

Processo(s): TC – 6462.989.25-2 (Concorrência e Contrato).

Contratante: Prefeitura Municipal de Santos.



Contratado(a): Terra Santos Ambiental Gestão de Resíduos Sólidos Spe Ltda.

Objeto: Concessão administrativa para prestação dos serviços públicos integrados de limpeza urbana e manejo de resíduos.

Assunto: Concorrência Pública nº 01/2022
Contrato nº 543354/2025

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

No presente caso, o controle externo recai sobre a **Concorrência Pública nº 01/2022** e sobre o **Contrato nº 543354/2025**, firmado entre a Prefeitura Municipal de Santos e a Terra Santos Ambiental Gestão de Resíduos Sólidos Spe Ltda., para a concessão administrativa para prestação dos serviços públicos integrados de limpeza urbana e manejo de resíduos.

 Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906  (11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc_sp



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpcsp

São Paulo sob
controle

Na instrução da matéria, a Auditoria registrou os seguintes apontamentos de irregularidades (Evento 46):

a) *Divergência nos valores do investimento e da contraprestação pública estimados no Edital (Capítulo 4 - Do Valor Estimado da Licitação e Anexo II-A – Plano de Negócios) com o documento fornecido pela empresa de consultoria contratada para elaboração dos estudos que fundamentaram o próprio Edital, em prejuízo à fidedignidade dos dados da estimativa apresentada (item 5);*

b) *Inadequação na comprovação de recursos orçamentários – Indicação dos recursos para financiamento do serviço (arrecadação da Taxa de Remoção de Lixo Domiciliar - R\$ 74,9 milhões em 2024) insuficiente para cobrir o custo estimado anual da contratação (primeiro ano – cerca de R\$ 310 milhões) e incompatibilidade dos valores da declaração que certifica que o gasto dispõe de suficiente dotação e está compatível com as peças orçamentárias e com a estimativa do aumento da despesa que constou no Estudo de Viabilidade do Projeto, que não cobre a diferença da contraprestação do contrato de concessão para o custo atual dos serviços de limpeza urbana, o que demonstra insuficiência de planejamento financeiro, comprometendo a segurança financeira da execução contratual, em afronta aos arts. 15, 16 e 17 da LRF, restando não demonstrada a adequação orçamentária e financeira para a expansão e aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (considerando a ampliação do escopo dos contratos de limpeza urbana por meio da presente concessão), sob pena do excessivo comprometimento da capacidade de custeio e investimento do Ente sem justificativa (itens 5 e 6);*

c) *Falhas graves na transparência editalícia - Omissão de: (i) TACs e decisão judicial sobre a recuperação do aterro da Alemoa; (ii) metodologia de cálculo do preço-teto para recuperação do aterro; e (iii) critérios objetivos para caracterizar atrasos/interrupções de serviços (item 9);*

d) *Ausência de definição de vida útil para bens empregados na prestação dos serviços, como máquinas de varrição automática, tratores e catamarã, bem como a falta de diretrizes quanto à adoção de alternativas sustentáveis para o uso de água em determinados*



equipamentos, além da inexistência de tratamento uniforme para casos de interrupção das operações, o que pode gerar insegurança interpretativa e restringir a competitividade do certame (item 9);

e) *Viabilidade técnica insuficientemente justificada - Estudo de Value for Money genérico, sem comparação robusta com o modelo tradicional, ausência de modelagem tarifária alternativa, com a inclusão indevida de créditos de carbono não comprovados, sem dizer da inclusão da amortização de custos com a empresa de consultoria contratada unicamente para realizar o estudo de viabilidade da presente concessão, como benefício (item 9);*

f) *Regulação deficiente - (i) Ausência de contrato formal com ARSESP; (ii) omissão de custos regulatórios no Plano de Negócios; e (iii) falta de deliberação sobre regime tarifário (item 9);*

g) *Não foi comprovada a submissão da minuta de Edital e do contrato à consulta pública, nos termos do artigo 10, inciso VI, da Lei Federal n.º 11.079/2004 (item 10);*

h) *Descumprimento da competência metropolitana - Ausência de discussão/deliberação do Condesb para concessão que afeta infraestrutura regional compartilhada (7 dos 9 municípios usam o mesmo aterro), violando a Lei Complementar Estadual n.º 815/96 e o PRGIRS/BS (item 12);*

i) *Falta de previsão de Unidades de Recuperação Energética - Contradição com o Plano Regional que prevê esgotamento do aterro em 3 anos, gerando risco de colapso operacional (item 12);*

j) *Restrições anticoncorrenciais - (i) Exigência de comprovação de capacidade técnica operacional específica quanto aos contentores de PAD (1.000 litros), eliminando licitantes com comprovação do fornecimento de contentores de outros materiais (ex. Metálicos), gerando efeitos concretos à competitividade do certame; (ii) ausência de norma expressa, autorizando a soma de atestados contemporâneos (item 18);*

k) *Sobrepreço em contentores - O custo unitário mensal pela mera disponibilização do contêiner na proposta da Contratada (R\$ 86,18) é cerca de 38% superior ao orçado pela Administração (R\$ 62,43), e superior até mesmo a contratos contemporâneos de locação de contêineres praticados pela Concessionária em contratações análogas, o*



que pode implicar em dispêndios a maior da ordem de R\$ 59.845.225,25 ao longo dos 30 anos de concessão (item 18);

l) A sobrobredita ocorrência dá ensejo ao recurso conhecido como “jogo de planilha”, pois caso na execução se verifique alteração dos quantitativos, no sentido da redução dos serviços orçados com preços irrelevantes combinada ou não com o aumento dos serviços com sobrepreço, o custo OPEX será afetado, com potencial de impactar negativamente a Taxa Interna de Retorno do Projeto, o que pode motivar eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro fundamentados na cláusula Vigésima Quarta, Parágrafo Segundo, inciso III, do Contrato (item 18);

m) Vantagem indevida à até então atual contratada e empresa líder da SPE vencedora do certame - Não disponibilização do terreno da Prodesan para locação por outras licitantes, prática mantida desde 2003 (item 18);

n) Exigências irregulares para fundos de investimento - Cobrança de certidões trabalhistas e registro em cartório, desconsiderando a natureza jurídica desses entes (item 20);

o) REPRESENTAÇÃO TC-013189.989.23-9 – parcialmente procedente e com achados dignos de nota (item 38);

p) Inconsistência nos bens reversíveis - Divergência entre: (i) lista exemplificativa no Edital; (ii) previsão genérica no contrato; e (iii) restrição a 11 projetos no Plano de Negócios, sem clara previsão a respeito dos caminhões, catamarãs, tratores e demais equipamentos similares, se deveriam ser devolvidos ao término do contrato - comprometendo a adequada precificação das propostas e gerando insegurança jurídica às partes envolvidas (item 40);

q) Indicadores de desempenho falhos - (i) Índice de satisfação baseado em única pergunta; (ii) fórmula equitativa para conhecimento; e (iii) ausência de graduação para serviços específicos (item 41);

r) Subcontratação sem limites claros - Redação ambígua na Cláusula Vigésima, que permite transferência substancial do objeto, violando o disposto no artigo 27 da Lei Federal nº 8.987/1995 e no artigo 175 da CF (item 41);



s) *Omissão de cláusula de compartilhamento de ganhos - Descumprimento do artigo 5º, inciso IX, da Lei Federal nº 11.079/2004 quanto a benefícios de redução de risco creditício (item 44);*

t) *Metodologia indefinida para reequilíbrio - Falta de: (i) parâmetros objetivos para eventos supervenientes; (ii) taxa de desconto aplicável; e (iii) critérios para novos investimentos (item 50);*

u) *Em 20/01/2025 foi firmado Termo de Reti-ratificação relativo à presente concessão, entretanto, não constatamos providências para o devido envio e protocolamento do referido termo em autos próprios, em desacordo com o artigo 100 das Instruções TCESP n.º 01/2024 (item 59);*

v) *Não foi comprovada a existência de Plano de Seguros elaborado pela Contratada, em descumprimento da Cláusula Trigésima Segunda, Parágrafo Segundo do Contrato (item 67).*

Em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, a Origem e Contratada foram regularmente notificadas para prestar esclarecimentos, como se infere da publicação do diário oficial de 03/11/2025 (*Evento 70*). Na sequência, após dilação de prazo (*Evento 98*), a Contratada, a Origem e o Sr. Rogério Pereira dos Santos, Prefeito Municipal, apresentaram as justificativas que entenderam pertinentes (*Eventos 84, 119 e 120, respectivamente*). Nestes termos, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para neles se manifestar como fiscal da lei.

É a breve síntese do que reputo necessário.

Passo, agora, ao exame de mérito.

Preliminarmente, constata-se a presença dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, com o resguardo dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, pois os interessados tiveram a oportunidade de se manifestar quanto às falhas apontadas pela diligente



Auditoria. No **mérito**, o MPC entende que a matéria deve receber o **juízo de irregularidade**, pelas razões de fato e de direito abaixo expostas.

De antemão, do **ponto de vista concorrencial**, há diversas irregularidades que evidenciam um ambiente pouco propício à ampla disputa, com favorecimento concreto da até então atual contratada e líder da SPE vencedora. Concretamente, a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional especificamente em contentores de PAD/PEAD de 1.000 litros, aliada à ausência de regra expressa autorizando a soma de atestados contemporâneos, contrariou orientação anterior desta Corte, consubstanciada na Súmula 30:

SÚMULA Nº 30 - Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.

De fato, a **exigência editalícia em solicitar prova de experiência em atividade específica produziu efeito prático de restrição**, ao inabilitar uma das três licitantes por apresentar apenas atestados relativos a contentores metálicos. No exercício do contraditório, a concessionária, com o aval da Prefeitura e do Prefeito, procura neutralizar o apontamento sustentando que o edital já admitiria “atestados” no plural e que o Poder Judiciário, ao denegar mandado de segurança contra a inabilitação, teria referendado a legalidade das exigências. Todavia, por óbvio, a decisão judicial examinou apenas a conformidade do ato de inabilitação às regras editalícias então vigentes, não afastando o controle, por esta Corte, da razoabilidade e proporcionalidade dessas próprias regras à luz do art. 30 da Lei 8.666/1993, vigente à época do certame. Na sequência, ainda do ponto de vista da restrição à competitividade, a ausência de disponibilização, nos editais, da possibilidade de locação do terreno operacional da PRODESAN foi corretamente qualificada pela fiscalização como

fator de concorrência desleal, tanto mais porque, em processos anteriores, a ausência de área operacional já servira como fundamento para eliminação de propostas economicamente mais vantajosas, ao passo que a atual prestadora seguia usufruindo, com exclusividade, de imóvel de sociedade de economia mista controlada pelo Município. Sobre esse ponto, a defesa sustenta que a PRODESAN, por ser regida predominantemente pelo direito privado, não teria obrigação de ofertar o bem a terceiros, argumento que ignora a responsabilidade do acionista controlador de evitar que ativos estratégicos sejam instrumentalizados para consolidar posição dominante em certames públicos. Além disso, a exigência de certidões trabalhistas e de registro em cartório para fundos de investimento (estruturas que, por natureza, não contratam empregados nem se submetem ao regime de registro de atos societários próprio de sociedades empresárias) mostra-se descolada de sua realidade jurídico-regulatória e tende a excluir, sem justificativa plausível, importantes concorrentes financeiros, não tendo sido acompanhada, até o momento, de qualquer fundamentação técnica por parte da Prefeitura, da concessionária ou do Prefeito que demonstre sua necessidade e adequação.

No tocante ao **sobrepçoço identificado** na rubrica de fornecimento, manutenção e higienização de contentores, a Auditoria evidencia que o custo anual estimado pela Administração para a disponibilização de 7.000 contentores de 1.000 litros é de R\$ 5.244.439,92, o que corresponde a um valor unitário mensal de R\$ 62,43 por contêiner, ao passo que a proposta da concessionária projeta dispêndio anual de R\$ 7.239.282,84, equivalendo a R\$ 86,18 por unidade/mês, ou seja, **aproximadamente 38% acima do parâmetro público** e até superior ao valor de R\$ 70,00 praticado em contratos análogos pela própria empresa ligada ao grupo vencedor em outros municípios, gerando projeção de dispêndio a maior da ordem de R\$ 59.845.225,25 ao longo dos 30 anos de concessão. Diante desses dados, a Prefeitura se limita a afirmar que o critério de julgamento observou a menor contraprestação global e que a proposta vencedora

apresentou valor inferior ao de referência, enquanto a concessionária sustenta que a comparação realizada pela fiscalização seria metodologicamente equivocada, por cotejar um serviço integral (fornecimento + manutenção + higienização + reserva técnica) com meros contratos de locação emergencial, além de invocar o caráter “privado e competitivo” da subcontratação do serviço. O Prefeito, por sua vez, adere integralmente à argumentação da Contratada e da Origem, sem agregar qualquer elemento técnico próprio. Tais defesas, contudo, não enfrentam o núcleo do achado: a fiscalização isolou o componente de “mera disponibilização” do contêiner, depurando-o dos demais custos operacionais, e demonstrou que, mesmo assim, **o valor unitário proposto é significativamente superior não só ao orçamento da Administração como também aos preços praticados pela própria subcontratada em contratações similares**, sem que qualquer dos defendentes tenha trazido memória de cálculo ou pesquisa de mercado capaz de justificar um prêmio de 38% nesse item específico, o que vulnera frontalmente o princípio da modicidade e revela perda objetiva de economicidade para o Poder Público.

Tal distorção alimenta, por consequência, o risco de utilização do conhecido “**jogo de planilha**”, na medida em que o item de contentores, inflado em relação ao parâmetro de referência, foi justamente aquele tomado como base para o cálculo do OPEX (total de custos operacionais) e da Taxa Interna de Retorno do Projeto, ao mesmo tempo em que o custo operacional global ofertado para o Ano 1 (R\$ 165.741.206,06) ficou sensivelmente abaixo do OPEX de referência da Administração (R\$ 209.620.770,77), permitindo inferir a existência de outros serviços suborçados. Sobre esse ponto, a concessionária procura afastar esse risco afirmando que, por se tratar de concessão administrativa remunerada por contraprestação mensal atrelada a desempenho, não haveria elasticidade de quantitativos apta a viabilizar o jogo de planilha e que eventuais revisões econômicas somente ocorreriam em hipóteses extraordinárias, não abrangendo erros de precificação. Entretanto, **o próprio contrato prevê**

hipóteses de modificação unilateral e de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro vinculadas a alterações de escopo e de níveis de serviço, e o histórico de expansão da dos *containers* na cidade (de 3.600 para 7.000 pontos, com reserva técnica de 10%) demonstra que o mix de serviços pode, sim, ser alterado em favor do item hoje sobreavaliado. Nessa esteira, **ausentes parâmetros objetivos para o reequilíbrio e cláusula clara de compartilhamento de ganhos decorrentes de melhorias de risco de crédito**, não se pode descartar que sejam manejados pedidos de recomposição baseados justamente na matriz de custos em que os contentores aparecem artificialmente inflacionados.

Em paralelo, o conjunto de **falhas de planejamento econômico-financeiro revela que a estruturação da PPP se apoiou em premissas frágeis**. Nesse sentido, a **divergência entre os valores de investimento e de contraprestação pública** estimados no Capítulo 4 do Edital e no Anexo II-A e aqueles constantes do estudo originalmente elaborado pela consultoria contratada não foi tecnicamente explicada: a Prefeitura Municipal de Santos se limitou a pedir prazo para melhor exame, a concessionária alegou tratar-se de matéria exclusivamente afeta ao Poder Concedente e o Prefeito apenas remete, em bloco, às justificativas da Contratada, sem nenhuma análise própria. Na sequência, a Origem admite que a arrecadação da Taxa de Remoção de Lixo Domiciliar, da ordem de R\$ 74,9 milhões em 2024, não cobre sequer um terço do custo anual estimado da contratação (cerca de R\$ 310 milhões no primeiro ano), sustentando que a diferença seria suportada por “recursos próprios” e repasses de fontes 01 e 05, sem, contudo, demonstrar, à luz dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, o espaço fiscal disponível, o impacto sobre a capacidade de investimento e custeio do ente ou a compatibilidade da despesa incremental com os instrumentos de planejamento. No mesmo sentido, a **ausência de cláusula específica de compartilhamento de ganhos** de redução de risco creditício (art. 5º, IX, da Lei 11.079/2004) completa um quadro em que o Poder Concedente

abdica de instrumentos essenciais de captura de ganhos privados inesperados e de contenção de pleitos exagerados de recomposição. Não por acaso, a Representação TC-013189.989.23-9, julgada parcialmente procedente, já havia sinalizado parte dessas fragilidades, as quais foram ignoradas pela Origem.

Também no campo das **formalidades essenciais e da transparência**, permanecem sem adequada superação diversas falhas elencadas pela Auditoria. No que se refere às **falhas graves na transparência editalícia**, a omissão, nos instrumentos convocatórios, de informações relevantes sobre TACs e decisão judicial atinentes à recuperação do aterro da Alemoa, da metodologia de cálculo do preço-teto para essa recuperação e de critérios objetivos para caracterizar atrasos e interrupções de serviços impede que os licitantes dimensionem corretamente riscos, contingências e custos associados, violando os princípios da publicidade e do planejamento. As defesas da Prefeitura e da concessionária, apoiadas pelo Prefeito, limitam-se a alegar que o edital já teria consignado valor de referência de R\$ 8 milhões e obrigações suficientes, e que esta Corte, em exame prévio, não exigira retificação, sem, contudo, explicar por que documentos judiciais e negociais com potencial impacto econômico relevante foram sonegados à fase competitiva. Situação análoga se verifica quando a Origem cita a publicação, no Diário Oficial, de comunicado de consulta pública para sustentar o cumprimento do art. 10, VI, da Lei 11.079/2004, mas não comprova que a minuta de edital e de contrato permaneceu disponível, por ao menos 30 dias, para recebimento de sugestões, ônus que não se desincumbiu.

No plano **da regulação contratual**, a ausência de definição clara de vida útil para máquinas de varrição automática, tratores e catamarã, aliada à falta de diretrizes consistentes sobre uso de água de reúso e tratamento uniforme para interrupções operacionais indicam arcabouço frágil para aferir a qualidade dos serviços e para acionar, de forma objetiva, os mecanismos de glosa e penalização. Nessa esteira, a **redação da cláusula de subcontratação**, por sua

vez, ao permitir subcontratações extensas “nos limites admitidos em cada caso pelo Poder Concedente”, sem balizas quantitativas ou qualitativas, abre espaço para transferência substancial do objeto, em desconformidade com o art. 27 da Lei 8.987/1995 e com o art. 175 da Constituição. Em todos esses tópicos, a defesa municipal e da Contratada se escora genericamente na suposta modernidade do modelo e na existência de exame prévio favorável em sede de Representação, sem promover os ajustes apontados pela competente Auditoria.

No mesmo sentido, no plano da **compatibilidade territorial, metropolitana e ambiental, há diversas falhas que revelam descompasso entre a concessão municipal e o arcabouço regional de gestão de resíduos**. A fiscalização demonstrou que sete dos nove municípios da RMBS compartilham a mesma infraestrutura de destinação final (aterro Sítio das Neves) e que o PRGIRS-BS, aprovado no âmbito do Condesb, orienta expressamente a estruturação de soluções integradas, estabelecendo, inclusive, fluxo institucional em que o Conselho Metropolitano exerce papel normativo e deliberativo em matéria de saneamento básico de interesse comum. Ainda assim, não se encontrou qualquer evidência de discussão ou deliberação do Condesb acerca da concessão em exame, o que contraria a Lei Complementar Estadual 815/1996 e a própria Lei 11.445/2007, que exigem compatibilidade entre planos regionais e projetos de concessão. No exercício do contraditório, a defesa da Prefeitura tenta reduzir o problema a uma alegada “indiferença” do edital em relação ao aterro atualmente utilizado, sustentando que se trata de empreendimento privado e que foram indicadas outras alternativas de destinação. Na visão do *Parquet* de Contas, tal argumentação, porém, ignora que o caráter de interesse comum decorre do efetivo compartilhamento da infraestrutura, e não de sua titularidade privada ou pública, e que uma concessão de 30 anos que, na prática, continuará a enviar rejeitos à mesma instalação impacta diretamente o planejamento regional. Ademais, a opção por não prever, no escopo contratual e na matriz de riscos, as Unidades de Recuperação Energética **configura falha grave de**

planejamento, que transfere para o futuro, e possivelmente para ativos privados do mesmo conglomerado, uma solução que deveria estar desde já integrada ao equilíbrio econômico-financeiro da PPP, inclusive quanto à reversão de ativos. Por fim, a inconsistência entre a cláusula contratual que trata como bens reversíveis, de maneira ampla, todas as obras, caminhões, catamarãs, tratores e acessórios afetos à concessão, e o Plano de Negócios, que limita a reversibilidade a 11 projetos de infraestrutura, é apenas agravada pelo fato de a Prefeitura sustentar, em sua defesa, que veículos e equipamentos, por terem valor residual, não reverteriam, enquanto a concessionária afirma que todos os bens operacionais são reversíveis, evidenciando ausência de entendimento comum entre as partes e gerando incerteza que pode afetar tanto a formação das propostas quanto a liquidação do contrato ao seu término.

Por fim, à luz desse amplo conjunto de achados, constata-se que as falhas aqui analisadas não se restringem a vícios formais isolados, mas compõem **um padrão de planejamento deficitário, assimetria informacional, fragilidade regulatória, risco fiscal elevado e restrição à competitividade** que compromete, em bloco, a fidedignidade dos estudos que embasaram o edital, a adequação orçamentário-financeira da contratação, a aderência à legislação de PPPs, de responsabilidade fiscal e de saneamento básico, bem como a própria segurança jurídica da execução contratual. Nessa moldura, e considerando que, para várias irregularidades elencadas pela Auditoria, sequer houve enfrentamento substancial por parte das defesas apresentadas, impõe-se reconhecer que subsistem falhas materiais e formais graves o bastante para desaconselhar o julgamento pela regularidade da concorrência e do contrato ora em análise.

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador que adiante subscreve nos termos do artigo 69, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, manifesta-se pelo **julgamento de irregularidade** da **Concorrência Pública nº**

01/2022 e do Contrato nº 543354/2025, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 13 de fevereiro de 2026.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/78