidos pela Lei de Saneamento e pela Lei de Resíduos). Ad argumentando, caso se interprete “regionalização” impropriamente como tratamento de resíduos de terceiros para gerar receitas extraordinárias, referido pleito deverá ser abordado em linha com o pleito “G”.

Ainda observando o relatório jurídico da FADEP/USP, os valores recebidos por meio de receitas adicionais decorrentes da exploração da infraestrutura do serviço delegado devem ser empregados para reduzir a contraprestação do parceiro público e o compartilhamento das receitas deve ser negociado entre as partes.

¹⁵ De acordo com Licença de Operação no. 21008070 (Processo no 21/00152/16), com validade até 10/09/2023 e Licença de Operação Parcial no. 21008340 (Processo no 21/00301/18), com validade até 30/04/2024.

4.2.7. Pleito G: Atualização e adequação dos parâmetros das receitas acessórias, bem como as premissas para compartilhamento dos ganhos

Cabe destacar que a Concessionária em momento algum pleiteou suprimir os créditos de carbono do Contrato; inclusive o Plano de Negócios apresentado apenas considerou nula esta receita acessória até o ano 8 e alterou alguns parâmetros de cálculo.

Ainda, o final do período de análise para fins do presente estudo de reequilíbrio econômico-financeiro é o ano 7 da Concessão Administrativa (de 08/2018 a 07/2019). Assim, a Fipe decidiu por invalidar o pedido de anular as receitas acessórias decorrentes da comercialização de créditos de carbono relativas ao ano 8 (de 08/2019 a 07/2020), pois o ano 8 não está sob avaliação e ainda não foi concluído.

Quanto ao mercado de carbono, em 2012, o Protocolo de Kyoto (primeiro período de compromisso) chegou ao fim e, atualmente, estamos no segundo período de compromisso, com o Acordo de Paris, onde a criação de regras para o comércio de créditos de carbono ainda está em discussão.

Porém, mesmo sem regulamentação, existe o mercado voluntário. Inclusive, alguns bancos compram créditos de carbono, voluntariamente, visando compensar suas emissões. Como exemplo, é possível citar a aquisição de créditos de carbono da usina de biomassa da Engie - Unidade Cogeração de Lages (UCLA) - pelo banco Itaú¹⁶, cujo certificado de cancelamento voluntário internacional foi emitido pela Órgão das Nações Unidas em janeiro de 2020.

De maneira complementar, acerca deste pleito, a equipe jurídica da FADEP/USP realizou ampla avaliação, conforme transcrição abaixo:

Segundo a última manifestação da parceira privada, não há mais o interesse na geração dessa receita acessória, vez que o mercado de crédito de carbono não existe mais. Até o presente momento, tais receitas foram sequer geradas.

A questão que exige manifestação quanto a seu mérito jurídico diz respeito à abrangência da equação econômico-financeira inicial do contrato em relação às receitas acessórias ou extraordinárias. Isto é, tais receitas estariam ou não nela incluídas? Se a resposta fosse afirmativa, estar-se-ia diante de hipótese de justo reequilíbrio. A análise do contrato não leva, entretanto, a esta conclusão.

Tem-se que a Cláusula 17.1.1 define como contraprestação cabível à SPE aquela calculada de acordo com a seguinte fórmula:

$$CPT = (PUC \times TON) + (PUV \times Km)$$

¹⁶ Disponível em: <<https://www.engie.com.br/imprensa/press-release/itau-e-engie-fazem-nova-parceria-de-descarbonizacao/>>. Acesso em 02/05/2020.

Onde:

CPT = valor da CONTRAPRESTAÇÃO (R\$/mês);

PUc = valor do preço unitário ofertado pela LICITANTE VENCEDORA, relativo aos serviços de coleta, transporte e destinação final de RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES, constante do Anexo I;

TON = número de toneladas de RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES coletados no mês;

PUv = valor do preço unitário ofertado pela LICITANTE VENCEDORA, relativo aos serviços de varrição de vias, logradouros públicos, feiras livres, varejões e terminais de ônibus, constante do Anexo I;

Km = número de quilômetros de eixo de via varrida no mês.

Ainda, a Cláusula 17.1.1.1 estabelece que é esta a contraprestação que deverá remunerar os valores investidos pela SPE, bem como os custos de operação e manutenção de infraestrutura necessária à prestação dos serviços.

Estes elementos contratuais são relevantes, porque evidenciam que as receitas acessórias ou extraordinárias não estão incluídas na estrutura básica de remuneração dos valores investidos pela SPE, tal como definidas na Cláusula 17 do Contrato.

Nos termos pactuados, as receitas extraordinárias têm a função de assegurar a modicidade da contraprestação, de acordo com o disposto na Cláusula 15.1.2, que ainda dispõe que as receitas deste tipo deverão ser, necessariamente, aquelas autorizadas pelo Contrato e aprovadas pelo Município, a partir do que se concluiu, neste parecer, que não haveria direito ao reequilíbrio da parte da Concessionária por receitas não autorizadas ou não compartilhadas. Adicione-se que tampouco há fundamentação jurídica para o pleito de recomposição dos encargos da Contratada em razão de receitas extraordinárias que não puderam por ela ser obtidas.

Já se disse que a obtenção destas receitas não compõe a estrutura básica de contraprestação contratual. Mas há ainda outros argumentos que reforçam este entendimento a partir da compreensão do escopo contratual.

A seleção da melhor proposta deu-se pela apresentação da menor contraprestação a ser paga pela Administração Pública, segundo a Cláusula 4.1 do Edital de regência. As receitas extraordinárias compõem a estimativa da contraprestação levada a cabo para avaliação das propostas. Ora, o instrumento licitatório seria transformado em baliza extremamente frágil de seleção caso algum dos proponentes pudesse estimar receitas eventuais e incertas, para cuja obtenção seriam necessárias providências posteriores, mas que se prestassem a reduzir o valor da contraprestação da Administração (afinal o objetivo das receitas extraordinárias é viabilizar a modicidade tarifária). Poderiam ser apresentadas promessas inócuas, em clara fraude às finalidades da licitação, se toda e qualquer receita extraordinária não realizada conferisse não um ônus, mas uma vantagem para a parte contratada: a partir de

estimativas incorretas venceria a licitação, e ainda seria por isso compensada. Se assim fosse, as licitantes seriam estimuladas a prever inúmeras receitas extraordinárias de maneira temerária em sua proposta comercial com o objetivo de ganhar a licitação, pois saberiam que, diante de eventual frustração do que esperavam obter, seriam tranquilamente recompensadas pelo Município.

Não pode ser esta a interpretação do contrato e da lógica licitatória. Tem-se que o contrato define bem o regime das receitas extraordinárias, estabelecendo as suas finalidades, a necessidade de sua autorização e algumas regras para seu compartilhamento. Caso a SPE entenda necessária a retirada das receitas extraordinárias provenientes dos créditos de carbono, o procedimento não será de reequilíbrio, mas de simples modificação das receitas que pretende explorar com as consequentes adaptações no Plano de Negócios. Isso exigirá solicitação de novas autorizações do Município. Como o contrato faculta tais receitas, caberá à parceira privada decidir o que explorará ou não com a anuência do parceiro público, devendo então garantir que o serviço concedido não será afetado e compartilhar os ganhos. Entretanto, nessa modificação de fontes de receitas extraordinárias, que independe de alteração contratual, não se poderá aceitar que a parceira privada seja recompensada pela frustração de um compromisso que ela decidiu assumir para vencer a licitação.

Mais adequado se afigura que a parceira privada busque novas receitas alternativas para superar as referidas dificuldades no mercado de carbono, o qual, segundo informações da equipe técnica, não desapareceu. Ademais, note-se que a discussão dessa supressão é apresentada ao presente processo administrativo de maneira intempestiva, pois não fora anteriormente referida nos pleitos formulados pela parceira privada. Ante o exposto, mantém-se a conclusão jurídica originária.

4.2.8. Pleito H: Indenização pelos novos investimentos realizados na CTR

A Concessionária solicita o pagamento dos investimentos com as novas tecnologias implantadas na CTR. Solicita, também, indenização pelas obras imprevistas e não precificadas no plano de negócio, como novos galpões e pátio de compostagem.

Porém, conforme já esclarecido anteriormente, os novos investimentos realizados na área da CTR Palmeiras não foram solicitados e/ou aprovados pelo Município, representando risco da Concessionária.

Conforme orientado pela FADEP/USP: “*Não há qualquer comprovação de que esses riscos devam ser deslocados ao parceiro público. Trata-se de risco tecnológico, integralmente atribuído à parceira privada conforme se verifica na matriz de riscos*” (Trecho retirado do Parecer Jurídico).

4.3. AVALIAÇÃO DOS EVENTOS DE DESEQUILÍBRIO PLEITEADOS PELA PREFEITURA

A Prefeitura não se aprofundou nos pleitos e alguns dos itens foram, também, incluídos nos pleitos da Concessionária. Desta forma, ainda que não haja o detalhamento, houve a avaliação dos eventos pleiteados pela Prefeitura, conforme destacado a seguir.

4.3.1. Revisão do Plano de Negócios relacionados aos seguintes investimentos

I. Recuperação ambiental do Aterro Pau Queimado:

Item analisado pela equipe da FIPE/USP, com considerações apresentadas no item B (atualização e adequação do cronograma executivo da Concessão), relativo aos pleitos da Concessionária.

II. Implantação do novo aterro sanitário da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras:

Item analisado pela equipe da FIPE/USP, com considerações apresentadas no item B (atualização e adequação do cronograma executivo da Concessão), relativo aos pleitos da Concessionária.

III. Implantação dos biodigestores:

Item analisado pela equipe da FIPE/USP, com considerações apresentadas no item C (atualização e adequação da tecnologia e metodologia de tratamento dos resíduos sólidos), relativo aos pleitos da Concessionária.

IV. Implantação da unidade de geração de CDRU:

Item analisado pela equipe da FIPE/USP, com considerações apresentadas no item C (atualização e adequação da tecnologia e metodologia de tratamento dos resíduos sólidos), relativo aos pleitos da Concessionária.

V. Ampliação da capacidade da unidade de tratamento para atendimento regionalizado dos resíduos sólidos urbanos:

Item analisado pela equipe da FIPE/USP, com considerações apresentadas no item F (inserção da possibilidade de regionalização dos serviços de tratamento e destinação final, bem como definição de metodologia remuneratória e obrigacional), relativo aos pleitos da Concessionária.

4.3.2. Acesso de ligação da Rodovia Engenheiro João Tosello - SP 147 à CTR Palmeiras

Este pleito foi contemplado no momento da última revisão extraordinária e nossas considerações contam no item H, relativo aos pleitos da Concessionária.

4.3.3. Encerramento do Aterro Pau Queimado

Este pleito já foi analisado pela equipe da FIPE/USP e as considerações constam no item B (Atualização e adequação do cronograma executivo da Concessão), relativo aos pleitos da Concessionária.

4.3.4. Destinação final dos resíduos em aterro particular após o 24º mês devido a atraso na implantação do novo Aterro Sanitário Palmeiras

Este pleito foi analisado pela equipe da FIPE/USP e as considerações constam no item A (Indenização pelos encargos não precificados na Proposta Comercial, relacionados à destinação dos resíduos sólidos domiciliares do Município de Piracicaba em aterros privados), relativo aos pleitos da Concessionária.

4.3.5. O Município de Piracicaba solicita que a Fipe apresente o impacto que o aumento no volume de resíduo domiciliar coletado representa na TIR

O impacto do aumento do volume coletado de resíduos sólidos domiciliares implicou em aumento da TIR de 9,038% a.a. para 9,217% a.a.

4.3.6. O Município de Piracicaba solicita que a Fipe apresente o impacto que o aumento nos quantitativos de varrição representam na TIR

Após análise das documentações recebidas, foi constatada variação na quilometragem percorrida durante a execução do serviço de varrição manual, para menos, conforme detalhado no item D, relativo aos pleitos da Concessionária.

4.3.7. O Município solicita que seja apresentado o valor real para disposição final no Aterro Palmeiras, visto que os resíduos diversos não serão mais dispostos em aterro particular e necessitam de pré-tratamento

O custo de destinação na CTR Palmeiras para os resíduos diversos foi analisado no item E relativo ao pleito da Concessionária.

4.3.8. O Município solicita que seja analisada a porcentagem de participação entre as partes para o estudo de crédito de carbono, bem como para composto orgânico, exploração de biogás e comercialização de CDR

O Contrato permite a exploração de receitas extraordinárias, desde que não prejudiquem a normal prestação dos serviços, conforme disposto em sua Cláusula 15.2.2. Assim, as receitas acessórias devem, se aprovadas, ser compartilhadas com o Município, conforme negociação entre as partes, em cada caso, conforme exposto no item G, relativo aos pleitos da Concessionária.

4.3.9. Demanda local para disposição de lodo de ETE e ETA, areia de fundição e resíduos industriais

De acordo com a Licença de Operação Parcial nº 2100834, de 30/04/2019, com validade até 30/04/2024, a CTR Palmeiras pode receber o resíduo composto por areia de fundição, após a obtenção do Cadri – Certificado de Movimentação de Resíduos de Interesse Ambiental pelo gerador. Neste caso, a areia de fundição deve ser encaminhada diretamente para o Aterro Sanitário Palmeiras, para sua utilização como material de cobertura complementar.

Podem ser recebidos, também, resíduos sólidos industriais não perigosos (Classe IIA) previamente triados para a separação da parcela de recicláveis, visando a disposição final apenas para os rejeitos. No entanto, o recebimento de resíduos sólidos industriais está condicionado à obtenção de Cadri, se os resíduos forem classificados como de interesse ambiental.

Por outro lado, não está autorizada, na presente licença, o recebimento de resíduos de lodo de estações de tratamento de esgotos ou de efluentes líquidos industriais para aterramento no Aterro Sanitário Palmeiras ou para a produção de CDR.

Também não está autorizada a recepção e o aterramento de resíduos sólidos de construção civil, conforme previsto na Resolução Conama nº 307/12, podendo ser aterrado no Aterro Sanitário Palmeiras somente o passivo já existente no empreendimento, oriundo de ecopontos, desde que respeitada a capacidade diária operacional do Aterro.

Desta forma, desde que permitido na licença ambiental do empreendimento, autorizado pelo Município e desde que os resíduos provenientes de outros geradores não prejudiquem a execução do Contrato e a vida útil do Aterro Sanitário Palmeiras, o pleito é válido e as receitas acessórias devem ser compartilhadas entre as partes.

4.3.10. Demanda de outros municípios em realizar o tratamento e disposição final de seus resíduos na CTR Palmeiras

Este pleito já foi analisado pela equipe da FIPE/USP e as considerações constam no item F (Inserção da possibilidade de regionalização dos serviços de tratamento e destinação final, bem como definição de metodologia remuneratória e obrigacional), relativo aos pleitos da Concessionária.

Conforme descrito, há sobreposição dos pleitos da Concessionária e da Prefeitura. O quadro a seguir apresenta um resumo da avaliação técnica dos pleitos (Quadro 2).

4.4. COMPARAÇÃO DOS EVENTOS PLEITEADOS PELAS PARTES

QUADRO 2 - COMPARAÇÃO DOS EVENTOS PLEITEADOS PELAS PARTES				
CONCESSIONÁRIA		MUNICÍPIO		VALIDAÇÃO
#	EVENTO	#	EVENTO	
A	Indenização pelos encargos não precificados na Proposta Comercial, relacionados à destinação dos resíduos sólidos domiciliares do Município de Piracicaba em aterros privados, custos os quais foram suportados unilateralmente pela Concessionária	d	d) Destinação final dos resíduos em aterro particular após o 24º mês devido atraso na implantação do novo Aterro Sanitário Palmeiras	Validado
B	Atualização e adequação do cronograma executivo da Concessão	a; c	a) Revisão do Plano de Negócios relacionados aos seguintes investimentos: recuperação ambiental do Aterro Pau Queimado; e implantação do novo aterro sanitário da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras c) Encerramento do Aterro Pau Queimado	Validado parcialmente
C	Atualização e adequação da tecnologia e metodologia de tratamento dos resíduos sólidos	a	a) Revisão do Plano de Negócios relacionados aos seguintes investimentos: implantação dos biodigestores e implantação da unidade de geração de CDRU	Não validado novos investimentos. Considerados ganhos de produtividade em custos operacionais
D	Atualização e adequação dos quantitativos de serviços contratuais vinculados ao aumento de quilometragem da cidade	f	f) O Município de Piracicaba solicita que a Fipe apresente o impacto que o aumento nos quantitativos de varrição representam na TIR	Não validado
E	Alteração da denominação “outros” na planilha de serviços, bem como a efetiva incorporação dos mesmos para toda continuidade do Contrato	g	g) O Município solicita que seja apresentado o valor real para disposição final no aterro Palmeiras, visto que os resíduos diversos não serão mais dispostos em aterro particular e necessitam de pré-tratamento	Validado: alteração da nomenclatura, (desde que previamente acordado com o Município) e incorporação dos resíduos “outros” no contrato, desde que não perigosos (Classe II)

QUADRO 2 - COMPARAÇÃO DOS EVENTOS PLEITEADOS PELAS PARTES

CONCESSIONÁRIA		MUNICÍPIO		VALIDAÇÃO
#	EVENTO	#	EVENTO	
F	Inserção da possibilidade de regionalização dos serviços de tratamento e destinação final, bem como definição de metodologia remuneratória e obrigacional	a; j	a) Revisão do Plano de Negócios relacionados aos seguintes investimentos: ampliação da capacidade da unidade de tratamento para atendimento regionalizado dos resíduos sólidos urbanos j) Demanda de outros municípios em realizar o tratamento e disposição final de seus resíduos na CTR Palmeiras	Validado, desde que com anuência do Município e que as receitas sejam compartilhadas (conforme negociação entre as partes)
G	Atualização e adequação dos parâmetros das receitas acessórias, bem como as premissas para compartilhamento dos ganhos	h	h) O Município solicita que seja analisada a porcentagem de participação entre as partes para o estudo de crédito de carbono, bem como para composto orgânico, exploração de biogás e comercialização de CDR	Validado: receitas acessórias com a comercialização de CDR e recicláveis, sendo que a regra de compartilhamento deve ser negociada entre as partes. Não validado: alteração nas variáveis relacionadas aos créditos de carbono Não validado o pedido de anular as receitas acessórias com créditos de carbono para o ano 8
H	Indenização pelos novos investimentos realizados na CTR	a; b	a) Revisão do Plano de Negócios relacionados aos seguintes investimentos: implantação da unidade de geração de CDRU b) Acesso de ligação da Rodovia Engenheiro João Tosello - SP 147 à CTR Palmeiras	Validado: deslocamento do investimento da nova estrada de acesso da CTR para o ano 9. Não validado novos investimentos com tecnologias na CTR
-		e	e) O Município de Piracicaba solicita que a Fipe apresente o impacto que o aumento no volume de resíduo domiciliar coletado representa na TIR	-

QUADRO 2 - COMPARAÇÃO DOS EVENTOS PLEITEADOS PELAS PARTES

CONCESSIONÁRIA		MUNICÍPIO		VALIDAÇÃO
#	EVENTO	#	EVENTO	
-		i	i) Demanda local para disposição de lodo de ETE e ETA, areia de fundição e resíduos industriais	<p>Não validado para disposição final de lodo de ETE e ETA, pois a licença ambiental não permite</p> <p>Validado para areia de fundição e para recebimento de resíduos sólidos industriais, desde que com Cadri. As receitas acessórias devem ser compartilhadas conforme negociação entre as partes</p>

4.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS – CENÁRIO DE REEQUILÍBRIO

Diante do Cenário Atual de desequilíbrio contratual, esta seção apresenta possíveis cenários de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

Verifica-se que o valor correspondente à nova tarifa de resíduos “outros” (RSD) é bastante inferior em moeda de 2019 em comparação com 2011. Isso ocorre porque a correção dos valores foi feita utilizando-se os índices das fórmulas paramétricas, que computam os reajustes dos preços de cada tarifa. No primeiro ano de contrato, praticou-se um valor superior de tarifa para resíduos “outros”, de R\$ 131,70, e, posteriormente, esse valor passou a ser de R\$ 95,99, em 2017.

Portanto, a tarifa desta categoria teve perda real de valor ao longo do tempo. Por essa razão, o reajuste pela fórmula apresenta este resultado. Como não há regramento atual para reajustes desta tarifa, recomenda-se que a atual revisão contratual estabeleça os pesos e índices para seus reajustes futuros desta tarifa.

5 - CONCLUSÃO

Com base nos documentos e informações encaminhadas pela Piracicaba Ambiental e pela SEDEMA – Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente, e dos estudos realizados pela FIPE/USP e pela FADEP/USP, a ARES-PCJ propõe que a Revisão Ordinária dos valores do Contrato de Execução de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos (conforme Processo Administrativo nº 25.527/2011 e Edital de Concorrência Pública nº 05/2011), firmado entre o Município de Piracicaba e a empresa Piracicaba Ambiental S/A, sejam revisados, com a finalidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, nos seguintes termos:

Cenário 1: Apresenta o resultado de pagamento único para reequilíbrio contratual. Neste cenário, o valor a ser pago pela Concessionária à Prefeitura a título de reequilíbrio no ano 9 do contrato é de R\$ 1,4 milhão (moeda de junho 2011). Este valor corresponde a R\$ 2,6 milhões em moeda de agosto de 2019;

Cenário 2: Apresenta o valor de reajuste tarifário no ano 9 que reequilibra o Contrato. Verifica-se que o reajuste nas tarifas no ano 9 é de -0,36% (trinta e seis centésimos por cento negativos) em relação à tarifa do ano 8.

A Tabela 5 a seguir resume os resultados obtidos em cada cenário.

Tabela 5 - Cenários de Reequilíbrio – Resumo.

	Ano 8	Ano 9	
	Moeda jun/11	Moeda jun/11	Moeda ago/19
1 Pagamento único no ano 9 (Em R\$ mil)		(1.428)	(2.653)
2 Reajuste Tarifário no ano 9			
Nova Tarifa CTRSD	267,97	267,00	494,27
Nova Tarifa Varrição	76,82	76,54	157,77
Nova Tarifa RSD	52,95	52,75	38,45

Finalizamos este parecer lembrando que o fluxo de caixa deste contrato desconsidera o benefício fiscal da depreciação desde seu início. Para fins de reequilíbrio, tal como este em curso, não há problema, pois apenas se restabeleceu as condições iniciais da proposta comercial.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trata-se de **REVISÃO ORDINÁRIA DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**, visando atualizar dos valores dos serviços contratados, preservando seu valor frente ao desequilíbrio econômico-financeiro, nos termos definidos no Contrato de Execução de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos.

O presente Parecer Consolidado deverá ser submetido ao rito de consulta pública e de audiência pública, encaminhado, posteriormente ao CRCS - Conselho de Regulação e Controle Social do Município de Piracicaba, conforme a Cláusula 61ª do Protocolo de Intenções da ARES-PCJ, convertido em Contrato de Consórcio Público e a Resolução ARES-PCJ nº 01, de 21 de novembro de 2011 e suas alterações, para ciência e análise dos Conselheiros.

Após a reunião do CRCS - Conselho de Regulação e Controle Social de Piracicaba, na qual será analisado o conteúdo deste Parecer, a ARES-PCJ emitirá resolução específica certificando o equilíbrio econômico-financeiro e encaminhará resolução específica para que a Prefeitura Municipal de Piracicaba, através da SEDEMA - Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente, tome as devidas providências legais de aditamento do Contrato, visando o reajuste dos valores da contraprestação dos serviços, vinculados ao Contrato de Execução de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos que possui com a empresa Piracicaba Ambiental S/A.

Americana, 18 de maio de 2020.

CARLOS ROBERTO DE OLIVEIRA
Diretor Administrativo e Financeiro da ARES-PCJ