

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10321
Ass: 
Mar. 2013.161

1 INTRODUÇÃO

Em 5 de julho de 2013, o Estado do Espírito Santo, o Ministério Público Estadual – MPEES e a Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária – ARSI, conjuntamente, representaram ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES requerendo a instauração de auditoria extraordinária no Contrato de Concessão nº. 1/1998, referente ao Sistema Rodovia do Sol.

Segundo tal requerimento, o objeto da auditoria deveria ser

verificar se o contrato de concessão está sendo cumprido regularmente e indicar as medidas corretivas que sejam necessárias, apreciando ainda o conflito de interesses objeto das ações ordinárias nº. 0009022-02.2009.8.08.0024 (024.09.009022-6) e nº. 0010720-43.2009.8.08.0024 (024.09.010720-2), que tramitam na 2ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Estadual de Vitória¹.

Em consequência, na sessão ordinária realizada no dia 9 de julho de 2013, nos termos do voto do Excelentíssimo Relator, à época, Conselheiro Domingos Augusto Taufner, o Plenário decidiu, conforme Decisão TC-2754/2013, o seguinte:

1. Conhecer da presente Representação.

2. Realizar auditoria no Contrato de Concessão nº. 001/1998, constituindo comissão multidisciplinar para, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da completa entrega das documentações e/ou informações solicitadas por esta Corte, apresentar relatório conclusivo.

3. Notificar:

- A Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo para que, no prazo de 10 (dez) dias, encaminhe a esta Corte, cópia do Contrato de Concessão nº. 001/1998, seus anexos e demais documentos pertinentes a esse Contrato, e, inerentes ao objeto dessa auditoria, e, caso queira, formule quesitos a serem apreciados;
- A Procuradoria Geral do Estado para que, no prazo de 10 (dez) dias, encaminhe a esta Corte os documentos pertinentes ao Contrato de Concessão nº. 001/1998, e, inerentes ao objeto dessa auditoria, e, caso queira, formule quesitos a serem apreciados;
- A Secretaria de Estado de Controle e Transparência - SECONT para que, no prazo de 10 (dez) dias, encaminhe a esta Corte cópias de auditorias e/ou relatórios que por ventura já tenha realizado no Contrato de Concessão nº. 001/1998;

4. Oficiar:

- O Ministério Público do Estado do Espírito Santo para que, no prazo de 10 (dez) dias, caso queira, formule quesitos a serem apreciados;

¹ Processo TC 5591/2013. fls. 3.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

Fls. 10322

Ass: 

Mar. 203.161

- A 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual para que, no prazo de 10 (dez) dias, encaminhe cópias das ações ordinárias nº. 0009022-02.2009.8.08.0024 (024.09.009022-6) e nº. 0010720-43.2009.8.08.0024 (024.09.01 0720-2);
- A Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo para que, no prazo de 10 (dez) dias, encaminhe cópia do Relatório da CPI do Sistema Rodovia do Sol – RODOSOL;
- 5. Dar ciência à Concessionária Rodovia do Sol da instauração da auditoria no Contrato de Concessão nº. 001/1998, informando, desde já, da norma disposta no artigo 103 c/c o artigo 38, ambos da Lei Complementar nº. 621/2012².

No mesmo 9 de julho, a então Juíza da 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória, em processo iniciado em 1998, no qual figura como requerente o Ministério Público Estadual e como requeridos o Estado do Espírito Santo e a Concessionária Rodovia do Sol S.A. e tramita nos autos nº. 1147553-37.1998.8.08.0024 (024.98.019331-2), decidiu

1. determinar a realização de AUDITORIA CONTÁBIL, FINANCEIRA e ECONÔMICA no Contrato de Obra Pública nº 01/98, firmado entre o ESTADO DO ESPÍRITO SANTO e a EMPRESA CONCESSIONÁRIA RODOVIA DO SOL S/A, a ser realizada, com supedâneo no Protocolo de Intenções publicado no DJ de 07/02/2012, pelo Colendo TRIBUNAL DE CONTAS DO E.E.SANTO, no **prazo de 90 (noventa) dias**, podendo ser prorrogado, em caso de fundada necessidade, a critério deste juízo³; [grifo do original]

Esta Corte de Contas, porém, tendo já determinado a realização de auditoria no Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998, conforme Decisão TC-2754/2013⁴, já transcrita, não se manifestou sobre referida decisão judicial. Desse modo, o Excelentíssimo Conselheiro Relator apenas determinou sua juntada aos autos deste Processo TC 5591/2013.

Na sessão ordinária seguinte, o TCEES decidiu, conforme Decisão TC-2829/2013, oficial também à Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA, ao Conselho Regional de Contabilidade – CRC, ao Conselho Regional de Economia – CORECON e à 2ª Vara da Fazenda Pública

² Processo TC 5591/2013. fls. 10 e 11.

³ Processo TC 5591/2013. fls. 686.

⁴ Processo TC 5591/2013. fls. 10 e 11.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
1ª Secretaria de Controle ExternoPROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10323
Ass: 
Mar. 2013.161

Estadual, “para que, caso queiram, no prazo de 10 (dez) dias, formulem quesitos a serem apreciados nos presentes autos”⁵.

Por outro lado, no dia 17 de julho de 2013, conforme Ofício SGP/ALES nº. 2.182/2013, acostado às fls. 89 deste Processo TC 5591/2013, a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo – ALES requisitou a esta Corte de Contas “a realização imediata de uma AUDITORIA, [...] em aditamento ao pedido de Auditoria formulado pelo Exmo. Sr. Governador do Estado no Contrato de Concessão de Serviço Público Nº. 01/98 (exploração do Sistema Rodovia do Sol)”⁶.

Tal requisição foi considerada legítima pelo Plenário, de forma que os quesitos foram acolhidos e juntados ao Processo TC 5591/2013, por determinação da Decisão TC-2948/2013, fls. 84.

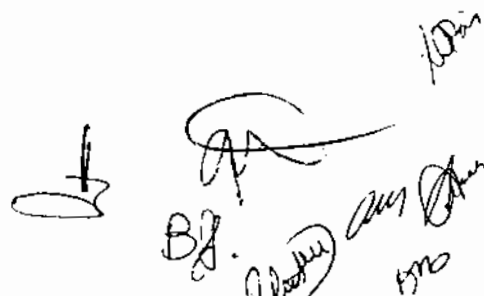
Pelo exposto, para cumprir as decisões do Pleno, no dia 18 de julho de 2013, a “Secretaria Geral de Controle Externo cuidou de identificar, dentre o corpo técnico desta corte pessoal especializado, com diferentes experiências e competências para o cumprimento desta tarefa”⁷ e editou o Plano de Fiscalização nº. 74/2013, juntado às fls. 8767 deste Processo TC 5591/2013, especificando que o período da auditoria seria definido na fase de planejamento.

Ainda, no dia 25 de julho de 2013, o TCEES decidiu admitir o aditamento, formulado pelo Ministério Público Especial de Contas, à representação inicialmente apresentada pelo Estado do Espírito Santo, pelo MPEES e pela ARSI, àquela altura já aditada por requisição da ALES. Nos termos do voto do Relator que a fundamentou, a Decisão TC-3087/2013, fls. 827 e 828 deste Processo TC 5591/2013, determinou a análise pela Equipe de Auditoria dos itens 6.2 a 6.8 como quesitos, dependendo sua resposta de análise de pertinência em relação às competências do Tribunal e da possibilidade de se aferir resultado útil à auditoria.

⁵ Processo TC 5591/2013. fls. 29.

⁶ Processo TC 5591/2013. fls. 89.

⁷ Processo TC 5591/2013. fls. 8765.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10324
Ass: 
Mat. 203.161

Desse modo, para situar o leitor, na sessão seguinte será apresentada uma visão geral da concessão do Sistema Rodovia do Sol, englobando, sucintamente, alguns aspectos relacionados à construção da Terceira Ponte, ao procedimento de concessão, à abrangência do Sistema, às estimativas previstas na proposta comercial da licitante vencedora (em especial, às previsões de tráfego, de receita tarifária, de saídas de caixa e de investimentos) e aditivos firmados ao Contrato de Concessão.

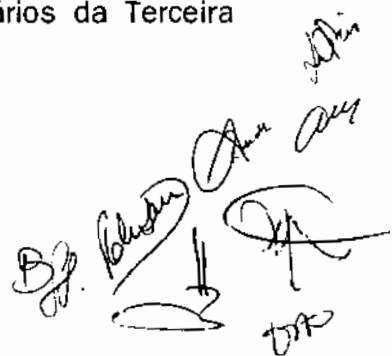
1.1 Visão geral do objeto

Em 10 de agosto de 1978, o Estado do Espírito Santo firmou contrato para a construção da ponte Darcy Castelo de Mendonça, conhecida como Terceira Ponte.

Posteriormente, pela Lei Estadual nº 3.632, de 19 de abril de 1984, foi criada a Companhia de Exploração da Terceira Ponte – CETERPO, cujos objetivos principais eram concluir a construção da Ponte, conservá-la e dar-lhe manutenção, além de cobrar e arrecadar pedágio. Para cumprir seus objetivos, foi-lhe outorgada a concessão da obra pelo prazo de 30 (*trinta*) anos, portanto, até o ano de 2014.

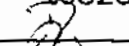
Tais direitos de concessão, em 4 de agosto de 1989, foram parcialmente cedidos à empresa Operação de Rodovias Ltda. – ORL, subsidiária criada pela Construtora Norberto Odebrecht, que assumiria a operação da Ponte, com a finalidade de destinar a receita ao pagamento da dívida que a CETERPO contraiu junto à empreiteira, decorrente de sua construção.

Cabe ressaltar que a concessão permaneceu com a CETERPO, de modo que a cessão parcial de direitos cessaria assim que a dívida fosse amortizada, com prazo máximo de 12 (*doze*) anos, a contar da abertura da Ponte ao tráfego. Logo, a previsão de término máximo seria agosto de 2001. Observe que, com a quitação da dívida, todos os direitos retornariam à CETERPO, o que não implicaria, necessariamente, na extinção da cobrança de pedágio aos usuários da Terceira Ponte, uma vez que a concessão venceria somente em 2014.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10325
Ass: 
Mat. 203.161

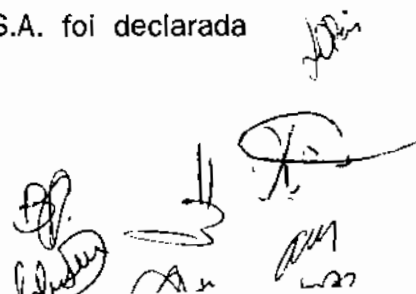
Tal lapso temporal, porém, foi interrompido em 20 de janeiro de 1997, quando, por meio do Decreto Estadual nº. 6919, o Estado do Espírito Santo encampou os serviços de conservação e manutenção da Terceira Ponte, bem como sua exploração, pondo termo à concessão junto à CETERPO, àquela altura denominada Companhia de Desenvolvimento de Projetos Especiais – CODESPE. Naquele momento, o Governo já havia se decidido pela realização de uma nova concessão, com objeto mais amplo.

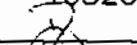
A fase externa do procedimento para tal concessão foi inaugurada pelo Edital de Concorrência Pública SETR CN-001/97, datado em 10 de junho de 1997. Porém, após análise e apontamento de irregularidades, seguida pela omissão em sua correção, em 5 de agosto de 1997, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES decidiu sustar a execução do referido Edital.

Em 17 de agosto de 1998, foi sancionada a Lei Estadual nº. 5.720/1998, que dispõe sobre o regime de concessão e prestação de serviço público. No dia seguinte, o Edital de Concorrência Pública SETR CN-001/97, ainda com execução sustada pelo TCEES, foi cancelado. Insistindo na concessão, em 4 de setembro de 1998, foi publicado o Edital de Concorrência Pública de Concessão nº. 1/1998, para contratar a outorga da administração e exploração do “Sistema Rodovia do Sol”.

O Sistema Rodovia do Sol seria composto pela ponte Darcy Castello de Medonça (Terceira Ponte), pelo trecho viário de Vila Velha compreendido entre o final da Ponte e o início da Rodovia ES-060, pela Rodovia ES-060 (trechos entre Vila Velha e Setiba e entre a Praia de Graçaí e Meaípe) e pelo contorno de Guarapari (a ser construído), bem como respectivas faixas marginais, áreas de descanso e áreas ocupadas com instalações administrativas, conforme descrito no Programa de Exploração de Rodovias do Sistema da Rodovia do Sol (PER), integrante do contrato.

Venceria a concorrência a licitante que apresentasse o menor valor de tarifa para a praça de pedágio localizada na Terceira Ponte, observando o limite máximo de R\$ 0,95 (*noventa e cinco centavos de real*), visto que a tarifa básica do pedágio pertinente à praça localizada na Praia do Sol foi fixada em R\$ 2,80 (*dois reais e oitenta centavos*). Desse modo, a empresa Servix Engenharia S.A. foi declarada



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
1ª Secretaria de Controle ExternoPROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10326
Ass: 
Maç. 203.161

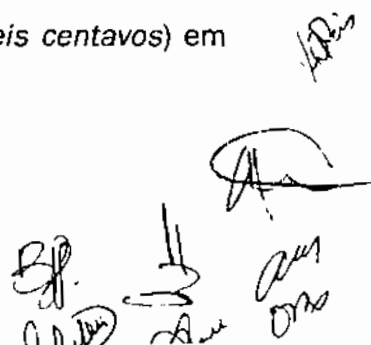
vencedora, com proposta de tarifa básica de pedágio, relativa à Terceira Ponte, no valor de R\$ 0,94 (*noventa e quatro centavos de real*).

Constam da Proposta Comercial da licitante vencedora, planilhas que projetam o crescimento do volume de tráfego ao longo dos 25 (*vinete e cinco*) anos de duração da concessão, totalizando 544.898.519 (*quinhentos e quarenta e quatro milhões, oitocentos e noventa e oito mil, quinhentos e dezenove*) veículos pagantes na Terceira Ponte e 125.954.332 (*cento e vinte e cinco milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil e trezentos e trinta e dois*) veículos pagantes na praça de pedágio da Rodovia do Sol.

A receita tarifária, conforme projeções contidas na Proposta Comercial (sem considerar as de publicidade, multas, penalidades, etc.), totalizaria R\$ 928.541.056,87 (*novecentos e vinte e oito milhões, quinhentos e quarenta e um mil, cinquenta e seis reais e oitenta e sete centavos*) em valores nominais com data-base em outubro de 1998, equivalentes a R\$ 2.730.091.322,41 (*dois bilhões, setecentos e trinta milhões, noventa e um mil, trezentos e vinte e dois reais e quarenta e um centavos*) em valores nominais com data-base em outubro de 2013, atualizados conforme índice de reajuste contratual⁹.

Por outro lado, as saídas de caixa, conforme projeções contidas na Proposta Comercial (sem considerar as despesas financeiras), totalizariam R\$ 591.924.150,85 (*quinhentos e noventa e um milhões, novecentos e vinte e quatro mil, cento e cinquenta reais e oitenta e cinco centavos*) em valores nominais com data-base em outubro de 1998, equivalentes a R\$ 1.740.372.141,66 (*um bilhão, setecentos e quarenta milhões, trezentos e setenta e dois mil, cento e quarenta e um reais e sessenta e seis centavos*) em valores nominais com data-base em outubro de 2013.

Do total de saídas de caixa apresentado acima, os investimentos no Sistema Rodovia do Sol somariam R\$ 148.261.450,46 (*cento e quarenta e oito milhões, duzentos e sessenta e um mil, quatrocentos e cinquenta reais e quarenta e seis centavos*) em



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

Fls. 10327

Ass: 

Mat. 203.161

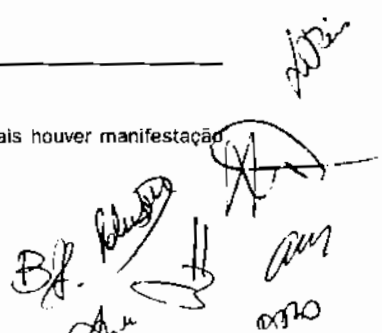
valores nominais com data-base em outubro de 1998, equivalentes a R\$ 435.917.503,45 (*quatrocentos e trinta e cinco milhões, novecentos e dezessete mil, quinhentos e três reais e quarenta e cinco centavos*) em valores nominais com data-base em outubro de 2013.

Os principais investimentos seriam: i) a duplicação da Rodovia ES-060, no trecho entre a Rodovia Darly Santos e Setiba; ii) a duplicação da ponte sobre o Rio Jucu; iii) a construção do contorno de Guarapari entre Setiba e a Praia de Graçaí; iv) a duplicação da Rodovia ES-060, no trecho entre a Praia de Graçaí e Meaípe; v) a interligação da Terceira Ponte à Avenida Carlos Lindenberg ("Canal Bigossi"); vi) a recuperação e a modernização da Terceira Ponte; vii) as desapropriações; viii) a infraestrutura para serviços de operação, conservação e administração; e ix) a conservação especial de todo o Sistema.

Na Proposta Comercial, também foram projetados os dados básicos dos financiamentos que seriam obtidos pela Concessionária, num total de R\$ 67.200.000,00 (*sessenta e sete milhões e duzentos mil reais*) em valores nominais com base em outubro de 1998, equivalentes a R\$ 197.581.071,41 (*cento e noventa e sete milhões, quinhentos e oitenta e um mil, setenta e um reais e quarenta e um centavos*) em valores nominais com data-base em outubro de 2013. Os encargos variariam entre 13% (*treze por cento*) para o empréstimo de longo prazo e 35% (*trinta e cinco por cento*) para o de curto prazo (empréstimo ponte), sendo 60% (*sessenta por cento*) com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal (CEF) e 40% (*quarenta por cento*) com recursos próprios.

Considerando as projeções apresentadas na Proposta, o fluxo de caixa do empreendimento apresenta uma **Taxa Interna de Retorno – TIR de projeto de 16,80% a.a. (dezessels por cento e oitenta centésimos por cento ao ano)** (sem considerar o financiamento; não alavancada). Por sua vez, a TIR do acionista seria de

⁸ Os valores atualizados neste relatório utilizarão esta metodologia, com exceção dos pontos nos quais houver manifestação expressa em contrário.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
1ª Secretaria de Controle ExternoPROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10328
Ass: 
Mat. 203.161

25,02% a.a. (*vinte e cinco por cento e dois centésimos por cento ao ano*) (com financiamento; alavancada).

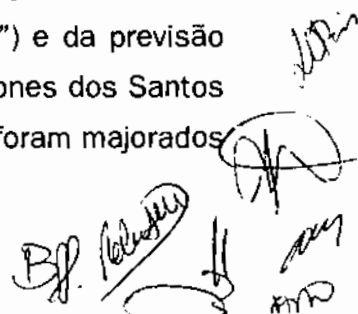
O Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998 foi assinado em 21 de dezembro de 1998 pelo Governo do Estado, por Intermédio do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Espírito Santo – DER/ES e pela Concessionária Rodovia do Sol S.A., sociedade de propósito específico constituída pela vencedora da licitação, conforme previsto no Edital.

Tal Contrato foi formalmente **modificado em quatro oportunidades**. Na primeira, por meio do **1º Termo Aditivo**, publicado no Diário Oficial do Estado, em 10 de outubro de 2002. As alterações mais relevantes foram a alteração no cronograma dos investimentos programados e a substancial modificação do traçado do contorno de Guarapari, a partir da Rodovia Jones dos Santos Neves.

No contrato original, a previsão era de que o Contorno tocasse a Rodovia ES-060 na Praia de Graçaí, consistindo obrigação da Concessionária os investimentos naquele trecho da Rodovia até Meaípe. Todavia, com o advento do 1º Termo Aditivo, o Contorno somente tocaria a Rodovia após a localidade de Meaípe, alterando todo o projeto.

O **2º Termo Aditivo**, publicado em 16 de dezembro de 2005, teve como objetivo dar cumprimento ao disposto nas Cláusulas XIX e XX, que tratam do reajuste tarifário anual e da revisão da tarifa básica, especialmente em razão da não homologação anterior dos reajustes previstos para entrar em vigor nos anos de 2004, 2005 e 2006. No ajuste foi definido um redutor de 24,24% (*vinte e quatro por cento e vinte e quatro centésimos por cento*), a ser aplicado na tarifa da Terceira Ponte a partir de 2007, e o congelamento (ou não homologação) da tarifa na Ponte referente aos anos de 2004, 2005 e 2006.

Para compensar a aplicação do redutor na tarifa, investimentos foram suprimidos e outros adiados, com destaque para a exclusão da obra de interligação da Terceira Ponte à Avenida Carlos Lindenberg (conhecida como “Canal Bigossi”) e da previsão de pista simples, e não mais dupla, para a ligação entre a Rodovia Jones dos Santos Neves e a localidade de Meaípe, no contorno de Guarapari. Também foram majorados



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10329
Ass: 
Mat. 203.161

os valores relativos aos investimentos na duplicação da Rodovia ES-060, na recuperação e modernização da Terceira Ponte, na Conservação Especial, nas Desapropriações e no Sistema de Atendimento ao Usuário.

Além disso, nesse 2º Termo Aditivo, como medida compensatória, foi suspenso por tempo indeterminado o recolhimento da outorga aos cofres do DER/ES, correspondente a 3% (*três por cento*) da receita bruta mensal do montante recolhido a título de pedágio dos usuários do serviço concedido, prevista na Cláusula LXXX do Contrato.

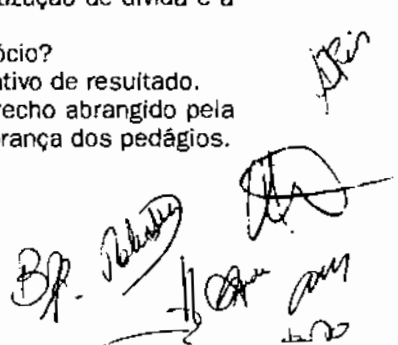
Com a criação e estruturação da Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo – ARSI, em 16 de novembro de 2009 foi firmado o **3º Termo Aditivo**, cujo objeto é a sub-rogação de direitos e obrigações à referida Agência.

Em 21 de dezembro de 2010, foi editado o **4º Termo Aditivo** ao Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998, cujo objeto foi a revogação da Verba para Custeio da Fiscalização, a alteração do multiplicador da tarifa aplicável às categorias 3 e 5, além do ajuste e esclarecimento das datas-bases utilizadas para o reajuste anual.

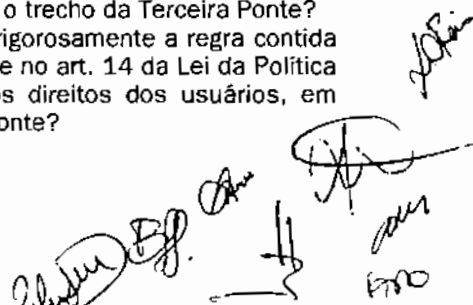
1.2 Quesitos apresentados

Uma vez informado pela Decisão TC-2754/2013 que poderia, caso desejasse, apresentar quesitos a serem apreciados pelo TCEES, o MPEES, conforme Ofício OF/PCVT nº. 167/2013, datado de 18/07/2013, o fez nos seguintes termos:

1. Como é composta a tarifa do pedágio da Terceira Ponte (Deputado Darcy Castelo de Mendonça) e da Rodovia do Sol (Praia Sol), que contempla todo o Sistema Rodosol, conforme Contrato 001/98?
2. Em ambas as tarifas, qual é o valor referente à despesa administrativa, comercial, operacional, financeira, taxas e impostos, manutenção, investimento, lucro e depreciação dos equipamentos?
3. Em ambas as tarifas, qual é o valor referente à amortização de dívida e a obras?
4. Em ambas as tarifas, qual é a margem líquida do negócio?
5. Em ambas as tarifas, apresentar balanço e demonstrativo de resultado.
6. Apresentar histórico financeiro das obras de todo o trecho abrangido pela concessão, incluindo a Terceira Ponte, bem como da cobrança dos pedágios.



7. Apresentar projeção de arrecadação com os valores das tarifas dos pedágios até o fim do contrato.
8. Em todo o trecho compreendido pela concessão, quem é o responsável pelo pagamento da prestação do serviço de iluminação?
9. Em relação ao pedágio da Terceira Ponte (Deputado Darcy Castelo de Mendonça), qual é o percentual da tarifa referente ao pagamento da obra de duplicação do restante do Sistema Rodosol, referente à denominada Rodovia do Sol?
10. Em relação ao pedágio da Terceira Ponte (Deputado Darcy Castelo de Mendonça), houve aumento no fluxo de veículos entre os anos de 1998 e 2013? Em caso, positivo, em que percentual? Em caso positivo, referido aumento no fluxo de veículos foi considerado no cálculo do valor da tarifa dos anos compreendidos entre 1998 e 2013? E em relação ao restante do trecho da concessão e ao valor da tarifa da Rodovia do Sol (Praia Sol)?
11. Qual o valor médio arrecadado por dia, referente às tarifas pagas pelos usuários/veículos que trafegam na Terceira Ponte atualmente?
12. Qual o valor médio investido por mês no ano de 2013, referente à manutenção da Terceira Ponte (Deputado Darcy Castelo de Mendonça)?
13. Quem é o responsável pelo custo de manutenção e conservação das vias de acesso da Terceira Ponte até a Rodovia do Sol, tais como a Av. Luciano das Neves e a Av. Carioca?
14. Em relação ao trecho considerado Terceira Ponte (Deputado Darcy Castelo de Mendonça) existe valor ainda a ser quitado com a Concessionária, excetuando-se valor da manutenção? E em relação ao trecho restante compreendido pela concessão? Em caso positivo, que valores são estes e quando serão efetivamente quitados?
15. O contrato de concessão prevê a duplicação da Rodovia ES 060 (Rodovia do Sol) até Meaípe? Em caso positivo, a obra foi realizada? Quem arcou com os respectivos custos?
16. O contrato de concessão prevê a realização de obras de ligação da Av. Carioca até a Av. Carlos Lindenberg (Canal Bigossi)? Em caso positivo, a obra foi realizada? Quem arcou com os respectivos custos?
17. O contrato de concessão prevê o recapeamento de todo o trecho da Rodovia ES 060 sob responsabilidade da Concessão? Em caso positivo, a obra foi realizada? Quem arcou com os respectivos custos?
18. Quem explora e eventualmente recebe pela publicidade veiculada ao longo da Terceira Ponte e pelo restante do trecho abrangido pela concessão? Referido valor é considerado no cálculo do valor das tarifas?
19. O Contrato Nº. 001/98, que contempla o Sistema Rodosol, em análise, está rigorosamente de acordo com as disposições previstas no artigo 175 da CF/88; com a Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Lei Nacional das Concessões Públicas; com a Lei Nº 12.587, de 03 de Janeiro de 2012, que trata das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana? Em especial:
 - a. Está de acordo com a Política Nacional de Meio Ambiente que tem como objetivo o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano?
 - b. A empresa concessionária está observando rigorosamente a regra contida no art. 60 da Lei das Concessões que trata do serviço adequado, que considera como serviço adequado aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, em especial, no trecho compreendido na Terceira Ponte?
 - c. A Cláusula Nº 16, nº 5, do Contrato 001/98 está de acordo com o princípio do serviço adequado, no que se refere o trecho da Terceira Ponte?
 - d. A empresa concessionária está observando rigorosamente a regra contida no art. 7º, incisos I a VI, da Lei de Concessões e no art. 14 da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que trata dos direitos dos usuários, em especial, no trecho compreendido na Terceira Ponte?



e. O Contrato Nº 001/98 contempla e está sendo executado com a observância rigorosa das novas regras contidas no art. 5º da Lei Nº 12.587, de 03 de Janeiro de 2012, que trata dos princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em especial: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana?

f. O Contrato contempla e está sendo executado com a observância rigorosa das novas regras contidas no art. 6º da Lei Nº 12.587, de 03 de Janeiro de 2012, que trata das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em especial: integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federados; integração entre os modos e serviços de transporte urbano; mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade?

g. O Contrato contempla e está sendo executado com a observância rigorosa das novas regras contidas no art. 7º, da Lei Nº 12.587, de 03 de Janeiro de 2012, que trata dos objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em especial: reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; proporcionar melhoria nas condições urbana da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana?

20. Nos horários de pico da tarde (sentido Vitória-Vila Velha) e da manhã (sentido Vila Velha-Vitória), há formação de fila para pagamento do pedágio da 3ª. Ponte? Se sim, qual a extensão média dessa fila? Em Vitória, essa fila interfere em cruzamento nas proximidades do pedágio?

21. Há na lei federal que regulamenta as concessões algum dispositivo que trata do limite máximo dessa fila de retenção? Se sim, citar.

22. Em média, quantos veículos pagantes passam pelo pedágio nos horários de pico nas cabines manuais da 3ª Ponte? E no pedágio da rodovia no mês de Janeiro? Especificar em veículos por hora.

23. Em média, qual o tempo gasto para pagamento manual na 3ª ponte? E na rodovia?

24. Há formas alternativas para cobrança manual ou semelhante, de forma a agilizar a passagem? Exemplificar.

25. Se o pedágio da 3ª ponte fosse cobrado na mesma praça de pedágio em Vitória, apenas no sentido Vila Velha-Vitória, a fila se acumularia apenas na ponte?

26. Quais obras de melhoria do sistema viário já foram realizadas para desafogar o trânsito na 3ª ponte? Qual o valor destas obras? Qual a fonte de recursos para realização dessas obras?

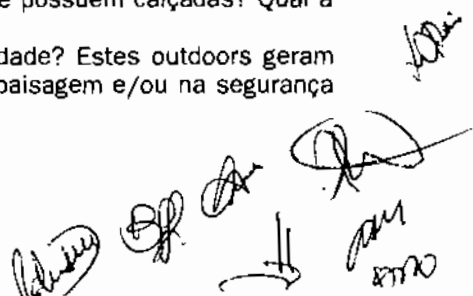
27. Há obras projetadas com o objetivo de desafogar o trânsito na 3ª ponte? Listar.

28. Há previsão de duplicação do contorno de Guarapari entre a Rodovia Jones dos Santos Neves e Meaípe?

29. Qual o número médio de acidentes neste trecho no mês de janeiro? As vias de acesso da 3ª ponte tem sinalização vertical e horizontal adequada para veículos e pedestres?

30. Qual a capacidade e o nível de serviço atual das vias de acesso da 3ª ponte? Listar. As vias de acesso da 3ª ponte possuem calçadas? Qual a largura média destas calçadas?

31. Ao longo da ponte há outdoors de publicidade? Estes outdoors geram poluição visual? Estes outdoors interferem na paisagem e/ou na segurança do trânsito?



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

Fls. 10332

Ass: 

Mat. 203.161

32. A curva existente ao lado do viaduto próximo ao trevo de Setiba, onde ocorreu acidente com carro do Corpo de Bombeiros, está construída dentro dos parâmetros de segurança? Especificar os parâmetros adotados.
33. Nos viadutos construídos no contorno há acessos pavimentados para todas as comunidades locais nos dois sentidos (Vitória-Guarapari e Guarapari-Vitória)?
34. Há acesso para a comunidade de Andana no sentido Vitória-Guarapari?
35. Nos horários de pico da tarde (sentido Vitória-Vila Velha) e da manhã (sentido Vila Velha-Vitória), há formação de fila para pagamento do pedágio da 3ª ponte? Se sim, qual a extensão média dessa fila? Em Vitória, essa fila interfere em cruzamentos nas proximidades do pedágio?
36. Qual a capacidade e o nível de serviço atual das vias de acesso a 3ª ponte em Vila Velha? Há interferência em cruzamentos de vias de acesso a 3ª ponte em Vila Velha?
37. Qual a melhor alternativa para a melhoria da mobilidade urbana entre as cidades de Vila Velha e Vitória, principalmente, considerando a Lei de Mudanças Climáticas?
38. É factível a colocação de cabines em Vila Velha? Em caso positivo, onde? Quais os riscos para a mobilidade urbana em Vila Velha? Existem vias preparadas para garantir a mobilidade no caso de instalação?
39. Contrato 001/98 é Legal e Constitucional com fulcro no que determina a Constituição de 1988 e legislação correlata?
40. Quais impactos socioambientais (positivos e negativos) foram causados na instalação da 3ª Ponte? Estes impactos foram previstos, mitigados e ou compensados?
41. Qual a influência da 3ª Ponte na qualidade do ar de vitória? Quais são os reflexos dos congestionamentos na 3ª Ponte em relação a qualidade do ar? Quais medidas mitigadoras são viáveis?
42. A 3ª Ponte constitui uma fonte de poluição sonora? Quais medidas podem ser adotadas para minimização desta fonte de poluição?⁹

No mesmo dia, conforme Ofício OF/ARSI/DG nº. 156/2013, a ARSI apresentou ao Tribunal os seguintes quesitos:

1. Ao se considerar que a ponte subsidia os investimentos na rodovia, e em se retirando este subsídio, quais os ajustes sugeridos para adequação do contrato?
2. Dentro do atual ordenamento contratual, qual o valor deste subsídio?
3. Com relação as auditorias realizadas em 2005 e 2008, esta com apoio da Fundação Getúlio Vargas - FGV qual foi o resultado apurado do:
- a. equilíbrio econômico financeiro do contrato;
- b. Tarifa básica;
- c. plano de investimentos da concessionária versus investimentos realizados;
- d. inconformidades apuradas no curso da execução contratual;
- e. análise contextual (econômica) da TIR do projeto;
- f. custos de encampação¹⁰.

⁹ Processo TC 5591/2013. fls. 796 a 804.

¹⁰ Processo TC 5591/2013. fls. 696.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

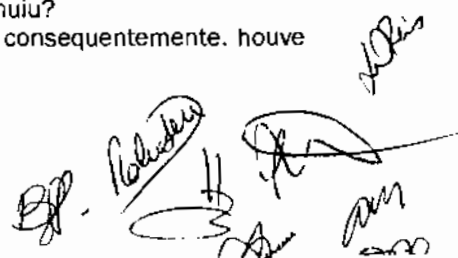
Fls. 10333

Ass: 

Mat. 203.161

Por sua vez, informada do teor da Decisão TC-2754/2013, no dia 19 de julho de 2013 a Procuradoria Geral do Estado, representando o Estado do Espírito Santo, apresentou a esta Corte de Contas os seguintes quesitos:

1. No contrato em análise, a fluidez do tráfego na Terceira Ponte possui um parâmetro de qualidade nos serviços prestados pela concessionária?
2. se positivo o quesito acima. é possível afirmar que tal parâmetro vem sendo observado pela concessionária na prestação do serviço?
3. se negativo a resposta do quesito 1, qual o parâmetro (nacional ou internacional) tecnicamente adequado para verificar a capacidade da via e da fluidez do tráfego na Ponte Deputado Darcy Castello de Mendonça (Terceira Ponte)?
4. de acordo com o índice adotado no quesito acima, o fluxo de veículos atual na Terceira Ponte mostra-se adequado? Ou seja, há "fluidez do tráfego" no trecho da concessão correspondente à Terceira Ponte?
5. na hipótese do item acima revelar que o fluxo na Terceira Ponte não está adequado ao índice, quais as medidas (imediatas e mediatas) cabíveis à Concessionária podem ser adotadas para a melhoria do fluxo?
6. a obra visando ao escoamento do fluxo de veículos na Terceira Ponte ("alça da Terceira Ponte) seria um exemplo de medida necessária para que seja prestado um serviço adequado a cargo da concessionária?
7. considerando o ordenamento jurídico vigente, bem as cláusulas contratuais, é possível afirmar ser obrigação da Concessionária a realização de obras para ampliação da capacidade da Terceira Ponte, se isso for necessário para a garantia do serviço adequado?
8. a boa fluidez no tráfego prevista no Contrato de Concessão nº 001/1998 abrange todo o Sistema Rodovia do Sol (incluindo a Terceira Ponte) ou somente na Rodovia ES-060?
9. houve acréscimo significativo de usuários no trecho referente à Terceira Ponte desde 1998 até o presente momento? De quanto fora o acréscimo?
10. se positivo o quesito acima, os investimentos que competem a Concessionária por lei e/ou contrato. foram efetivamente realizados para a melhoria do fluxo na Terceira Ponte?
11. tendo ocorrendo acréscimo significativo no trecho referente à Terceira Ponte, a concessionária foi beneficiada?
12. caso ocorrido, é possível afirmar que houve um desequilíbrio econômico-financeiro em favor da concessionária? E qual seria O valor adequado da tarifa de pedágio no trecho em análise a fim de manter o equilíbrio financeiro?
13. no trecho da concessão correspondente à Rodovia ES-060, em comparação com o período anterior à realização das obras de duplicação, houve melhoria da fluidez do tráfego até então percebida? Houve redução no tempo gasto para percorrer o trecho viário do Município de Vila Velha até o Município de Guarapari?
14. houve a redução do número de acidentes ocorridos no trecho concedido em especial na Rodovia ES-060?
15. qual é a Taxa Interna de Retorno (TIR) prevista na proposta comercial e qual é a TIR efetivamente apurada atualmente?
16. a Taxa Interna de Retorno passou a ser fixada pelo mercado concorrencial em que patamar? Porque?
17. por meio do emprego da tradicional técnica de comparação entre a TIR inicial e a TIR atual é possível constata a existência de um desequilíbrio econômico-financeiro? Em desfavor de quem?
18. se positivo o quesito acima o risco Brasil diminuiu?
19. como o risco país compõe o custo de capital, consequentemente. houve uma redução do referido custo?



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

Fls. 10334

Ass: _____

Mat. 203.161

20. a diferença entre o custo de capital e a TIR haveria um desequilíbrio econômico-financeiro? Se positivo, em favor de quem?
21. considerando o fluxo de caixa, mantida a TIR adotada para a concessão justifica a atual tarifa básica de pedágio praticada antes da decisão judicial que determinou a redução?
22. quantos veículos trafegam pelo trecho concedido sem o pagamento do pedágio? Qual espécie de veículo dispõe de tal benefício?¹¹

Por outro lado, na requisição de auditoria acolhida pelo TCEES, a ALES apresentou os seguintes pontos a serem apurados:

1. Acréscimo indevido da dívida da terceira ponte;
2. Ausência de motivação do ato administrativo para a encampação da terceira ponte;
3. Encampação da terceira ponte sem autorização legislativa;
4. Pagamento de indenização sem observância da equação econômico-financeira; ilegalidade da transferência da terceira ponte da codespe para o estado - operação de redução de capital;
5. Inexistência de estudos técnicos de viabilidade econômica para fundamentação da concessão;
6. Vícios congênitos do modelo de concessão adotado;
7. Descumprimento dos prazos legais para publicação do edital e sua alteração;
8. Ausência da prévia análise jurídica do edital pela procuradoria geral do estado;
9. Indevida inclusão da terceira ponte no sistema rodovia do sol (rodovia es - 060);
10. Recebimento prévio de receitas sem previsão legal;
11. Inexistência de projeto básico e suas consequências;
12. Inexistência de estudos prévios de impacto ambiental;
13. Abusiva e injusta remuneração do capital investido (lucro líquido de 32,8%), implicando em taxa de retorno do investimento superior a 16%, ou seja, bem acima do praticado em contratos de concessão para serviço semelhante;
14. Subestimação dos dados referentes ao volume do fluxo de veículos;
15. Nulidade da cláusula de risco de trânsito;
16. Inexistência de estudos técnicos para instituição do valor inicial da tarifa de pedágio;
17. Ilegalidade do termo de aditamento e rerratificação do contrato de concessão nº 01 /98;
18. Serviços previstos no cronograma físico e financeiro e proposta comercial da concessionária, conforme processo nº 165494 73 e não realizados até a presente data;
19. Vulnerabilidade do sistema de informática para controle do fluxo de veículos;
20. Ausência de sistema regular de controle e fiscalização da concessão;
21. Ausência de autorização legislativa para estadualização da avenidas Carioca e Luciano das Neves no município de Vila Velha;
22. Valor abusivo e ilegal da tarifa de pedágio cobrada sem observância da base quilométrica idêntica para os usuários de mesma situação;
23. Descumprimento das condicionantes ambientais, contidas nas licenças de instalação e de operação da rodovia do sol (trecho Darly Santos/Setiba -

¹¹ Processo TC 5591/2013. fls. 811 a 813.

[Handwritten signatures and initials]

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10335
Ass: 
Mat. 203.161

LI 037/99 LO 283/00 - e trecho Setiba/Meaípe - LI 91/00 LO 03/03 (provisória) LO 06/03 (definitiva);

24. Irregularidade na concessão da licença de localização - II 005/98, sem exigência prévia de eia/rima; inadimplências contratuais da concessionária;

25. Ausência de repercussão das receitas alternativas no custo da tarifa¹².

Também os itens apresentados pelo Ministério Público Especial de Contas, no aditamento à Representação, foram recebidos como quesitos, nos seguintes termos:

6.2. Análise de todos os procedimentos licitatórios que ensejaram a celebração os contratos de concessão da Terceira Ponte e do Sistema Rodovia do Sol como um todo – fases interna e externa – e não apenas o certame que culminou na formalização do Contrato de Concessão nº.001/1998;

6.3. Análise por parte do Núcleo de Engenharia e Obras Públicas (NEO) do custo efetivo de manutenção mensal da Terceira Ponte e de todo sistema viário que compõe a Rodovia do Sol;

6.4. Análise da evolução histórica de todos os componentes econômicos que integram o preço da tarifa do pedágio da Terceira Ponte, dando-se especial ênfase à legalidade da inclusão, no valor cobrado, dos investimentos realizados pela concessionária na duplicação da Rodovia do Sol, estimados em R\$ 380 milhões, acrescidos dos R\$ 11 milhões originários da inclusão do contrato de concessão da dívida remanescente do Estado com a Organização de Rodovias Ltda. (ORL);

6.5. Análise quanto à legalidade, legitimidade e economicidade da inclusão do saldo da dívida adquirida com a ORL, decorrente da construção da Terceira Ponte, no contrato de concessão firmado com o consórcio que atualmente administra o Sistema Rodovia do Sol;

6.6. Análise dos relatórios das auditorias realizadas no Sistema Rodovia do Sol nos anos de 2003 e de 2008, cujos resultados subsidiaram as ações empreendidas pela Administração Pública Estadual em relação ao referido sistema viário, cotejando-os com o relatório conclusivo da auditoria a ser realizada pelo TCEES.

6.7. Análise quanto à legalidade da inclusão da Terceira Ponte no sistema viário Rodovia do Sol, fato que tem legitimado a cobrança do pedágio entre Vila Velha e Vitória, cuja receita auferia pela concessionária vem sendo utilizada para custear investimentos e manutenção de trecho diverso, já contemplado com praça de pedágio própria (Vila Velha/ Guarapari);

6.8. Análise quanto à legalidade da negociação feita com a concessionária que resultou na exoneração de sua responsabilidade em relação às obras do Canal Bigossi, medida supostamente adotada com o propósito de manter congelada a tarifa do pedágio da Terceira Ponte¹³.

Em sua 57ª Sessão Ordinária, realizada no dia 22 de agosto de 2013, o Plenário deste Tribunal de Contas, conforme Decisão TC-3813/2013¹⁴, decidiu acolher como quesitos os itens “a”, “c”, “d” e “e” do Ofício OF.GDHV/Interno nº. 116/2011, assinado pelo Deputado Estadual Euclério Sampaio, assim redigidos:

¹² Processo TC 5591/2013. fls. 92.

¹³ Processo TC 5591/2013. fls. 846-847.

¹⁴ Processo TC 5591/2013. fls. 9052-9053.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

Fls. 10336

Ass: 

Mar. 2013.161

a) Inicialmente requer seja informado em caráter de urgência se o valor informado pela ARSI para manutenção do pedágio da 3ª ponte, incluiu também valores referente a manutenção da Rodovia do Sol, ou outros valores estranhos a manutenção da 3ª ponte;

[...]

c) Seja apurado todo o sistema operacional (computação) implantado pelo Consórcio Rodosol, no que se refere a arrecadação e destinação dos valores arrecadados, bem como da contagem de veículos;

d) Sejam efetivado a contagem de veículos diários que utilizam o pedágio da 3ª ponte, durante pelo menos 07 (sete) dias consecutivos, para inclusive, se auferir as informações já prestadas pelo Consórcio Rodosol;

e) Seja periciado o trecho de toda Rodovia do Sol, sobre possíveis manutenções - reformas que o Consórcio alega ter efetivado, tendo em vista que após a redução da tarifa, pode estar havendo tentativa de se mascarar trechos da Rodovia para se justificar despesas¹⁵;

Mais tarde, já em 5 de setembro de 2013, tendo em vista os Ofícios OF/PGJ nº.2335/2013¹⁶ e OF/PCVT nº. 165/2013¹⁷, emitidos pelo Ministério Público Estadual em razão de supostos problemas ocorridos na arrecadação da praça de pedágio da Terceira Ponte no dia 24 de junho do corrente, o Excelentíssimo Conselheiro Relator Domingos Augusto Taufner acolheu, preliminarmente, os seguintes quesitos:

1- A quem coube a decisão de disponibilizar apenas 4 (quatro) cabines para o usuário no dia 24.06.2013 e qual foi a motivação da decisão?

2- A decisão, como acima citada, sendo de responsabilidade da Concessionária está de acordo com as disposições da Constituição da República de 1988; da Lei Nacional de Concessões; da Lei Estadual de Concessões; do Contrato Nº 001/98 e da Lei Nacional de Mobilidade Urbana, no que diz respeito à prestação do serviço adequado?

3- Esta decisão sendo de responsabilidade da ARSI (Agência Reguladora Estadual de Saneamento e Infraestrutura) está de acordo com as disposições da Constituição da República de 1988; da Lei Nacional de Concessões; da Lei Estadual de Concessões; do Contrato Nº 001/98 e da Lei Nacional de Mobilidade Urbana, no que diz respeito à prestação do serviço adequado?

4- Estando a decisão em desacordo com as disposições Constitucionais e Legais em vigor, que regem a concessão de obras e serviços públicos, acarreta algum tipo de penalidade e legal que devem ser impostas ao responsável?

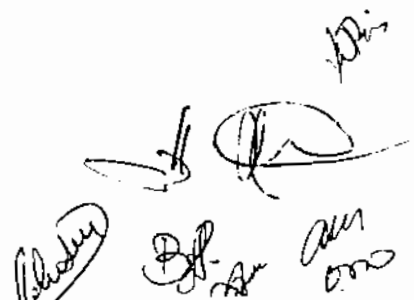
5- O procedimento adotado pode configurar rescisão de contrato?¹⁸

¹⁵ Processo TC 5591/2013. fls. 9057.

¹⁶ Processo TC 5591/2013. fls. 9087.

¹⁷ Processo TC 5591/2013. fls. 9088-9089.

¹⁸ Processo TC 5591/2013. fls. 9083-9084.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
1ª Secretaria de Controle ExternoPROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10337
Ass: 
Mat. 203.161

No próprio dia 5 de setembro, foram acolhidos como quesitos, ainda que apresentados fora do prazo concedido pela Decisão TC-2829/2013¹⁹, os indicados pelo CORECON, por meio do Ofício Presidência nº. 23/2013, nos seguintes termos:

- Queira Sr. Perito apresentar mês a mês as receitas oriundas do contrato de concessão desde a assinatura do contrato.
- Indique Sr. Perito quais as tarifas cobradas, mês a mês, para cada uma das categorias de veículos e ponto de pedágios ao longo do contrato.
- Informe Sr. Perito o volume mensal de veículos, por categoria e por ponto de pedágio referente a todo o período de contrato.
- Informe Sr. Perito quais foram as receitas provenientes do pedágio, por pontos de cobrança e tipo de veículo mensalmente, especificando as tarifas correspondentes cobradas desde o início do contrato.
- Queira Sr. Perito informar, de a partir dos registros da concessionária, os valores gastos a título de investimentos, exclusivos da obra da Rodovia do Sol.
- Queira Sr. Perito informar, de acordo com os registros da concessionária, os valores gastos a título de investimentos, exclusivos para as intervenções necessárias para a cobrança da 3ª Ponte.
- Queira Sr. Perito informar, os custos operacionais incorridos para a operação, manutenção e conservação dos serviços prestados, individualizando àqueles inerentes ao trecho da 3ª ponte e ao trecho da Rodovia do Sol.
- Queira Sr. Perito apresentar dois fluxos de caixas, segregando investimentos e custos operacionais seja para o trecho da 3ª ponte como para o trecho da Rodovia do Sol²⁰.

Vale dizer que a 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória, em 26 de julho de 2013, solicitou ao TCEES “o encaminhamento dos quesitos já ofertados à Auditoria”²¹. Tendo recebido a resposta, apesar do Tribunal de Contas ter-lhe concedido a oportunidade de apresentar seus próprios quesitos, conforme Decisão TC-2829/2013²², ela não o fez.

Semelhantemente, apesar desta Casa de Controle Externo ter-lhes aberto a chance de oferecer quesitos, conforme Decisão TC-2829/2013²³, a OABES, o CREA e o CRC não o fizeram.

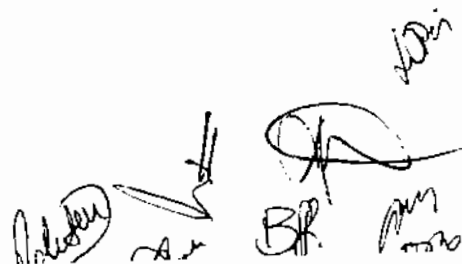
¹⁹ Processo TC 5591/2013. fls. 29.

²⁰ Processo TC 5591/2013. fls. 9102.

²¹ Processo TC 5591/2013. fls. 8760.

²² Processo TC 5591/2013. fls. 29.

²³ Processo TC 5591/2013. fls. 29.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10338
Ass: 
Mat. 203.161

A Concessionária Rodovia do Sol S.A., por seu turno, em 24 de julho de 2013, diante do juízo da 2ª Vara de Fazenda Pública Estadual de Vitória, formulou os seguintes quesitos:

- 1º - Qual modelo de concessão é o adotado pelo Contrato de Concessão (nº 01/98) do Sistema Rodovia do Sol? (pelo custo ou pelo preço)
- 2º - Nesse contrato todos os riscos de tráfego foram assumidos pela concessionária, inclusive em decorrência da transferência de trânsito para outras vias?
- 3º - O Governo do Estado do Espírito Santo, através do Decreto nº 079-S, de 23/01/2004, instituiu uma Comissão Especial com finalidade de avaliar o equilíbrio financeiro desse contrato?
- 4º - Foi realizada ainda auditoria pela Fundação Getúlio Vargas, nesse contrato, solicitada pelo Governo do Estado do Espírito Santo?
- 5º - Quais as conclusões dessas auditorias?²⁴

Uma vez transcritos todos os quesitos oferecidos a esta Corte de Contas no âmbito da auditoria a ser realizada na concessão do Sistema Rodovia do Sol, na próxima seção serão delimitados o objetivo e as questões de auditoria a serem respondidas na execução da fiscalização.

1.3 Objetivo e questões de auditoria

Considerando todo o conteúdo do Processo TC 5591/2013, especialmente o Plano de Fiscalização nº. 74/2013, fls. 8767, e as decisões plenárias, notadamente a Decisão TC-2754/2013²⁵, a Decisão TC-2829/2013²⁶, a Decisão TC-2948/2013, fls. 84, e a Decisão TC-3087/2013, fls. 827 e 828;

Considerando as competências desta Casa de Controle Externo e a necessidade de suas auditorias impactarem positivamente na Administração Pública;

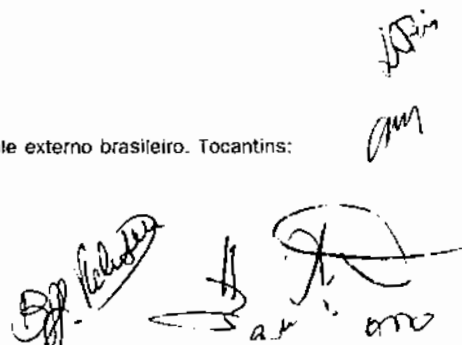
Considerando, também, o disposto nas Normas de Auditoria Governamental – NAGs²⁷ (adotadas como normas gerais de auditoria por este TCEES, conforme Resolução TC nº. 233/2012), especialmente, a NAG 3308.5, que estabelece competir ao

²⁴ Processo TC 5591/2013. fls. 10221-10222.

²⁵ Processo TC 5591/2013. fls. 10 e 11.

²⁶ Processo TC 5591/2013. fls. 29.

²⁷ INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas de auditoria governamental (NAGS)**: aplicáveis ao controle externo brasileiro. Tocantins: IRB, 2011. 88p.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
1ª Secretaria de Controle Externo

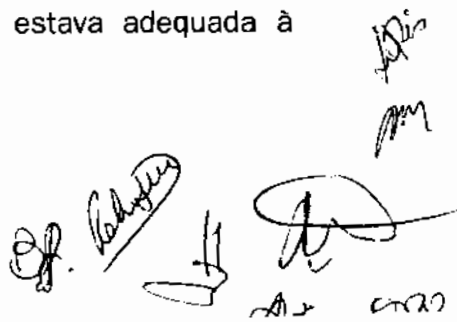
PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10339
Ass: 
Mat. 203.161

profissional de auditoria governamental definir o objetivo e o escopo da auditoria governamental e a NAG 4709, segundo a qual os “relatórios [de auditoria governamental] *devem apresentar claramente as questões de auditoria que o profissional de auditoria governamental se propõe a responder*”;

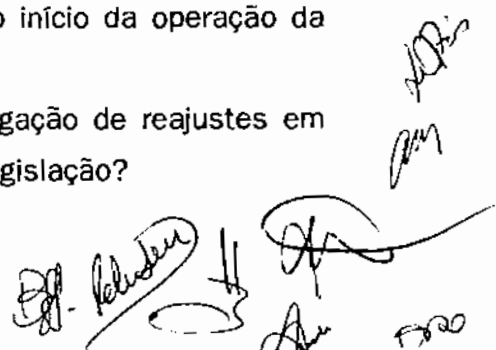
A Equipe de Auditoria, em conjunto com a supervisão, definiu que a auditoria aqui relatada tem o objetivo de **avaliar a regularidade da concessão de serviços públicos do Sistema Rodovia do Sol, sob o ponto de vista jurídico e econômico-financeiro.**

Para cumprir o objetivo proposto, considerando também as limitações de prazo e custo dos trabalhos, a Equipe de Auditoria se propôs a responder as seguintes questões de auditoria – QA:

- QA01. É juridicamente possível impor aos usuários da Ponte Darcy Castello de Mendonça (Terceira Ponte) o encargo de suportar os investimentos realizados na ES-060 (Rodovia do Sol)?
- QA02. A licitação foi precedida dos elementos do Projeto Básico nos moldes exigidos pela legislação?
- QA03. Foi juridicamente correta a inclusão na Concessão do Sistema Rodovia do Sol, como encargo do licitante vencedor, do pagamento à empresa Operação de Rodovias Ltda – ORL do saldo devedor da dívida contraída pela mesma para construção da Terceira Ponte?
- QA04. Houve a análise jurídica prévia do edital por assessoria jurídica e/ou controle interno?
- QA05. O caráter competitivo do certame licitatório foi observado?
- QA06. O edital e o contrato possuem critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço, no tocante à fluidez do tráfego, em todos os trechos da concessão?
- QA07. As cláusulas referentes ao fluxo veicular e aos riscos de trânsito envolvidos são juridicamente válidas?
- QA08. Havia a Licença Ambiental Prévia antes da licitação?
- QA09. A TIR do projeto, no momento da concessão, estava adequada à realidade nacional?
- QA10. Ocorreu alguma inabilitação ilegal?



- QA11. A receita tarifária realizada da Concessionária foi superior à prevista na sua proposta comercial em decorrência da não adoção, na projeção de volume de tráfego, dos parâmetros e metodologias adequadas disponíveis à época?
- QA12. As verbas rescisórias do Contrato da Companhia de Desenvolvimento de Projetos Especiais – CODESPE com a ORL, previstas na Cláusula 232 do Edital de Concorrência Pública nº. 1/1998, e o valor dos demais compromissos assumidos pela CODESPE junto a credores que, segundo o 1º Termo Aditivo, teriam sido pagos pela Concessionária com autorização do Departamento de Estradas de Rodagem – DER/ES, foram efetivamente pagos?
- QA13. Houve superfaturamento referente às obras de ampliação e recuperação previstas para serem realizadas pela concessionária?
- QA14. Havia a Licença Ambiental de Instalação antes do início da execução das obras?
- QA15. O volume financeiro utilizado para as desapropriações guarda consonância com seu valor paradigma?
- QA16. Alguma condicionante ambiental, medida mitigadora, contingencial ou compensatória prevista em licença ambiental foi descumprida pela Concessionária?
- QA17. A Verba para Custeio da Fiscalização foi efetivamente paga pela Concessionária conforme previsto no Edital, Contrato e alterações?
- QA18. A Verba para Aparelhamento da Polícia Rodoviária foi efetivamente paga pela Concessionária conforme previsto no Edital, Contrato e alterações?
- QA19. A Verba para Pagamento dos Direitos de Concessão foi efetivamente paga pela Concessionária conforme previsto no Edital, Contrato e alterações?
- QA20. A Concessionária se beneficiou com o adiamento dos investimentos previstos no Contrato?
- QA21. A operação do sistema e os serviços prestados ao usuário, especialmente a fluidez do trânsito, são compatíveis com o previsto contratualmente e podem ser considerados adequados?
- QA22. Havia Licença Ambiental de Operação antes do início da operação da concessão?
- QA23. A Concessionária se beneficiou com a homologação de reajustes em desacordo com o Contrato, e alterações, e/ou com a legislação?



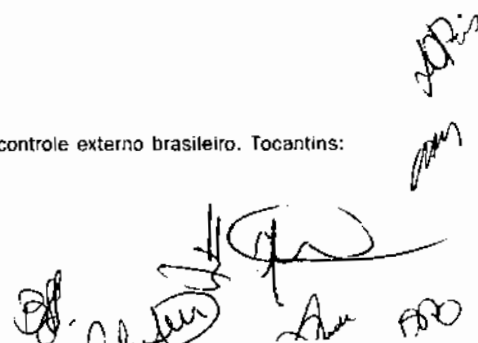
- QA24. A Concessionária se beneficiou com a previsão de custos com mão de obra de operação superiores aos paradigmas?
- QA25. A Concessionária se beneficiou com a previsão de custos com mão de obra de administração superiores aos paradigmas?
- QA26. A Concessionária se beneficiou com a previsão de custos com administração e operação, exclusive mão de obra, superiores aos paradigmas?
- QA27. A Concessionária se beneficiou com a previsão de custos com conservação superiores aos paradigmas?
- QA28. As receitas acessórias foram corretamente consideradas para fins de equilíbrio econômico-financeiro?
- QA29. A Administração pode, por ato unilateral, considerar, para efeitos de reequilíbrio contratual, taxa de desconto do fluxo de caixa diversa da TIR de projeto apresentada na Proposta Comercial?
- QA30. A Concessionária obteve irregularmente receitas antes da contrapartida de serviços?
- QA31. A execução do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998 está equilibrada, do ponto de vista econômico-financeiro?

Arrolados o objetivo da auditoria e as questões de auditoria que a Equipe de Auditoria se propõe a responder, na seção seguinte será apresentada a metodologia aplicada em todas as fases da fiscalização aqui relatadas, desde o planejamento, até a revisão final, passando pela execução e pela elaboração deste relatório.

1.4 Metodologia utilizada

No desenvolvimento desta auditoria, salvo quando narrado de forma diversa, foram observadas as Normas de Auditoria Governamental²⁸ aplicáveis ao controle externo brasileiro (adotadas como normas gerais de auditoria por este TCEES, conforme Resolução TC nº. 233/2012), tendo sido utilizados como referência metodológica,

²⁸ INSTITUTO RUI BARBOSA. Normas de auditoria governamental (NAGS): aplicáveis ao controle externo brasileiro. Tocantins: IRB, 2011. 88p.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
1ª Secretaria de Controle ExternoPROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10342
Ass: 
Mat. 203.161

também, os padrões de auditoria de conformidade²⁹ e as orientações para auditorias de conformidade³⁰ definidos pelo Tribunal de Contas da União – TCU. As restrições que limitaram os exames estão descritas na sessão 1.5 deste Relatório de Auditoria, fls. 10346 deste Processo TC 5591/2013.

De acordo com a NAG 4300, a fase de planejamento da auditoria é

a etapa na qual são definidas a estratégia e a programação dos trabalhos de auditoria, estabelecendo a natureza, a oportunidade e a extensão dos exames, determinando os prazos, as equipes de profissionais e outros recursos necessários para que os trabalhos sejam eficientes, eficazes e efetivos, realizados com qualidade, no menor tempo e com o menor custo possível.

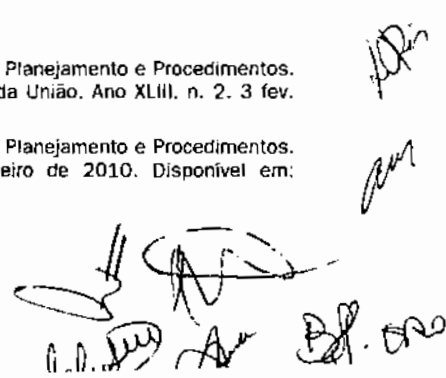
Desse modo, atendendo à NAG 4301.1.1, foram designados para a execução dos trabalhos profissionais de diferentes experiências e competências, levando em conta a capacitação necessária em razão da complexidade, materialidade, relevância e criticidade da concessão do Sistema Rodovia do Sol.

Inicialmente, os profissionais designados a compor a Equipe de Auditoria procederam ao conhecimento preliminar do objeto (NAG 4308), levantando informações relativas ao campo de atuação da ARSI e do DER/ES (NAG 4308.1), suas responsabilidades para com a Concessão aqui analisada (NAG 4308.2), as principais normas aplicáveis (NAG 4308.3) e os principais sistemas, processos, fluxos e controles que eles aplicam ao Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998 (NAG 4308.4).

Nesse momento, também foram identificados (NAG 4308.7) outros trabalhos de auditoria deste TCEES e da Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo – SECONT, além de avaliação econômico-financeira do Contrato efetuada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, bem como as recomendações e decisões decorrentes desses trabalhos (NAG 4308.9).

²⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria-Geral de Controle Externo. Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos. **Padrões de auditoria de conformidade**, rev. 2. Ago. 2009. In: Boletim do Tribunal de Contas da União. Ano XLIII, n. 2. 3 fev. 2010. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 out. 2013.

³⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria-Geral de Controle Externo. Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos. **Orientações para auditorias de conformidade**. In: Portaria ADPLAN nº. 1, de 25 de janeiro de 2010. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 out. 2013.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
1ª Secretaria de Controle ExternoPROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10343
Ass: 
Mar/2013.161

Em seguida, de posse do Processo TC 5591/2013, cujo conteúdo àquela altura já ultrapassava as oito mil páginas, das decisões plenárias e dos quesitos apresentados, a Equipe definiu o objetivo da auditoria e seu escopo (NAG 4310.1), ambos já apresentados na seção 1.3 deste Relatório, fls. 10338.

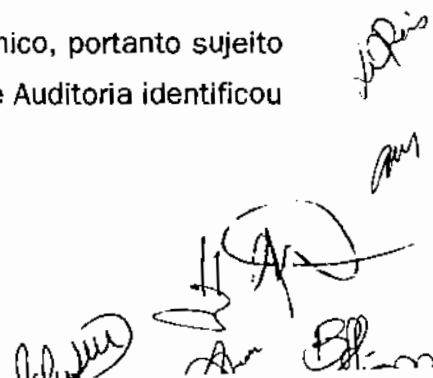
Logo, definiu que o método mais eficiente e eficaz de auditoria seria utilizar as matrizes de planejamento, achados e responsabilidades (NAG 4310.2). Assim, na forma da NAG 4310.3, os procedimentos de verificação necessários para responder as 31 (*trinta e uma*) questões de auditoria, apresentadas na seção 1.3 deste Relatório, fls. 10338, foram definidos e detalhados.

Definidos os procedimentos de verificação, observada a inter-relação e o sequenciamento lógico entre eles, bem como as competências e conhecimentos necessários para executá-los, foi elaborado o cronograma da auditoria (NAG 4310.5), aprovado pela supervisão e pela coordenação geral dos trabalhos (NAG 4305).

Nesse momento, em razão da limitação de prazo (NAG 4312.3), foi identificada a necessidade adicional de pessoal para responder à QA15 e a parte da QA13 (NAG 4310.6). Desse modo, o Auditor de Controle Externo José Mariano Brito (matrícula: 202.953) foi designado para responder à QA15 (vide fls. 10298 deste Processo TC 5591/2013), enquanto o Auditor de Controle Externo Oséas Ribeiro de Oliveira foi designado para responder parte da QA13. Este último, aliás, passou a integrar definitivamente a Equipe de Auditoria, conforme 1ª alteração no Plano de Fiscalização realizada em 18 de novembro de 2013, vide fls. 10299.

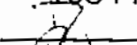
De acordo com o cronograma aprovado, a fase de planejamento da auditoria estendeu-se de 8 a 30 de agosto de 2013. Os procedimentos de verificação deveriam ser executados entre os dias 2 de setembro e 25 de novembro de 2013, enquanto o relatório de auditoria seria elaborado, discutido e revisado entre os dias 26 de novembro e 20 de dezembro de 2013.

Confirmando a tese de que o planejamento é um processo dinâmico, portanto sujeito a alterações, no decorrer da execução dos trabalhos, a Equipe de Auditoria identificou a necessidade de promover modificações pontuais.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

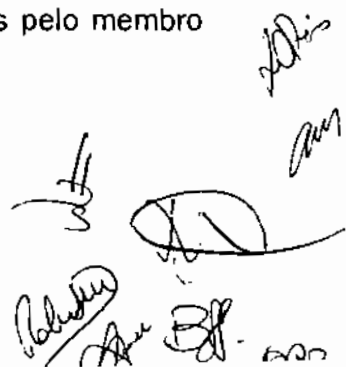
PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10344
Ass: 
Mat. 203.161

Com fundamento nos atrasos na entrega de documentos e informações solicitados na fase de execução da auditoria, na complexidade da análise envolvendo aspectos técnicos de engenharia das obras de ampliação e recuperação do Sistema Rodovia do Sol, dentre outros, o Plenário do TCEES, atendendo à solicitação da equipe, autorizou a prorrogação dos referidos prazos estabelecendo o dia **24 de abril de 2014** como data final da auditoria bem como para a elaboração da respectiva Instrução Técnica Inicial. Nesse sentido, foi realizada, em 19 de fevereiro de 2014, a 3ª alteração no Plano de Fiscalização nº. 74/2013, fls. 10301 deste Processo TC 5591/2013.

No dia 16 de agosto de 2013, foi realizada reunião, na Sala da Presidência no TCEES, com a participação da Equipe de Auditoria, dos supervisores designados para a auditoria, os Auditores de Controle Externo Holdar de Barros Figueira Netto e Idarlene Araujo Oliveira Marques, do Secretário-Geral de Controle Externo à época, Márcio Batista Marinot, do Diretor-Geral da ARSI, senhor Luiz Paulo Figueiredo, da Diretora-Geral do DER/ES, senhora Tereza Maria Sepulcri Netto Casotti, e do Diretor-Presidente da empresa Concessionária Rodovia do Sol S.A., senhor Geraldo Caetano Dadalto. O objetivo desse encontro foi inaugurar a fase de execução da auditoria na concessão do Sistema Rodovia do Sol.

Na execução dos procedimentos de verificação, foram aplicadas as técnicas de avaliação de controles internos específicos (NAG 4402.2.1), de exame e comparação de livros e registros (NAG 4402.2.2), de conciliação (NAG 4402.2.3), de exame documental (NAG 4402.2.4), de análise (NAG 4402.2.5), de inspeção física (NAG 4402.2.6), da observação (NAG 4402.2.7), da circularização (NAG 4402.2.8), da conferência de cálculos (NAG 4402.2.9) e de entrevista (NAG 4402.2.10).

Com a aplicação das técnicas listadas, a Equipe de Auditoria avaliou controles, eventos, operações e transações, examinou registros e documentos, colheu e produziu provas (NAG 4407.1). Tais exames foram documentados em papéis de trabalho, com modelo definido pela Equipe de Auditoria, e preparados pelo membro da Equipe (NAG 4408).



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

Fls. 10345

Ass: 

Mat. 203.161

A documentação desta auditoria registra as informações obtidas e os exames, as análises e as avaliações efetuadas, evidenciando as constatações e constituindo a base de sustentação deste Relatório de Auditoria (4408.1). A Equipe de Auditoria procurou elaborá-la de forma esmerada, objetiva, concisa, clara, completa, exata e conclusiva (NAG 4408.9.1).

Nela foram incluídos as conclusões obtidas (NAG 4408.9.2) e os critérios utilizados, bem como evidenciados os procedimentos adotados na sua extensão e profundidade (NAG 4408.9.3).

Deve-se destacar que a documentação foi preparada de modo que outro profissional de auditoria governamental, mesmo sem contato anterior com o trabalho desenvolvido, possa utilizá-la no futuro, sem dúvidas quanto às conclusões alcançadas e sobre como foram executados os exames (NAG 4408.9.9.1).

Na fase de execução é que foram desenvolvidos os achados de auditoria encontrados durante os exames, mediante análise de critérios, causas e efeitos (NAG 4407.2).

Este Relatório de Auditoria é o meio idôneo à comunicação e divulgação formal dos trabalhos efetuados na auditoria da concessão do Sistema Rodovia do Sol e de seus resultados (NAG 4700). Nele são relatadas as constatações, análises, opiniões, conclusões e recomendações da Equipe sobre o objeto da auditoria (NAG 4701).

Além da comunicação das constatações da Equipe de Auditoria, este Relatório tem a função de subsidiar as tomadas de decisões no âmbito do Tribunal de Contas (NAG 4702). Cabe ressaltar que cabe ao TCEES decidir, em última instância, sobre o resultado do trabalho de auditoria na concessão do Sistema Rodovia do Sol, inclusive quanto às providências a serem tomadas com relação aos achados de auditoria registrados pelos Auditores de Controle Externo (NAG 4702.2), em consonância com os artigos 1º, inciso IX, c/c 105, da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012 – Lei Orgânica do TCEES.

Este Relatório pretende ser claro (NAG 4703.1.1), preciso (NAG 4703.1.2), oportuno (NAG 4703.1.3), imparcial (NAG 4703.1.4), objetivo (NAG 4703.1.5), conciso (NAG 4703.1.6), completo (NAG 4703.1.7), conclusivo (NAG 4703.1.8), construtivo (NAG



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10346
Ass: 
Mar. 2013.161

4703.1.9), simples (NAG 4703.1.10) e impessoal (NAG 4703.1.11). Ele evidencia as constatações, análises, opiniões, conclusões e recomendações pertinentes, e é extenso em razão da complexidade da auditoria na concessão do Sistema Rodovia do Sol (NAG 4705).

Por fim, este Relatório foi submetido à discussão e revisão final (NAG 4714), em conjunto com a Equipe de Auditoria, dos profissionais responsáveis pela supervisão dos trabalhos, Auditores de Controle Externo Holdar de Barros Figueira Netto, Idarlene Araújo Oliveira Marques e Márcio Batista Marinot (este último incluído, em 24 de janeiro de 2014, na supervisão da auditoria pela 2ª alteração no Plano de Fiscalização n. 74/2013, fls. 10300 deste Processo TC 5591/2013).

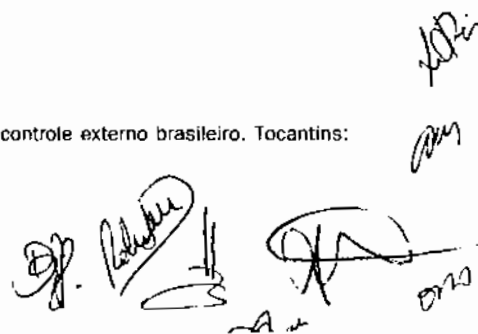
Assinado pelos profissionais responsáveis pela auditoria na concessão do Sistema Rodovia do Sol, este Relatório será encaminhado à 1ª Secretaria de Controle Externo do TCEES (NAG 4710), em cujo âmbito são realizados os trabalhos de fiscalização relacionados com a ARSI, para seguir o trâmite definido na Lei Orgânica do TCEES e em seu Regimento Interno.

1.5 Limitações inerentes ao trabalho de auditoria

Como já foi dito, os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental³¹ aplicáveis ao controle externo brasileiro, salvo quando narrado de forma diversa. Contudo, ocorreram limitações significativas aos exames realizados. As restrições que limitaram os exames estão descritas a seguir.

A primeira limitação digna de nota está associada à metodologia utilizada para abordar aquelas questões de auditoria que se relacionam com a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998.

³¹ INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas de auditoria governamental (NAGS)**: aplicáveis ao controle externo brasileiro. Tocantins: IRB, 2011. 88p.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

Fls. 10347

Ass: 

Max 203.161

Como é detalhadamente apresentado no Apêndice O deste Relatório de Auditoria, durante o período de execução de um contrato de concessão de rodovias, podem ocorrer vários problemas que afetam o equilíbrio da equação econômico-financeira contratual, principalmente por se tratar de contratos de longo prazo (vinte e cinco anos, no caso em análise), sujeitos a incertezas de diversas naturezas. Tais problemas, potenciais causadores de desequilíbrios, resultam de eventos que podem ocorrer diariamente.

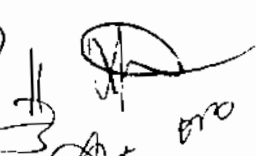
A título de exemplo, em 12 de julho de 2013, a 2ª Vara de Fazenda Pública Estadual de Vitória determinou a cobrança da tarifa básica no valor de R\$ 0,80 (*oitenta centavos*) para a praça de pedágio da Terceira Ponte, evento que até a data de emissão deste Relatório de Auditoria ainda exerce impacto na equação econômico-financeira do Contrato, inclusive com a não homologação do reajuste tarifário para o ano de 2014, em ambas as praças de pedágio. Observe que tal evento modifica não somente a arrecadação da Concessionária, mas inclusive a quantidade de veículos que utilizam o Sistema Rodovia do Sol, uma vez que a tarifa cobrada, fixada judicialmente, é significativamente inferior à homologada pela ARSI para o ano de 2013.

Desse modo, em razão da continuidade desses eventos, além da impossibilidade da quantificação econômica de seus efeitos, no momento em que esta auditoria é realizada, uma vez que ainda não cessaram, a Equipe de Auditoria definiu que, na análise das questões de auditoria que impactam a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro, somente consideraria os eventos ocorridos até 31 de dezembro de 2012.

Os fatos narrados anteriormente, e outros que porventura tenham ocorrido durante o ano de 2013, podem resultar em desequilíbrio para a equação econômico-financeira do contrato. Tal resultado, observado o devido processo legal, deverá ser acrescido ao apurado nesta auditoria.

Uma segunda limitação significativa está associada à dificuldade na obtenção de dados e documentos. Por tratar-se de auditoria numa concessão efetivada há 15 (*quinze*) anos, essa limitação era, em certo grau, aguardada. Ocorre que o problema mostrou-se maior que o esperado em razão de alguns fatores, entre eles: i) o





ero

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

Fls. 10348

Ass: 

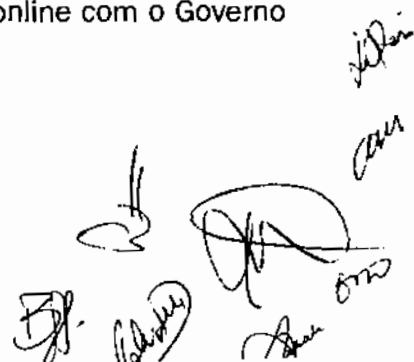
Mat. 203.161

descontrole documental do DER/ES, que não possibilitou o acesso da Equipe de Auditoria ao processo original no qual foi efetivada a Concessão, com os atos e estudos que deveriam dele constar; ii) os atrasos gerados pela Concessionária na entrega da documentação solicitada e no esclarecimento acerca da existência ou não de parcela desta; e iii) a sonegação de documentos por parte da Operação de Rodovias Ltda. – ORL.

Os prejuízos decorrentes de tal limitação, muito claramente, puderam ser sentidos com relação ao desenrolar temporal desta Auditoria, que, acaso contasse com informações fidedignas e em volume adequado, desenvolveria seus trabalhos de maneira muito mais célere do que o levado a efeito, já que informações que deveriam estar disponíveis tiveram de ser produzidas e, muitas vezes, num espaço de tempo por demais alargado.

Relevante limitação aos exames realizados foi a indisponibilidade da Proposta Comercial da empresa Castilho Porto Alegre S.A., licitante vencida no processo licitatório. O DER/ES reconheceu que não consegue encontrar o documento e nem mesmo garantir a sua existência, conforme Ofício nº. 1490/2013, Anexo II deste Relatório de Auditoria. Com isso, não foi possível emitir opinião em relação à existência real de disputa entre as duas licitantes.

A forma como o Quadro 7 foi concebido no Anexo V do Edital de Concorrência Pública para Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998, aliada à inexistência de estudo de viabilidade atualizado para a referida licitação e a não apresentação das **memórias de cálculo relativas aos custos administrativos e operacionais** previstos no Estudo de viabilidade econômico-financeiro para concessão da Rodovia do Sol (ES-060), Versão III de março de 1997, também constituíram limitação aos exames e impossibilitaram que a avaliação realizada pela Equipe de Auditoria fosse além do preço, adentrando às quantidades efetivamente executadas. Com isso, não foi possível avaliar o valor específico dos serviços operacionais não realizados, bem como dos custos necessários para manutenção de um sistema online com o Governo do Estado, que não é efetivamente mantido.



Foi limitação, também, o não fornecimento pela Concessionária Rodovia do Sol S.A. de todos os documentos que compõem a Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social, encaminhando apenas os comprovantes de pagamentos. Com isso, não foi possível confrontar a quantidade de colaboradores imbuídos na operação do sistema frente à quantidade prevista na Proposta Comercial da licitante vencedora.

1.6 Volume de recursos fiscalizados

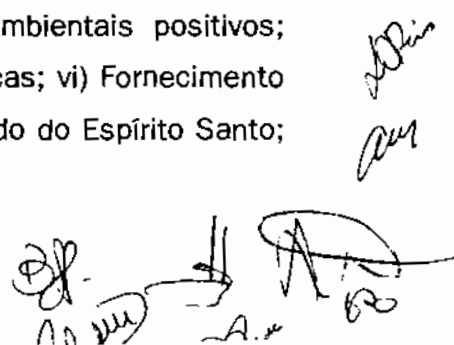
O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 2.730.091.155,21 (*dois bilhões, setecentos e trinta milhões, noventa e um mil, cento e cinquenta e cinco reais e vinte e um centavos*).

Esse valor equivale à receita tarifária total prevista ao longo dos 25 (*vinete e cinco*) anos de concessão do Sistema Rodovia do Sol, conforme Proposta Comercial da licitante vencedora, em valores nominais com data-base em outubro de 2013.

1.7 Benefícios estimados desta auditoria

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos no Capítulo 4 deste Relatório de Auditoria, o benefício financeiro quantificável auferido pela sociedade capixaba com a auditoria aqui relatada será de R\$ 798.797.863,66 (*setecentos e noventa e oito milhões, setecentos e noventa e sete mil, oitocentos e sessenta e três reais e sessenta e três centavos*), com data-base em outubro de 2013, conforme identificado e avaliado detalhadamente no Apêndice S deste Relatório de Auditoria, a partir das fls. 10882.

Além disso, uma vez adotados referidos encaminhamentos, como resultados não financeiros positivos desta atuação do Tribunal, conforme apresentado no referido Apêndice S, pode-se destacar a: i) Melhoria na forma de atuação; ii) Impactos sociais positivos; iii) Impactos econômicos positivos; iv) Impactos ambientais positivos; v) Incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas; vi) Fornecimento de subsídios para a atuação da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo;



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

Fls. 10350

Ass: _____

Mar/2013.161

vii) Fornecimento de subsídios para a atuação do Poder Executivo; viii) Fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário.

1.8 Processos conexos

No TCEES, dois processos já trataram da concessão do Sistema Rodovia do Sol. No primeiro, a Comissão Técnica instituída pela Portaria N nº. 12/1997 analisou o Edital de Concorrência Pública SETR CN-001/97, datado em 10 de junho de 1997, e apontou irregularidades, conforme fls. 979 a 987 do Processo TC 3224/1997.

Em 10 de julho de 1997, conforme fls. 1014 e 1015 do Processo TC 3224/1997, esta Corte assinou prazo para que os senhores Jorge Hélio Leal, à época Diretor-Geral do DER/ES e Presidente da Comissão de Licitação, e Fernando Augusto Barros Bettarello, à época Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas, adequassem o referido Edital, adotando as medidas constantes do voto do Relator, Conselheiro Mário Alves Moreira, fls. 988 a 1013, especialmente, relativas a i) ausência de garantias de minimização do impacto ao Meio Ambiente; ii) possibilidade de alteração do prazo da concessão; e iii) integração da Terceira Ponte à Rodovia do Sol.

Assim, decorrido o prazo sem diligência dos senhores indicados no parágrafo anterior, o Conselheiro Mário Alves Moreira votou, conforme fls. 1016 a 1019 do Processo TC 3224/1997, e o Plenário o acompanhou, fls. 1020, por sustar a execução do Edital de Concorrência Pública SETR CN-001/97.

Tempos depois, em 18 de agosto de 1998, um dia após a sanção da Lei Estadual nº. 5.720/1998, tal Edital foi cancelado, para possibilitar que em 4 de setembro de 1998 fosse inaugurado novo certame, regulado pelo Edital de Concorrência Pública de Concessão nº. 1/1998. Porém, esta nova licitação, com mesmo propósito da anterior, na época não recebeu a mesma atenção desta Casa de Controle Externo.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

Fls. 10351

Ass: 

Mat. 203.161

O segundo foi o Processo TC 4574/2009, no bojo do qual foi realizada auditoria relatada pelo Relatório de Auditoria Extraordinária nº. 3/2009³². Naquela ocasião, o objetivo dos trabalhos limitou-se a apurar a regularidade de alguns pontos da execução do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998, em especial,

1. A legalidade da desobrigação conferida à RODOSOL de não recolher a outorga aos cofres do DER/ES, correspondente a 3% da receita bruta mensal do montante recolhido a título de pedágio dos usuários do serviço concedido;
2. A adequação do serviço público prestado, tanto na rodovia ES-060 como na 3ª Ponte, especialmente o atendimento às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade de tarifas, conforme previsão legal;
3. A atuação do DER/ES na elaboração e fiscalização do referido contrato de concessão, na qualidade de concedente do serviço, especialmente quanto a eventuais favorecimentos em tese praticados em benefício da empresa concessionária e, por conseguinte, contrários ao interesse público³³.

Além disso, aquela auditoria contou com a limitação inerente à figura da auditoria extraordinária, prevista no antigo regimento interno deste Tribunal de Contas, que privilegiava a urgência, limitando a 10 (dez) dias o prazo dos trabalhos. Porém, a limitação que mais impactou nos resultados daquela fiscalização foi o objetivo específico da análise do equilíbrio econômico-financeiro que ali consta.

Na auditoria relatada pelo Relatório de Auditoria Extraordinária nº. 3/2009, a avaliação econômico-financeira teve o objetivo específico de responder à questão da legalidade da suspensão da obrigação de recolher 3% (*três por cento*) da receita tarifária aos cofres do DER/ES. Por conseguinte, não fez parte do escopo da auditoria a averiguação dos demais dados utilizados como origem para a avaliação econômico-financeira, como se pode verificar no seguinte trecho:

Os valores e dados quantitativos utilizados nos cálculos relativos aos eventos causadores de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão foram informados pela AGE-ES à FGV, não cabendo a esta qualquer auditoria a fim de se verificar a autenticidade ou exatidão das referidas informações³⁴.

³² Processo TC 4574/2009, fls. 22-173.

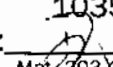
³³ Processo TC 4574/2009, fls. 31.

³⁴ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Avaliação econômico-financeira do contrato de concessão do Sistema RODOSOL*: Produto II – Relatório Técnico I. Rio de Janeiro, 2008. p. 11. *apud* Processo TC 4574/2009, fls. 95.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10352
Ass: 
Mai/2013.161

Desse modo, as conclusões obtidas na auditoria da concessão do Sistema Rodovia do Sol relatada neste Relatório de Auditoria não estão limitadas nem conflitam com as conclusões apresentadas no Relatório de Auditoria Extraordinária nº. 3/2009, uma vez que os trabalhos têm objetivos, escopo, premissas e origem de dados diversos.

No âmbito judicial, destacam-se duas ações: **Ação Ordinária nº. 024.090.090.226 e Ação Ordinária nº. 024.090.107.202.**

Na primeira, a Concessionária Rodovia do Sol S.A. demanda o Departamento de Estradas de Rodagem do Espírito Santo – DER/ES, no seguinte sentido:

19. Propõe assim a Autora a presente ação pedindo
- I - seja determinado o reajuste das tarifas de pedágio do sistema "Rodovia do Sol", como foi requerido pelo ofício CT/DIR/OPER/295/2008, autorizando a Autora a cobrar as tarifas básicas, na Terceira Ponte em R\$ 1,80 (hum real e oitenta centavos) e na Rodovia em 6,90 (seis reais e noventa centavos); e
 - II.1. - a condenação da Ré no dever de indenizar os prejuízos financeiros sofridos pela Autora em razão do congelamento dessas tarifas, calculados desde 1º de Janeiro de 2007 até a data em que for efetivamente praticado o reajuste tarifário dessa concessão, objeto de pedido acima, acrescidos de juros e correção monetária desde sua oconência¹¹, ou
 - II.2. ser determinada a realização de reequilíbrio do contrato, mediante a inclusão, nas tarifas, de importância que assegure a recuperação dessa perda.
- ¹¹Esses prejuízos acumulados desde 1º de Janeiro de 2008 já ultrapassam R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais)³⁵.

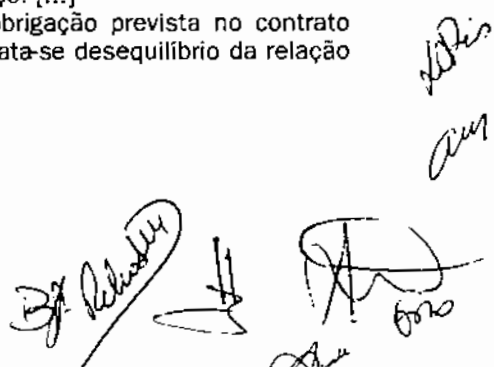
O DER/ES, por sua vez, contesta os argumentos trazidos pela RODOSOL, trazendo, em apertada síntese, o seguinte:

Portanto, para verificar a possibilidade de reajuste nas tarifas que são cobradas no "Sistema Rodovia do Sol" e, dessa forma, para acolhida da pretensão autoral, é imprescindível que se verifique se a equação econômico-financeira do contrato mantém-se preservada também sob a perspectiva do atendimento pela concessionária das obrigações assumidas em contrato e decorrentes da legislação, para somente então analisar se o reajuste solicitado se justifica para finalidade de preservação equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Isso porque não há como impor o aumento de tarifas, com o fito de equilibrar o pacto, se a concessionária não cumpre, com exatidão, as suas obrigações assumidas no contrato de concessão, desequilibrando a relação em desfavor do ente público concedente e da população que utiliza o serviço. [...] ³⁶

Assim, constatando-se desatendimento da obrigação prevista no contrato para manutenção do serviço adequado, constata-se desequilíbrio da relação

³⁵ Processo TC 5591/2013, fls. 7015/7016.

³⁶ Processo TC 5591/2013, fls. 7651.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10353
Ass: 
Mat. 203.161

contratual desfavorável ao Estado, o qual será apenas agravado caso se autorize o reajustamento das tarifas cobradas.³⁷

Na Ação Ordinária nº. 024.090.107.202, promovida pelo DER/ES em face da Concessionária Rodovia do Sol S.A., constam os pleitos abaixo:

(a) seja DECLARADA a existência de relação jurídica decorrente do Contrato de Concessão de Serviço Público nº 01/1998 que obrigue a requerida, Concessionária Rodovia do Sol S.A., a manter, durante todo o prazo da concessão, "a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários", inclusive com a adoção de outras medidas, não previstas no Programa de Exploração da Rodovia, destinadas à readequação da estrutura do trecho concedido para a preservação da "fluidez do tráfego", tais como obras de ampliação e melhoramento da capacidade das vias, independentemente de reajuste de tarifa ou re-equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, reconhecendo-se, ainda, que tais encargos estão abarcados dentre as obrigações da empresa concessionária sintetizadas no conceito de "serviço adequado", em vista da assunção do risco de alteração do volume do trânsito (para maior ou menor) integralmente pela concessionária (Cláusula XIII, Item 1, do Contrato de Concessão de Serviço Público nº 01/1998);

(b) seja DECLARADA a existência de relação jurídica decorrente do Contrato de Concessão de Serviço Público nº 01/1998 que obrigue a requerida, Concessionária Rodovia do Sol S.A., a promover obras, ou arcar com o respectivo custo, visando à melhoria do serviço prestado pela concessionária e à garantia da fluidez do tráfego, quando prejudicada pelo aumento do fluxo de veículos a gerar a conseqüente diminuição da capacidade do trecho concedido de absorção da demanda do serviço, independentemente da promoção re-equilíbrio econômico-financeiro ou qualquer outro tipo de reajustamento contratual, na forma do item 2, alínea "d", da Cláusula XXIV, e do item 7 da Cláusula XVI, do Contrato nº 01/98, inclusive no trecho da concessão denominado Ponte Deputado Darcy Castelo de Mendonça (Terceira Ponte), por força da obrigação de prestar e manter o fornecimento do "serviço adequado" tal como imposto na Cláusula XVI, itens 1, 2, 3 e 4 do Contrato em foco³⁸.

A concessionária, a seu turno, contesta os argumentos trazidos pelo Estado do Espírito Santo, alegando em suma que, não havendo previsão de nível de serviço na Terceira Ponte, não há obrigação de arcar com obras de ampliação nesse trecho. Para que tal ocorra, segundo ela, necessário se faz o restabelecimento do equilíbrio econômico e financeiro do contrato, conforme trecho abaixo:

E indiscutível, previsto também em lei, que a alteração unilateral do contrato de concessão (modificação dos encargos do concessionário), imposta pelo Poder Concedente obriga ao prévio restabelecimento do

³⁷ Processo TC 5591/2013, fls. 7683.

³⁸ Processo TC 5591/2013, fls. 8356-8357.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013

Fls. 10354

Ass: 

Mat. 203.161

equilíbrio econômico e financeiro do contrato, como expressamente prevê o Art. 9º, § 4º, da Lei nº 8.987/95.³⁹

As duas ações ainda não foram objeto de decisão final pelo Poder Judiciário. Contudo, tiveram seu teor parcialmente abordado no achado de auditoria narrado na Seção 2.6 deste Relatório. Considerando-se a independência das instâncias administrativa e cível, não há óbices para que tal ocorra, mormente porque as conclusões desta Corte de Contas não têm o condão de vincular a atuação jurisdicional.

³⁹ Processo TC 5591/2013. fls. 8635.



