

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10471
Ass: 
Mat. 203.161

(Concessão do Sistema Rodovia do Sol), tendo em vista a competência que lhe foi distribuída pelo artigo 71, inciso X, da Constituição Estadual, e pelo artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012, e na forma regulada pelo artigo 114, inciso III, de sua Lei Orgânica, e pelo artigo 208 do Regimento Interno do TCEES, assinar prazo de até 180 (cento e oitenta) dias para que **a ARSI promova novo reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998 e nele considere, como eventos causadores de desequilíbrio do contrato, os efeitos financeiros decorrentes da não operação do Posto de Fiscalização e dos postos móveis de pesagem, bem como da inexistência de banco de dados destinado a alimentar um sistema de informações "on-line" com o Governo do Estado.**

2.13 Fiscalização deficiente do Poder Concedente [QA21]

Nos termos do artigo 29, incisos I e VI, da Lei nº. 8.987/1995, incumbe ao Poder Concedente “*regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação*” e “*cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão*”. Na Concessão do Sistema Rodovia do Sol, tais encargos recaem, desde a assinatura do 3º Termo Aditivo, em 16 de novembro de 2009, à ARSI, conforme Cláusula XXIII do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998.

A Equipe de Auditoria verificou que **a fiscalização da ARSI é deficiente em certos aspectos da prestação dos serviços concedidos, baseando-se, em alguns casos, somente em relatórios produzidos pela própria Concessionária**, falhando ao não realizar estudos específicos para avaliar a adequação das funções operacionais abaixo.

De acordo com o artigo 67 da Lei nº. 8.666/1993, é permitido ao fiscal do contrato de uma licitação a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. O § 1º do aludido artigo indica que **o fiscal do contrato deve levantar, por si próprio, informações que possam subsidiar**


B.F.
ano

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

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10472
Ass: 
Mat. 203.161

seu julgamento sobre a adequação do serviço contratado, e não apenas basear-se nas informações e relatórios produzidos pelo próprio fiscalizado.

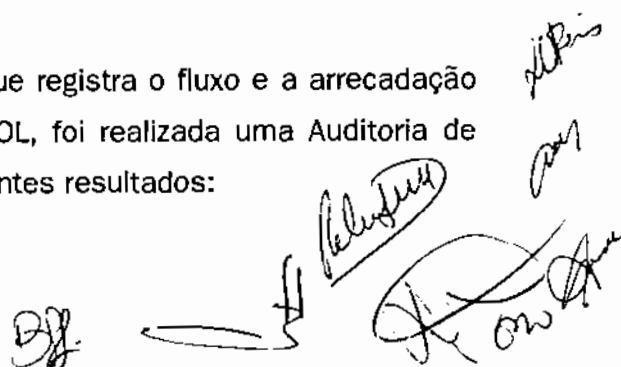
Foram encontradas falhas na fiscalização do sistema de arrecadação da Concessionária, do intervalo de tempo necessário à operação manual ou automática de cobrança da tarifa, do intervalo de tempo decorrido entre a chegada de um veículo à praça de pedágio e o seu posicionamento junto à cabina de cobrança, da confiabilidade do sistema de contagem de fluxo e arrecadação das praças de pedágio, e, especialmente, na fluidez do tráfego em todos os trechos da Rodovia do Sol, inexistindo resultados conclusivos sobre a quantidade de horas por ano em cada nível.

Em relação ao Sistema de Arrecadação, o Ofício ARSI nº. 204/2013, incluso no Anexo II deste Relatório de Auditoria, afirma que *“Por meio do sistema SICAT, Sistema Integrado de Controle e Arrecadação de Tarifas, o gerenciamento do sistema de controle e arrecadação implantado atendeu a todas as premissas para o desenvolvimento do projeto descritas no PER”*. Contudo, faltam levantamentos, estudos, análises, testes que comprovem o atendimento às premissas, não tendo sido apresentado nenhum documento que justifique essa conclusão.

No referido Ofício, a ARSI avalia que o tempo de cobrança da tarifa atende aos limites estabelecidos no Contrato, de acordo com os relatórios encaminhados pela Concessionária, contemplando os anos de 2010 a 2012, com ressalva para o primeiro trimestre de 2012, quando o tempo não teria sido atendido devido à troca no sistema que controla a arrecadação e a readaptação dos funcionários. Também aqui não foram apresentados estudos produzidos pela própria ARSI para atestar o cumprimento destes limites de tempo.

Quanto ao tempo de espera na fila, não constam nos relatórios da ARSI a realização de procedimentos de teste independentes, apenas análise dos documentos enviados pela Concessionária.

No que diz respeito ao sistema de informações que registra o fluxo e a arrecadação do pedágio, em 2004, durante a CPI da RODOSOL, foi realizada uma Auditoria de Segurança, cujo relatório final apresentou os seguintes resultados:



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
1ª Secretaria de Controle ExternoPROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10473
Ass: 
MÊS 203.161

Existência de bases diferentes, uma para controle direto do movimento real e outra, gerada a partir da primeira, usada para gerar os relatórios;

[...] Existência de bases diferentes, uma para controle direto do movimento real e outra usada para gerar os relatórios. Sendo que ambas são atualizadas ao mesmo tempo, mas com dados diferentes;

[...] Programa preparado para gerar relatórios com dados não completos. Alguns sistemas possuem teclas especiais para entrar em "modo fiscalização" onde geram relatórios apenas parciais dos dados;

[...] Uso de "contabilidade de caderno" para terminais. Alguns pontos de arrecadação são mantidos off-line da base. A contabilidade e controle destes pontos são feitos fora do sistema, através da leitura de dados local, anotação em meio físico ou outro meio eletrônico externo (notebook). Assim no sistema aquele ponto de arrecadação aparece como desligado, num momento em que estava em funcionamento;

[...] O sistema mantém a "contabilidade de caderno" (contabilidade paralela) nos terminais, que é coletada posteriormente em meio físico ou em equipamento móvel externo. Ou seja, nos pontos de arrecadação, a contabilidade é completa, mas o sistema só envia para a central parte dos dados. O restante fica local e é consolidado fora do sistema;

[...] Sistema é maquiado com um ou mais meses de atraso, permitindo o controle no mês corrente e a emissão de relatórios maquiados nos meses anteriores;

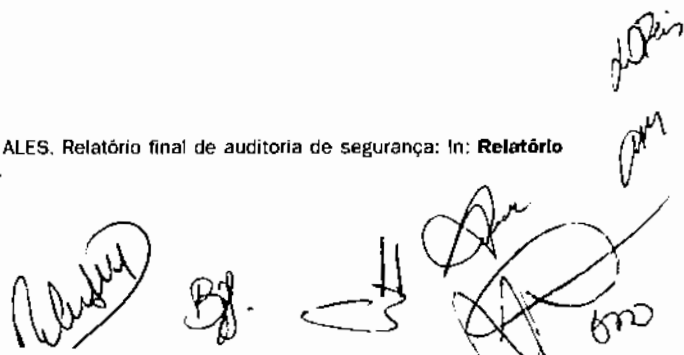
[...] O sistema contém chaves fracas, portas de entrada, mecanismos de baixa segurança ou outros aspectos que permitam a alteração direta dos dados no banco de dados¹²¹;

Apesar dos indícios, o relatório reconheceu ao final que nenhum deles permite a comprovação inequívoca da existência de fraudes. Ao mesmo tempo, recomendou medidas de segurança diversas e medições independentes associadas a relatórios operacionais contínuos, para permitir a verificação direta da validade dos dados de arrecadação da concessionária.

Antes de prosseguir, vale ressaltar que, neste período, a responsabilidade de fiscalização do contrato estava a cargo do DER/ES. Na auditoria realizada por este Tribunal em 2009, a fiscalização do DER/ES foi um dos aspectos analisados. Naquela oportunidade, constatou-se que os dados estatísticos que o órgão possuía sobre fluxo de veículos nos pedágios eram elaborados pela RODOSOL¹²². Ou seja, a fiscalização do DER/ES era deficiente.

Posteriormente, a Auditoria Geral do Estado – AGE encomendou uma inspeção no Sistema de Informação da Concessionária, cujas conclusões do Relatório Final seguem transcritas:

¹²¹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – ALES. Relatório final de auditoria de segurança: In: **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Rodosol**. Anexo VI.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10474
Ass: 
Mat-203.161

- a) Não foram identificadas inconsistências ou discrepâncias capazes de comprovar diretamente uma fraude no sistema de arrecadação das praças de pedágio analisadas.
- b) O sistema da concessionária, porém, permanece suscetível a fraudes e adulterações. O login e senhas de acesso direto ao banco permanecem de domínio amplo e a existência de diferenças, embora sutis, nos dados indicam a possibilidade de adulteração dos mesmos pela equipe da concessionária.
- c) Foi identificado problema de duplicidade de informações no banco de dados. A tabela que contém o sumário do fluxo de veículos, parte principal dos dados de controle, aparece duplicada com informações 40% menores na segunda tabela. A existência de fraudes, porém, não foi confirmada pela contagem manual dos veículos. Este problema ocorre desde antes da primeira inspeção, realizada em Janeiro de 2004¹²³.

Com isso, em 2005, a Auditoria Geral do Estado contratou a empresa *Módulo Security Solutions* para o desenvolvimento e implantação de uma solução de software denominada Sistema de Monitoramento e Controle – SMC, para acompanhamento do registro do fluxo de veículos das praças de pedágio. Esta solução mantinha um banco de dados com informações sobre o fluxo de veículos destas praças e possibilitava a geração de relatórios gerenciais em diversos níveis. Estes relatórios seriam confrontados com as informações de fluxo fornecidas pela Concessionária.

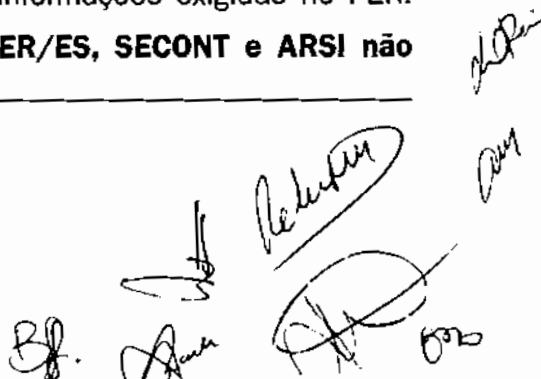
Por meio do Ofício nº. 21/2013, esta Equipe de Auditoria solicitou à Secretaria de Controle e Transparência – SECONT os relatórios do sistema SMC, para verificar a confiabilidade do registro do fluxo por parte da concessionária. Contudo, **a secretaria não apresentou os referidos relatórios.**

O SMC foi disponibilizado à ARSI em sua criação, entretanto, após análise técnica, foram detectados inúmeros erros e inconsistências que tornavam o sistema ineficaz. Além disso, em 2012 a Concessionária atualizou seu sistema, o SICAT, tornando-o incompatível com o SMC. Por isso, a solução foi considerada inadequada às necessidades da ARSI, conforme fls. 73 do processo ARSI nº. 49475487, incluída no Anexo IX deste Relatório de Auditoria.

De maneira geral, constata-se que a Concessionária Rodovia do Sol S.A. mantém um sistema de informações que registra e armazena as informações exigidas no PER. Entretanto, **as entidades fiscalizadoras do Estado, DER/ES, SECONT e ARSI não**

¹²² Relatório de Auditoria Extraordinária nº. 3/2009, fl. 142.

¹²³ Processo TC 5591/2013, fls. 588-597.



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

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10475
Ass: 
Ma. 203.161

realizaram estudos e procedimentos eficazes para verificar a confiabilidade dos dados armazenados em confronto com a realidade, mesmo após auditorias independentes terem constatado falhas de integridade de dados e de segurança.

Quanto à aferição da adequação do serviço no que tange à fluidez do tráfego, não foram apresentados estudos conclusivos sobre o nível de serviço atual na Rodovia do Sol. A ARSI, no Ofício nº. 204/2013, incluso no Anexo II deste Relatório de Auditoria, afirma que *"está em processo de contratação de empresa especializada para contagem de tráfego em pontos estratégicos visando verificar as condições atuais de fluidez"*.

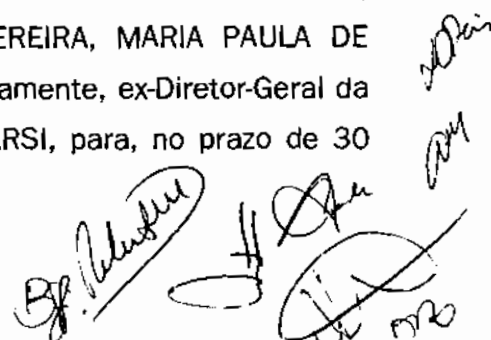
Utilizando estudos realizados pela ARSI, conforme Nota Técnica nº. 6/2011, também incluída no Anexo XI deste Relatório de Auditoria, com dados da praça de pedágio da Praia do Sol, é possível estimar a quantidade de veículos-hora nos horários de maior fluxo. Verifica-se, então, que o fluxo na Rodovia ES-060 encontra-se, de forma geral, abaixo da sua capacidade.

Contudo, há de se ressaltar que essa estatística vale apenas para a praça de pedágio da Praia do Sol, não sendo possível estimar o nível de serviço para os demais trechos, principalmente os urbanos, nos quais o fluxo é mais intenso.

Desse modo, considerando as deficiências narradas na fiscalização da Concessão pela ARSI, especialmente a omissão quanto à promoção de estudos independentes para avaliar a adequação das funções operacionais, a responsabilidade recai sobre seus Diretores-Gerais nesse período, senhores José Eduardo Pereira, Maria Paula de Souza Martins e Luiz Paulo de Figueiredo.

Pelo exposto, com relação ao achado aqui relatado, a Equipe de Auditoria propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES os seguintes encaminhamentos:

1. Com fundamento no artigo 207, inciso I, do Regimento Interno do TCEES, determinar a citação dos senhores JOSÉ EDUARDO PEREIRA, MARIA PAULA DE SOUZA MARTINS e LUIZ PAULO DE FIGUEIREDO, respectivamente, ex-Diretor-Geral da ARSI, ex-Diretora-Geral da ARSI e atual Diretor-Geral da ARSI, para, no prazo de 30



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

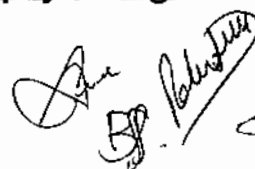
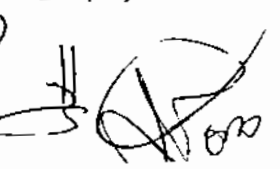
PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10476
Ass: 
Mat. 203.161

(trinta) dias, **apresentar razões de justificativas sobre as deficiências narradas na fiscalização da Concessão pela ARSI, especialmente a omissão quanto à promoção de estudos independentes para avaliar a adequação das funções operacionais (inclusive sobre a possibilidade do TCEES acolher as propostas de encaminhamento seguintes);**

2. Com fundamento no artigo 207, inciso II, do Regimento Interno do TCEES, tendo em vista o **princípio do contraditório**, determinar a oitiva da AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO BÁSICO E INFRAESTRUTURA VIÁRIA – ARSI, para que, no prazo de até 30 (trinta) dias, **manifeste-se sobre as deficiências narradas na fiscalização da Concessão pela ARSI, especialmente a omissão quanto à promoção de estudos independentes para avaliar a adequação das funções operacionais (Inclusive sobre a possibilidade do TCEES acolher as propostas de encaminhamento seguintes)**, uma vez que pode resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo;

3. Caso os esclarecimentos apresentados não elidam os fundamentos do achado de auditoria narrado nesta Seção 2.13, com fundamento no artigo 135, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012, e no artigo 207, § 4º, c/c o artigo 389, inciso II, ambos de seu Regimento Interno, **aplicar aos responsáveis multa no valor compreendido entre R\$ 3.000,00 (três mil reais) e R\$ 100.000,00 (cem mil reais);**

4. Caso os esclarecimentos apresentados não elidam os fundamentos do achado de auditoria narrado nesta Seção 2.13, mas o Tribunal (apesar de outros achados narrados neste Relatório de Auditoria) não determine que a ARSI tome as medidas necessárias à extinção do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998 (Concessão do Sistema Rodovia do Sol), tendo em vista a competência que lhe foi distribuída pelo artigo 71, inciso X, da Constituição Estadual, e pelo artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012, e na forma regulada pelo artigo 114, inciso III, de sua Lei Orgânica, e pelo artigo 208 do Regimento Interno do TCEES, assinar prazo de até 90 (cento e oitenta) dias para que **a ARSI apresente a esta Corte de Contas um plano de ação, contemplando um programa de fiscalização que avalie, pelo menos: i) a adequação do sistema de arrecadação da Concessionária Rodovia do Sol S.A. às premissas de projeto exigidas no PER; ii) o**

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

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10477
Ass: 
Mat. 203.161

intervalo de tempo necessário à operação manual ou automática de cobrança da tarifa; iii) o intervalo de tempo decorrido entre a chegada de um veículo à praça de pedágio e o seu posicionamento junto à cabina de cobrança; iv) a confiabilidade do sistema de contagem de fluxo e arrecadação das praças de pedágio; e v) a fluidez do tráfego em todos os trechos do Sistema Rodovia do Sol, apresentando resultados conclusivos sobre a quantidade de horas por ano em cada nível, por segmento homogêneo.

2.14 Índice de reajuste inadequado ao perfil dos serviços prestados [QA23]

O Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998 previu, em sua Cláusula XIX – Do Reajuste da Tarifa Básica, índice de reajuste obtido por meio de fórmula paramétrica, na qual 90% (*noventa por cento*) de seu peso está vinculado a índices relacionados à construção e consultoria de obras rodoviárias e apenas 10% (*dez por cento*) de seu peso advém de índice geral de preços. Entretanto, o cronograma contratual previa obras apenas nos 5 (*cinco*) primeiros anos da Concessão (até 2003), tornando o índice contratual inadequado para o reajuste a ser realizado nos 20 (*vinte*) anos restantes da Concessão, caracterizada pela prestação de serviço público.

Para ilustrar o efeito dessa inadequação na tarifa cobrada do usuário, o Gráfico 1, adiante, apresenta a variação entre agosto de 1998 e agosto de 2013 (meses nos quais os índices são coletados para efeito de reajuste contratual) do índice contratual de reajuste frente ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC e ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

