

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS – IBRAOP

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB / COMITÊ OBRAS PÚBLICAS

PROC-IBR-RSU 025/2019
Análise de Concessão do Serviço Público de Disposição dos
Rejeitos em Aterro Sanitário

Primeira edição válida a partir de: ___/___/_____

www.ibraop.org.br

irbcontas.org.br

1. OBJETIVOS/JUSTIFICATIVAS

O procedimento tem por objetivo verificar a adequação de um projeto de concessão do serviço público de disposição final dos rejeitos para aterro sanitário.

A verificação se faz necessária porque o projeto deficiente poderá comprometer a viabilidade da concessão, ou acarretar sobrepreço ou superfaturamento do serviço.

2. EQUIPAMENTOS/INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

-

3. PROCEDIMENTO

A Equipe de Auditoria deverá, inicialmente, considerar algumas definições:

Concessão de serviço público: Delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado, conforme define a Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Concessão patrocinada: Concessão de serviços públicos e/ou de obras públicas de que trata a Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, conforme define a Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Concessão administrativa: Contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, conforme define a Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Fluxo de Caixa: Instrumento de gestão financeira que projeta, para o período da concessão dos serviços, todas as entradas e as saídas de recursos financeiros da concessionária, indicando como será o saldo de caixa para o período projetado. O fluxo de caixa precisa fazer parte do plano de negócios que a concessionária deve apresentar ao poder concedente do serviço público.

Em relação ao procedimento de concessão dos serviços, a Equipe de Auditoria deverá observar:

3.1 Análise Documental

A Equipe de Auditoria deverá verificar os estudos de viabilidade e as minutas do instrumento convocatório com os respectivos anexos, incluindo minuta contratual, já consolidados com os resultados decorrentes de eventuais consultas e audiências públicas realizadas, destacando-se os documentos a seguir, entre outros:

- a) autorização legislativa específica, no caso de concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado será paga pela Administração Pública (art. 10, § 3º, da Lei nº 11.079/2004);
- b) autorização competente para abertura de procedimento licitatório, devidamente fundamentada em estudo técnico que caracterize a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de Parceria Público-Privada escolhida (art. 10, inciso I, alínea 'a', da Lei nº 11.079/2004);
- c) estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira (EVTE) que contenham as seguintes informações, entre outras que o gestor do processo julgue necessárias:

- descrição minuciosa das características do objeto a ser licitado, podendo haver a inclusão de outros serviços de limpeza urbana e/ou manejo de resíduos sólidos;
- prazo do contrato de concessão;
- estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados ao objeto a ser licitado com a discriminação dos custos correspondentes;
- relação das obras e investimentos previstos para serem realizados pela Concessionária acompanhados dos respectivos cronogramas físico-financeiros e, quando houver, as obras e os investimentos que caberão ao Poder Concedente, devidamente justificados;
- orçamento atualizado das obras e dos investimentos, baseado nos elementos de projeto que permitam a plena caracterização da obra, do investimento ou do serviço;
- orçamento atualizado de custos operacionais durante o prazo da concessão;
- discriminação das garantias exigidas da Concessionária para cumprimento do plano de investimentos;
- definição da metodologia para a aferição e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão e sua forma de atualização, bem como justificativa para a sua adoção;
- descrição da metodologia a ser utilizada para aferir a qualidade dos serviços prestados pela Concessionária, incluindo indicadores, períodos de aferição e outros elementos necessários para definir o nível de serviço (art. 5º, inciso VII, da Lei n.º 11.079/2004);
- cópia da licença ambiental prévia ou das diretrizes para o licenciamento ambiental do aterro sanitário, fixadas pelo órgão ambiental responsável (art. 10, inciso VII, da Lei n.º 11.079/2004), com discriminação dos custos para adequação do empreendimento;
- documentos e planilhas eletrônicas desenvolvidos para avaliação econômico-financeira do aterro sanitário, inclusive em meio digital, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de senha de acesso ou qualquer forma de bloqueio aos cálculos, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas. Nesta avaliação deve obrigatoriamente constar o estudo da demanda com a projeção das receitas operacionais e a relação de fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados com a descrição de como serão apropriadas durante a execução do contrato a fim de promover a modicidade tarifária e as despesas e custos estimados para a prestação dos serviços;
- estudo contendo descrição de todos os elementos que compõem a matriz de repartição de riscos, fundamentando a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado (art. 5º, inciso III, da Lei n.º 11.079/2004). Para gerenciamento, controle e fiscalização dos riscos da Concessão é importante que a matriz de risco esteja explicitada na minuta contratual ou como anexo à minuta, indicando artigo ou cláusula do contrato que demonstre esta responsabilidade;
- estudos de impacto orçamentário-fiscal que demonstrem o impacto da contratação da concessão sobre as metas de resultado nominal e primário e montante da dívida líquida, para o ano a que se referirem e para os dois anos seguintes, discriminando valores a serem compensados por meio de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (art. 10, inciso I, alínea 'b', da Lei n.º 11.079/2004 e Anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias), sendo acompanhados de memória de cálculo e complementados por declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas são compatíveis com a LDO e estão previstas na LOA – Lei Orçamentária Anual (art. 10, inciso III, da Lei n.º 11.079/2004);

- demonstração de que a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não exceda, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou de que se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subseqüentes não excedam a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios, segundo o qual a União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária (art. 28, *caput*, da Lei n  11.079/2004).

A Equipe de Auditoria deverá solicitar qualquer outro documento que complemente as informa es necessárias ao adequado acompanhamento do processo de concessão.

Os estudos de viabilidade técnica e econ mico-financeira (EVTE), abordados no Item c, estão previstos no inciso II do caput do art. 11 da Lei n  11.405/07 (Lei Nacional de Saneamento Básico) e devem atender ao Plano Plurianual em vigor, ao Plano Municipal de Saneamento Básico e ao PGIRS (Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos), especialmente em rela o aos investimentos programados e as metas de redu o da disposi o final.

A estimativa da demanda para o aterro sanitário, requerida no Item c, considerar  a demanda real constatada nos anos anteriores e adotará as melhores práticas para projetar a demanda até o encerramento do prazo da Concessão. Pode-se, para tanto, utilizar-se do PROC-IBR-RSU 001/2017 – Análise do Quantitativo de Resíduos Sólidos Domiciliares, para cáculo da demanda inicial, considerando as metas de redu o da disposi o final.

3.2 Análise dos Elementos do Projeto de Engenharia

No modelo de negócio associado ao projeto de concessão, a Equipe de Auditoria deve analisar se foram considerados a implanta o, opera o, manuten o, encerramento e p s-encerramento do aterro sanitário.

As premissas básicas necessárias para os elementos do projeto de engenharia devem ser verificadas, no que couber, nas tabelas 6.4 e 6.5 da OT – IBR 007/2018 – Projeto de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos e na OT IBR 006/2016 – Anteprojeto de Engenharia.

3.3 Análise dos Custos Previstos Durante a Concessão

A Equipe de Auditoria deverá analisar se estão previstos os custos envolvidos em todas as fases da concessão do aterro sanitário. Deve se atentar que os custos estão diretamente relacionados à capacidade de recebimento dos rejeitos no aterro paradigma adotado no projeto.

3.3.1 Custos para Implanta o/Amplia o do Aterro Sanitário

A Equipe de Auditoria deverá verificar premissas básicas necessárias para quantifica o dos custos e investimentos necessários:

a) local do aterro sanitário.

- diagnóstico das áreas favoráveis para receber o aterro;

- proprietários das áreas (se será necessário fazer um processo de desapropria o);

- possibilidade de receber rejeitos de outros municípios, bem como ganhos de eficiência, que influenciem a vida útil do aterro.

- b) previsão de custos com relação ao projeto, licenciamento ambiental, se couber, execução de levantamento planialtimétrico, de sondagens, implantação de sistemas de monitoramento, entre outras despesas que possam ser importantes;
- c) previsão de custos com relação ao canteiro de obras, construções em geral, vias de acesso, sistema de drenagem sub-superficial, terraplenagem, empréstimo de solos de cobertura dos resíduos, impermeabilização da base e dos taludes do aterro, sistema de drenagem de percolado e de gás na base do aterro, sistema de tratamento de percolado, sistema de drenagem de águas pluviais externas ao aterro, sistema centralizado de coleta e queima de biogás, entre outras despesas que possam ser importantes.

Os custos da implantação do aterro envolvem a construção de células, com ampliações em etapas, e o encerramento das áreas de disposição de resíduos. Dessa forma, a Equipe de Auditoria deve avaliar se há duplicidade com a inserção indevida e simultânea de custos de implantação na operação.

3.3.2 Custos para operação do aterro sanitário

A Equipe de Auditoria deverá verificar premissas básicas necessárias para quantificação dos custos de operação, tais como: utilização das máquinas e equipamentos, mão de obra direta, mão de obra indireta, operação e manutenção dos sistemas instalados (incluindo monitoramento ambiental e geotécnico), manutenção das vias e da sinalização, manutenção da balança, prédios, galpões e cercas, energia elétrica, água, comunicação, vigilância e despesas administrativas.

Diferentemente dos custos de implantação, realizados em momentos específicos, por exemplo, no início da concessão e quando necessária a ampliação do aterro, os custos operacionais são contínuos e similares no fluxo de caixa. Em geral, considerando todo o prazo do projeto, os custos operacionais são maiores que os custos para a implantação do aterro.

3.3.3 Custos para encerramento e pós-encerramento do aterro sanitário

A Equipe de Auditoria deverá verificar se há previsão dos custos que contemple as medidas adequadas para o encerramento do aterro/células no prazo do contrato.

No pós-encerramento, deverá observar se há previsão de custos com relação à operação dos sistemas de tratamento de efluentes e de monitoramento ambiental, a manutenção da área e a contratação dos serviços operacionais e administrativos pertinentes (vigilância, levantamentos topográficos com relatórios técnicos de monitoramento geotécnico com avaliação de recalques), no prazo do contrato.

3.4 Análise de Engenharia Econômica e Financeira das Concessões

A Equipe de Auditoria deverá verificar se o EVTE contempla os seguintes estudos: de demanda, de valor de investimentos, de custos e despesas, de receitas, do modelo de negócio e da avaliação financeira.

No tocante à avaliação financeira, sem prejuízo dos demais elementos necessários, destacam-se: amortização dos investimentos, eventuais indenizações pagas ou recebidas referentes a ativos não amortizados recebidos no início da concessão ou revertidos ao poder concedente ao final da concessão, eventuais valores pagos ao poder concedente a título de outorga ou repasses para investimentos complementares, projeção dos custos das medidas mitigadoras e compensatórias de caráter social e ambiental, remuneração da regulação dos serviços, análise de sensibilidade (riscos de receita e aumento de custos e do investimento), determinação do fluxo de caixa do projeto, estimativa do valor presente líquido e taxa interna de retorno do projeto, dentre outros.

Em concessões, a Equipe de Auditoria deverá observar que não é possível utilizar BDI para remuneração do contratado, pois, tal mecanismo não avalia o valor do dinheiro ao longo do período da concessão e

seu impacto na apuração da taxa de desconto (atratividade) contratada “versus” a taxa de desconto conseguida pelo concessionário.

4. POSSÍVEIS ACHADOS DE AUDITORIA

a) Super ou sub dimensionamento (inconsistência de projeto) da quantidade de RSD, no caso de contratos advindos de Concessão ou PPP: indevida elaboração dos elementos do projeto levando ao um super ou sub dimensionamento da quantidade de RSD, quando da projeção da demanda do aterro sanitário, conforme o disposto no art. 18, inciso XV, da Lei nº 8.987/95 ou art. 10, § 4º da Lei nº 11.079/04;

b) Super ou sub dimensionamento (inconsistência de anteprojetos/elementos de projetos ou da descrição dos padrões de desempenho e qualidade) da quantidade de materiais, máquinas e equipamentos, mão de obra direta e indireta, operação e manutenção dos sistemas instalados: indevida elaboração dos elementos do projeto levando ao um super ou sub dimensionamento da quantidade de RSD, quando da projeção da demanda do aterro sanitário, conforme o disposto no art. 18, inciso XV, da Lei nº 8.987/95 ou art. 10, § 4º da Lei nº 11.079/04;

c) Ausência/deficiência dos estudos de viabilidade técnica: os estudos de viabilidade não atendem o art. 10, inciso I, alínea ‘a’ da Lei nº 11.079/04, o art. 6º inciso IX da Lei nº 8.666/93 e artigos 37, caput e 70, *caput*, da Constituição Federal;

d) Ausência/deficiência de cláusulas contratuais: o contrato de concessão não atende o art. 2º § 4º e/ou o art. 5º da Lei nº 11.079/04;

e) Ausência/deficiência das garantias contratuais: o contrato de concessão não atende ao art. 8º da Lei nº 11.079/04;

f) Ausência/deficiência de metodologia de aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato: a licitação da concessão não atende aos art. 9º e 10 da Lei nº 8.987/95;

g) Ausência/deficiência de licença ambiental prévia ou das diretrizes para o licenciamento ambiental: a licitação da concessão não atende ao art. 10º, inciso VII da Lei nº 11.079/04;

h) Ausência/deficiência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro: a licitação da concessão não atende ao art. 10º, inciso II da Lei nº 11.079/04;

i) Ausência/deficiência da repartição dos riscos inerentes à concessão: o contrato de concessão não atende ao art. 5º, inciso III da Lei nº 11.079/04.

5. DOCUMENTOS PARA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Cópia dos seguintes documentos:

- a) Projetos/Termo de Referência/anteprojetos/elementos de projeto;
- b) EVTE;
- c) Edital e anexos.

6. NORMAS TÉCNICAS RELACIONADAS

- ABNT NBR 8419/1992 – Apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos;
- ABNT NBR 13.896/1997 – Aterros de resíduos não perigosos – critérios para projeto, implantação e operação;
- ABNT NBR 15.849/2010 – Resíduos sólidos urbanos – Aterros sanitários de pequeno porte – Diretrizes para localização, projeto, implantação, operação e encerramento;

- INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU 81/2018 – Fiscalização dos processos de desestatização;
- IBRAOP OT – IBR 006/2016 – Anteprojeto de Engenharia;
- IBRAOP OT – IBR 007/2018 – Projetos de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos;
- IBRAOP PROC-IBR-RSU 001/2017 – Análise do Quantitativo de Resíduos Sólidos Domiciliares;
- Portaria nº 557 de 11/11/2016, do Ministério das Cidades.