



Rede  
Nossa  
São Paulo

PAPEL / SOCIAL

# passando a limpo

## Resumo executivo

### **Contratos públicos em São Paulo**

*Coleta e destinação de resíduos sólidos domiciliares,  
limpeza pública e iluminação pública*

São Paulo

Janeiro de 2022

# passando a limpo

O Passando a Limpo é uma iniciativa da Rede Nossa São Paulo,  
realizado por meio do Instituto Cidades Sustentáveis (ICS)  
entre janeiro de 2020 e janeiro de 2022.

## **Realização**

Instituto Cidades Sustentáveis (ICS)

## **Coordenação ICS**

Carolina Guimarães  
Carolina La Terza  
Igor Pantoja  
Luanda Nera  
Paloma Santos

## **Pesquisa**

Papel Social

## **Pesquisadores**

André Picolotto  
Manoela Bonaldo  
Mariany Bittencourt  
Marques Casara (coordenador)  
Matheus Lobo Pismel

## **Edição e redação final**

André Picolotto

## **Artes**

Manoela Bonaldo



# Resumo executivo

Este é o resumo executivo do **Passando a Limpo**, projeto realizado pela **Rede Nossa São Paulo**, com pesquisa da **Papel Social**, que apresenta um diagnóstico amplo e minucioso de como são executados hoje os serviços de **coleta e destinação de resíduos sólidos domiciliares<sup>1</sup>, limpeza pública e iluminação pública em São Paulo**, a partir dos contratos bilionários firmados entre a Prefeitura e as empresas e consórcios responsáveis por cada um dos setores. Após sete meses de pesquisa, entre junho de 2021 e janeiro de 2022, a **Rede Nossa São Paulo** publica o relatório final do projeto, com mais de 170 páginas, e lança o site especial com uma série de reportagens sobre a temática.

Este documento apresenta de forma sucinta o **Passando a Limpo**, explica os seus objetivos, faz um panorama dos três setores e introduz e divulga os seus principais resultados e conclusões.

Em resumo, o projeto buscou mapear e analisar as informações disponíveis sobre os contratos públicos em vigência de coleta e destinação de resíduos sólidos, varrição e iluminação pública em São Paulo; contextualizá-los historicamente; apurar como os serviços são prestados; explicar como funcionam na prática; investigar as concessionárias e as empresas que os executam; verificar gargalos, limitações e desigualdades; propor alternativas e apresentar boas práticas de outras cidades e países.

Partindo da premissa de que as informações sobre os três setores são de interesse público e podem municiar ações organizadas em prol do aprimoramento dos serviços, este trabalho oferece conteúdos que abarcam desde os arranjos institucionais e econômicos até a qualidade da prestação na ponta do sistema, passando por uma análise do comportamento das empresas neste e em outros contratos firmados por elas no Brasil e no exterior e discutindo tendências e possíveis desdobramentos para os próximos anos<sup>2</sup>.

Assim, o **Passando a Limpo** não apenas apresenta informações atualizadas e contextualizadas a respeito do modelo atual de execução desses serviços públicos

---

<sup>1</sup> Ao longo do resumo executivo e do relatório final, o termo simplificado e mais usual, *coleta de resíduos* ou *coleta de lixo*, também é utilizado para se referir a este serviço.

<sup>2</sup> O “Guia do conteúdo”, última parte deste resumo executivo, detalha a estrutura e localização destas informações no relatório final.

fundamentais. Também fornece subsídios à população e à sociedade civil para participar e *influenciar* no debate público que se desenha, tendo em vista o cenário de possível renovação dos contratos – bilionários, de longa duração e, como mostram o relatório final e as reportagens do projeto, marcados por gargalos e insuficiências que comprometem o atendimento às demandas socioambientais da São Paulo do século XXI.

## Apresentação

Atualmente, coleta e destinação de resíduos sólidos, varrição e iluminação pública são operadas, em São Paulo, por **empresas privadas**, em diferentes regimes de contratação. Cada um desses contratos prevê uma série de responsabilidades das empresas e do poder público quanto à operação, transparência, investimento, remuneração e fiscalização. No entanto, há um claro déficit de transparência e avaliação, o que afeta, de modo preocupante, a qualidade dos serviços. Há uma zona de silêncio e deliberada dificuldade de acesso a informações que permitam o acompanhamento do que é estabelecido pelos contratos.

O escopo das atribuições, a duração dos acordos, os valores pagos às empresas e o número de pessoas impactadas diariamente pelos três serviços – São Paulo é a maior cidade da América Latina, com mais de 12 milhões de habitantes – ajudam a dimensionar o vulto de cada contrato e a importância de examiná-los de perto. Vejamos um resumo de cada setor:

- **Coleta e destinação de resíduos sólidos:** trata-se de uma **concessão** pelo período de **20 anos** (prorrogáveis por mais 20), iniciada no ano de 2004, para **dois consórcios**<sup>3</sup> que venceram o processo licitatório. Cada qual é responsável por uma área da cidade. Os contratos preveem a coleta, o transporte e a destinação das cerca de 20 mil toneladas de resíduos gerados todos os dias em São Paulo. O valor mensal para cidade é de cerca de **R\$ 65 milhões**. Sem os reajustes periódicos, o contrato original, de 2004, já

---

<sup>3</sup> Logística Ambiental de São Paulo (Loga) e EcoUrbis Ambiental.

apresentava um valor de **R\$ 10 bilhões**, dividido entre as duas concessionárias.

- **Varrição e zeladoria urbana:** os serviços são prestados em sistema de contratação por **empreitada de 36 meses** (prorrogáveis a até 60), por **seis empresas e consórcios**<sup>4</sup> com atuação regionalizada em seis setores do município. Os contratos atuais vão até **abril de 2022** e contemplam a limpeza de espaços públicos em toda a cidade e a destinação adequada desses resíduos. Têm um custo mensal aproximado de **R\$ 65 milhões**, somando todas as remunerações – cada empresa recebe entre R\$ 9 mi e R\$ 13 mi. Na extensão dos contratos, o valor total pago pela cidade, durante os três anos mínimos de vigência, ultrapassará a marca de **R\$ 2,5 bilhões**.
- **Iluminação pública:** o serviço funciona através de uma **parceria público-privada (PPP)**, desde 2018, com duração de **20 anos** (prorrogáveis a até 35). O contrato prevê não só a operação e a manutenção, mas também a modernização e a expansão da infraestrutura e do parque de luz de São Paulo, que conta com **mais de 600 mil lâmpadas distribuídas** em cerca de **13 mil km de vias públicas**. Custará, ao longo de 20 anos, **R\$ 7 bilhões**, com o parceiro privado<sup>5</sup> sendo remunerado mensalmente. É o **maior negócio do mundo** no setor.

Para se ter uma ideia, somente nos contratos de limpeza urbana são cerca de **6 mil funcionários e 555 veículos à disposição da coleta de lixo domiciliar e 10 mil funcionários e 869 caminhões dedicados à operação de varrição e zeladoria**, segundo os dados mais atualizados.

Além dos consórcios e empresas, outros atores importantes integram os três setores abordados neste projeto. Na limpeza urbana, que inclui os contratos de coleta de resíduos e de varrição, a **Amlurb** – Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – tem papel central. Esta autarquia, criada por lei em 2002, mas só efetivada quase dez anos mais tarde, é a responsável por fiscalizar a prestação desses serviços e o

---

<sup>4</sup> Corpus Saneamento e Obras, Sustentare Saneamento, Locat SP, Limpa SP, Ecosse Ambiental e SCK - Eco Sampa.

<sup>5</sup> Iluminação Paulistana, consórcio formado pelas empresas FM Rodrigues e CLD Construtora.

cumprimento dos contratos. Hoje, ela encontra-se em processo de extinção e será substituída por uma nova agência reguladora, a **SP Regula**. É o mesmo destino do seu equivalente na iluminação pública: o **Ilume** – a Coordenadoria de Gestão da Rede Municipal de Iluminação Pública.

Outras áreas da Prefeitura, órgãos de controle, grupos empresariais, organizações da sociedade civil e pesquisadores universitários também atuam e acompanham, de forma direta e indireta, os rumos dos três serviços em questão.

## **Resultados e conclusões**

Após revisão de documentos públicos, sistematização das informações disponíveis, leitura de bibliografia, realização de mais de uma dezena de entrevistas e apuração jornalística, o projeto **Passando a Limpo** permite concluir, em linhas gerais, que:

1. Empresas e consórcios que detêm a execução de contratos de limpeza urbana e iluminação pública na cidade de São Paulo são alvo de **investigação por crimes ambientais em outras regiões do país**, com diretores presos, bloqueio de bens, **denúncias de corrupção no Brasil e no exterior**, estrutura organizacional complexa e movimentação de dinheiro em **paraísos fiscais**.
2. A **falta de transparência** com relação à execução e à fiscalização dos serviços e ao acesso da íntegra, dos anexos e dos aditivos dos contratos públicos perpassa os três setores – problema apontado por diversos pesquisadores e estudiosos entrevistados e vivenciado pela equipe de pesquisa durante a apuração.
3. O processo de **extinção da Amlurb**, autarquia específica da limpeza urbana, e o **estabelecimento da SP Regula**, nova agência reguladora, é marcado por contradições e transferência de responsabilidades, com **poucas informações públicas**, e a Prefeitura não esclarece qual é hoje e como manterá no futuro a capacidade de fiscalização dos contratos nesse contexto de transição.

4. Está se desenhando um arranjo institucional e normativo para adotar **incineradores** – as chamadas **unidades de recuperação energética (UREs)** – como forma de substituir os aterros sanitários, já operando no limite da capacidade. Segundo fontes ouvidas na pesquisa, trata-se de uma **opção cara, poluente, limitada, em desuso em outros países do mundo, sobretudo da Europa, e de interesse de grupos econômicos específicos e organizados**. Diversas regulamentações a nível federal e estadual e audiências apontam para a adoção desse modelo na gestão dos resíduos sólidos.
5. De um lado, São Paulo tem **níveis irrisórios de coleta seletiva**, abaixo dos 2%, com caminhões trabalhando com até 40% de ociosidade. De outro, os **catadores de materiais recicláveis**, que poderiam ter papel fundamental na gestão desses resíduos, **não estão incluídos na cadeia produtiva** – nenhuma administração conseguiu endereçar essa questão, segundo pesquisadores e catadores ouvidos nesta pesquisa, e há uma descontinuidade das políticas públicas voltadas às cooperativas e aos profissionais autônomos.
6. As metas e diretrizes do **Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos (PGRIS)**, de 2014, construído de forma participativa e com objetivos a longo prazo para redução de resíduos e aumento da reciclagem, não servem de base para as políticas públicas atuais da cidade.
7. A **universalização** dos serviços de coleta de lixo, prevista nos contratos, **não acontece na prática**, sobretudo na periferia. Homogênea, desconsidera as diferentes realidades da cidade e atende de forma precária e insuficiente, segundo fontes ouvidas na pesquisa, as comunidades mais pobres de São Paulo. O mesmo cenário se repete na iluminação pública, com bairros periféricos mal iluminados e o sentimento de insegurança relatado pela população.

Estas são apenas algumas das conclusões do **Passando a Limpo** – no relatório final e nos conteúdos publicados no site do projeto, o leitor e a leitora poderão se aprofundar em cada um desses tópicos e em diversos outros assuntos relacionados

aos contratos públicos de coleta e destinação de resíduos, varrição e iluminação pública.

## **Guia do conteúdo**

O relatório final do **Passando a Limpo** está dividido em três partes, cada qual dedicada a um dos setores analisados. Assim, os serviços são analisados separadamente, ainda que possam haver informações em comum. Antes, o documento traz uma introdução que contextualiza o projeto e os contratos; apresenta os resultados da pesquisa; faz um panorama sobre os (poucos) espaços de participação e controle social existentes – detalhando a atuação e as contribuições da **Rede Nossa São Paulo** nos debates públicos sobre as três áreas –; e explica a metodologia de trabalho que levou à construção dos materiais agora publicados.

A **primeira parte** do relatório, sobre **coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos**, é a mais longa e ganhou uma organização, ainda que similar às demais, com algumas especificidades. Está dividida em seis capítulos: cada um é dividido em vários tópicos e subtópicos, com o objetivo de conferir fluidez à leitura e facilitar a busca por informações específicas. As **outras duas partes**, sobre **limpeza pública (varrição) e iluminação pública**, têm a mesma estrutura, só que com cinco capítulos.

As **pessoas entrevistadas** e as **centenas de fontes utilizadas na pesquisa** – teses, dissertações, artigos, contratos, pareceres, relatórios, auditorias, leis, decretos, sites, documentos e reportagens – estão linkadas ao longo do texto e referenciadas nas últimas páginas do relatório.

### **1. Coleta e destinação de resíduos sólidos domiciliares**

A primeira parte do texto, dedicada aos serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos, começa com alguns parágrafos introdutórios que trazem os números atualizados do setor, informações básicas dos contratos e os principais atores envolvidos, como os dois consórcios vencedores e a Amlurb. A seguir, o capítulo 1, intitulado “**Histórico**”,



- apresenta um recorte histórico de como a cidade de São Paulo cuidou da gestão de resíduos desde meados do século XIX;
- recupera a história e o contexto das três CPIs do lixo, entre 1989 e 2001, que apontaram casos de corrupção envolvendo o setor e tiveram papel importante na revisão da forma de prestação dos serviços de coleta e destinação de resíduos na capital paulista;
- define o modelo de concessão, modelo atual dos contratos, e começa a discussão sobre dois temas que serão aprofundados ao longo do relatório: a Amlurb e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS).

#### O capítulo 2, “**O poder público**”,

- mapeia o papel do poder público na coleta de resíduos em São Paulo;
- contextualiza e discute o modelo de concessão e a criação — e a extinção — da “taxa do lixo”, que seria fonte de recursos municipais para pagar as concessionárias responsáveis pela prestação dos serviços;
- detalha a história da Amlurb, da implementação tardia ao processo de encerramento de atividades atualmente em curso;
- apresenta as poucas informações públicas a respeito dos trabalhos da Comissão Especial de Transição Institucional da Limpeza Urbana e da nova agência reguladora da cidade, a SP Regula, que sucederá a autarquia na fiscalização dos contratos;
- reproduz as respostas da Prefeitura Municipal de São Paulo aos questionamentos apresentados pela pesquisa;
- e mostra o trabalho do Tribunal de Contas do Município (TCM-SP) a partir de documentos e pareceres relacionados ao setor.

No capítulo 3, “**As empresas e os contratos**”, há o perfil das duas concessionárias que executam desde 2004 os contratos de concessão na cidade de São Paulo: são empresas com histórico de crimes ambientais em outras regiões do país, envolvimento em casos de corrupção no Brasil e no exterior, diretores presos, bloqueio de bens e estrutura organizacional complexa com movimentação de dinheiro em paraísos fiscais. Ao final, detalham-se aspectos dos contratos e a dificuldade de acesso a determinadas informações, como multas e sanções aplicadas às concessionárias.

No capítulo 4, “**Qualidades e desigualdades**”, o relatório apresenta e discute alguns dos principais gargalos da limpeza urbana em São Paulo, de acordo com os pesquisadores e especialistas ouvidos na pesquisa:

- a precariedade dos serviços de coleta na periferia, apesar da universalização prevista nos contratos;
- os baixos índices de coleta seletiva;
- a não-inclusão dos catadores de materiais recicláveis na cadeia produtiva;
- a falta de transparência nas informações sobre o setor;
- e a sobrecarga dos aterros sanitários.

Alguns dos temas citados – como coleta seletiva, catadores e aterros – são aprofundados no capítulo seguinte, de número 5, “**Sustentabilidade e perspectivas**”, que:

- faz um panorama da coleta seletiva em São Paulo e dos seus níveis historicamente irrisórios;
- apresenta e discute algumas das metas dispostas no Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos (PGIRS), com foco em um dos principais problemas do setor em São Paulo: a não-inclusão dos catadores de recicláveis na cadeia produtiva;
- introduz e problematiza as Unidades de Recuperação Energética (UREs), que estão sendo colocadas como alternativa tecnológica aos aterros sanitários, e as articulações contra e a favor dos novos incineradores como solução para a destinação final dos resíduos.

Por fim, no capítulo 6, intitulado “**Boas práticas**”, o relatório continua a discussão a respeito das unidades de recuperação energética (UREs) e do combustível derivado de resíduos (CDR) e apresenta, como contraponto, uma série de medidas e alternativas positivas e descentralizadas, de diferentes cidades do mundo e do Brasil, que podem servir de modelo para políticas públicas e ações coletivas no tratamento do lixo em São Paulo.

## **2. Limpeza pública**

A segunda parte, sobre **varrição e zeladoria urbana**, acompanha – assim como a terceira, sobre iluminação pública – a estrutura detalhada no tópico anterior, sobre coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos, indicando a padronização de como o conteúdo é apresentado no relatório final.

Após uma introdução com números atualizados, informações sobre os contratos de empreitada e a apresentação dos principais atores – a Amlurb, novamente, e as seis empresas vencedoras da licitação –, o capítulo 1, “**Histórico**”, ressalta os pontos de contato no recorte histórico da limpeza urbana como um todo: há coincidência tanto no que se refere às empresas prestadoras de serviços quanto aos sucessivos marcos regulatórios. O capítulo também detalha as primeiras concorrências públicas, que variavam no número de empresas habitadas e de áreas da cidade licitadas, e o novo edital, que definiu o modelo atual dos contratos e da prestação do serviço.

Em “**O poder público**”, como em “Histórico”, há informações em comum com o capítulo homônimo da primeira parte, sobre a coleta de resíduos, uma vez que a Amlurb tem papel central na fiscalização dos contratos por empreitada. A extinção da autarquia, em curso, e a criação da SP Regula, que a sucederá, após reforma administrativa da atual gestão da Prefeitura, são assuntos abordados anteriormente no relatório.

O capítulo 3, “**As empresas e contratos**”,

- detalha quais são as empresas hoje responsáveis pela varrição e zeladoria urbana em São Paulo, as áreas de atuação de cada uma e os valores mensais dos contratos firmados com a Prefeitura;
- apresenta o histórico de processos e irregularidades de algumas dessas empresas em outras regiões do país;
- analisa detalhes dos contratos, como as penalidades previstas;
- ressalta a falta de transparência das informações referentes à execução dos serviços, mesmo após pedidos formais à Amlurb, o que impede o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação independente.

Os dois últimos capítulos, “**Qualidade e desigualdades**” e “**Sustentabilidade e perspectivas**”, discutem a importância da educação ambiental como ferramenta importante para solucionar os problemas de limpeza urbana em São Paulo e destacam o volume alto de lixo que precisa ser varrido todos os

dias na cidade – segundo pesquisadores entrevistados neste projeto, uma cidade limpa não é aquela que você mais limpa, mas aquela onde menos se suja.

Como exemplo, os capítulos traçam o perfil de um projeto específico chamado Varre Villa, iniciativa de moradores do bairro Ermelino Matarazzo, na zona leste, que desde 2009 promove educação ambiental para moradores da comunidade e de outras regiões, com foco na limpeza das ruas e na gestão do lixo. O fundador do projeto, Ionilton Aragão, foi uma das pessoas entrevistadas pela equipe de pesquisa do **Passando a Limpo**.

### **3. Iluminação pública**

A última parte do relatório, sobre iluminação pública, apresenta de início, como as anteriores, um resumo do setor com dados atualizados, contexto do contrato e os principais atores envolvidos, como as empresas vencedoras da licitação e, neste caso, o Ilume, lotado hoje na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. O capítulo 1, “**Histórico**”,

- faz um recorte histórico da iluminação pública na cidade, desde a instalação das primeiras lâmpadas elétricas em vias públicas, no início do séc. XX;
- recupera o marco regulatório que transferiu aos municípios brasileiros a responsabilidade pela iluminação pública;
- contextualiza o processo de concorrência pelo edital, com imbróglios judiciais até hoje não resolvidos e denúncias de corrupção;
- destaca o caso dos "áudios do Ilume", que revelaram pagamento de propina a funcionários da gestão do então prefeito João Dória (PSDB) para beneficiar um dos concorrentes na licitação.

O capítulo 2, “**O poder público**”, conta a história da criação do Ilume – antigo Departamento de Iluminação Pública do Município de São Paulo, hoje Coordenadoria de Gestão da Rede Municipal de Iluminação Pública –, com as suas realocações e renomeações na estrutura da Prefeitura de São Paulo ao longo dos anos, a última delas em 2021, e o processo de extinção em curso. Aborda-se também a escolha, na gestão do ex-prefeito Fernando Haddad (PT), pela parceria público-privada (PPP) como forma de modernizar o parque de iluminação da cidade.

A seguir, em “**As empresas e o contrato**”, o relatório faz o perfil das duas empresas que compõem o consórcio Iluminação Paulistana, vencedor da licitação, e aponta casos de corrupção, no Amazonas e no interior de São Paulo, de uma das companhias. Um subtópico específico traz a análise do contrato que rege a PPP da iluminação pública. São destacados os “diversos obstáculos em acessar os documentos necessários para o exame da execução contratual” – este setor, em especial, apresenta lacunas de informações públicas e falta de transparência a respeito da execução dos serviços. A opção pela PPP já chegou a ser questionada pela Controladoria-Geral do Município (CGM-SP), com prejuízos na casa dos R\$ 600 milhões para a cidade.

O capítulo 4, “**Qualidade e desigualdades**”, é dividido em dois tópicos. O primeiro trata da modernização do parque de luz de São Paulo, prevista em contrato, com a instalação de lâmpadas LED em lugar dos modelos mais antigos. Segundo o Ilume, é possível acompanhar este trabalho e saber quais os pontos já com a nova tecnologia na plataforma interativa GeoSampa. Mas há limitações na visualização, que não permite comparar o parque de luz entre duas regiões de São Paulo, por exemplo, ou ter uma visão geral da iluminação pública na cidade como um todo.

No mesmo capítulo, discute-se a sensação de insegurança com ruas mal iluminadas e postes de luz apagados, a partir de um painel de relatos de moradores de diferentes bairros de São Paulo que compartilham da mesma experiência; a desigualdade no número de lâmpadas por km entre o Centro e as regiões da periferia; e a demora no atendimento a protocolos de reclamação enviados pela população, o que contribui para a falta de segurança relatada.

Como aponta o relatório do **Passando a Limpo**, os dados em posse da Prefeitura e do Ilume e não divulgados à população sobre o volume de reclamações e o índice de resoluções poderiam materializar e quantificar a experiência compartilhada de precariedade de iluminação pública, sobretudo em áreas mais periféricas de São Paulo, e oferecer subsídios para se cobrar soluções e melhorias na cobertura e no atendimento.

Por fim, o capítulo 5, “**Sustentabilidade e perspectivas**”, aborda a questão do descarte das lâmpadas e a importância de se implementar a logística reversa na iluminação pública. O último tópico do relatório aponta que a falta de transparência em contratos públicos é um obstáculo para a eficácia dos serviços, com a seguinte conclusão: para que haja transparência em um serviço público, não basta apresentar

os dados – é necessário disponibilizá-los de forma acessível, a fim de que o usuário possa compreender e estabelecer conexões entre as informações.