

3 CONCLUSÃO

Pelos idos de 1997, o Governo do Estado, do então Governador Vitor Buaiz, resolveu reestruturar completamente a Rodovia do Sol, no trecho entre os Municípios de Vila Velha e Guarapari. Porém, como o Estado vivia uma complicada situação financeira, optou por fazê-lo mediante concessão à iniciativa privada.

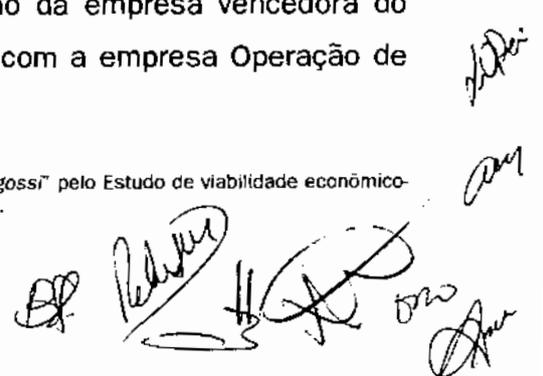
Ocorre que, isoladamente, a exploração econômica da Rodovia não era financeiramente atrativa. Então, decidiu reunir, num único empreendimento, a exploração econômica da Rodovia do Sol, entre Vila Velha e Guarapari, e a Terceira Ponte, tornando-o atrativo à iniciativa privada. Nesse empreendimento, enquanto a Terceira Ponte receberia, aproximadamente, 15% (*quinze por cento*)¹²⁷ dos investimentos totais, seus usuários arcariam com, aproximadamente, 70% (*setenta por cento*) da arrecadação total.

Portanto, a decisão de unir a Terceira Ponte à Rodovia do Sol, para formar o Sistema Rodovia do Sol, trata de opção pelo subsídio cruzado, no qual o usuário da Terceira Ponte paga para subsidiar o valor da tarifa na Rodovia do Sol. Tal decisão, apesar de político-administrativamente controversa, é juridicamente possível [QA01].

Ocorre que, o procedimento de Concessão da Rodovia do Sol, tanto na fase interna quanto na fase externa da licitação, foi recheado de vícios. Por exemplo, não foram elaborados elementos suficientes de projeto básico que permitiriam a plena caracterização das obras envolvidas [QA02] (vide Seção 2.2 deste Relatório de Auditoria, fls. 10358 deste Processo TC 5591/2013).

O Edital de Concorrência Pública para a Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998 do DER/ES, por sua vez, continha uma série de exigências que restringiram ilegalmente o caráter competitivo do certame licitatório [QA05] (vide Seção 2.5, fls. 10396), inclusive a previsão ilegal, como obrigação da empresa vencedora do certame licitatório, do pagamento da dívida do Estado com a empresa Operação de

¹²⁷ Somando os investimentos estimados para a Terceira Ponte e para o "Canal Bigossi" pelo Estudo de viabilidade econômico-financeiro para concessão da Rodovia do Sol (ES-060). Versão III de março de 1997.



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

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10511
Ass: 
Mat. 203.161

Rodovias Ltda. – ORL, no expressivo valor de R\$ 11.500.000,00 (*onze milhões e quinhentos mil reais*) [QA03] (vide Seção 2.3, fls. 10372).

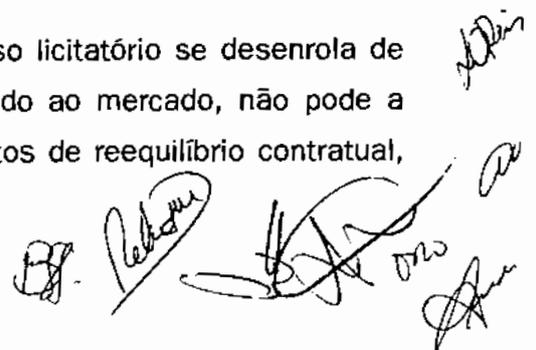
E mais, não previu critérios objetivos para aferir a adequação do serviço prestado, no que tange à fluidez do tráfego de veículos na Terceira Ponte [QA06] (vide Seção 2.6, fls. 10414). Além disso, fixou o limite máximo da Tarifa Básica de Pedágio, da Terceira Ponte, com sobrepreço, em R\$ 0,95 (*noventa e cinco centavos de real*), quando em hipótese alguma poderia ser superior a R\$ 0,91 (*noventa e um centavos de real*) (vide Seção 2.17, fls. 10490).

Ao menos, as cláusulas editalícias e contratuais referentes ao fluxo veicular e aos riscos de trânsito envolvidos são juridicamente válidas [QA07], mas a emissão da licença ambiental prévia foi ilegal [QA08] (vide Seção 2.7, fls. 10428). Não à toa, o Edital foi publicado sem a necessária aprovação da Procuradoria Geral do Estado – PGE ou do Controle Interno [QA04] (vide Seção 2.4, fls. 10382).

A disputa, propriamente dita, embora não tenha havido nenhuma inabilitação [QA10], pelos motivos já expostos, foi irremediavelmente prejudicada. Tanto que, entre 18 (*dezoito*) empresas que demonstraram interesse, inclusive participando de visita técnica, somente 2 (*duas*) apresentaram propostas, sagrando-se vencedora a empresa Servix Engenharia S.A., com proposta de Tarifa Básica de Pedágio, relativa à Terceira Ponte, no valor de R\$ 0,94 (*noventa e quatro centavos de real*), portanto, sendo superior a R\$ 0,91 (*noventa e um centavos de real*), eivada de sobrepreço (vide Seção 2.17, fls. 10490).

Veja que, embora a Taxa Interna de Retorno – TIR de projeto declarada na Proposta Comercial da licitante vencedora fosse 16,80% a.a. (*dezesseis por cento e oitenta centésimos por cento ao ano*), que a colocaria dentro da realidade nacional para o momento [QA09], na realidade ela era de 20,94% a.a. (*vinte por cento e noventa e quatro centésimos por cento ao ano*), acima dos limites do intervalo que a própria Administração considerava de mercado, à época (vide Seção 2.17, fls. 10490).

Cabe ressaltar que, naqueles casos em que o processo licitatório se desenrola de acordo com os ditames legais, com resultado adequado ao mercado, não pode a Administração, por ato unilateral, considerar, para efeitos de reequilíbrio contratual,



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

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10512
Ass: 
Max. 203.161

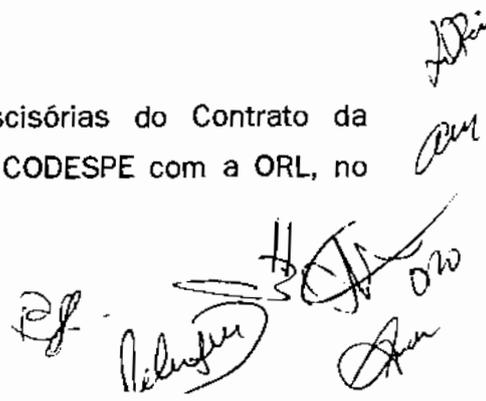
taxa de desconto do fluxo de caixa diversa da TIR de projeto, resultado do certame no qual tenha havido ampla concorrência (infelizmente não foi o que ocorreu na Concorrência para a Concessão do Sistema Rodovia do Sol). A utilização de taxa de desconto diversa estaria reservada à hipótese de inclusão de novos investimentos após a contratação, quando deve ser utilizada a metodologia do fluxo de caixa marginal, com taxa de desconto adequada ao momento do acréscimo de investimentos [QA29].

Desse modo, **os inúmeros achados de auditoria apontados são mais que suficientes para asseverar a absoluta nulidade do procedimento licitatório e, por conseguinte, do contrato dele decorrente.**

Ao longo da execução contratual, desde o início do Contrato até 31 de dezembro de 2012, enquanto o fluxo acumulado de veículos na Rodovia do Sol está aquém do estimado na Proposta Comercial da licitante vencedora, o fluxo acumulado de veículos na Terceira Ponte é superior ao estimado. Como resultado, nesse período, a receita tarifária total realizada pela Concessionária Rodovia do Sol S.A. foi inferior à prevista. Deve-se destacar que em 2012 o fluxo de veículos na Terceira Ponte foi 22% (*vinte e dois por cento*) superior ao estimado inicialmente, o que poderia, nos próximos anos, reverter a tendência de arrecadação acumulada inferior à inicialmente prevista [QA11].

A Concessionária não se beneficiou com a homologação de reajustes indevidos [QA23], mas o índice de reajuste contratualmente previsto mostrou-se inadequado ao perfil dos serviços prestados no âmbito da Concessão do Sistema Rodovia do Sol [QA23] (vide Seção 2.14, fls. 10477). As receitas acessórias, por sua vez, por ocasião do 2º Termo Aditivo, foram corretamente consideradas para fins de equilíbrio econômico-financeiro do Contrato [QA28]. A Concessionária também não obteve receitas antes da contrapartida de serviços [QA30], mas não foi comprovado o saneamento das pendências enumeradas no Termo de Vistoria (vide Seção 2.15, fls. 10479).

Há quitação referente ao pagamento das verbas rescisórias do Contrato da Companhia de Desenvolvimento de Projetos Especiais – CODESPE com a ORL, no



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

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10513
Ass: 
Mar/2013/161

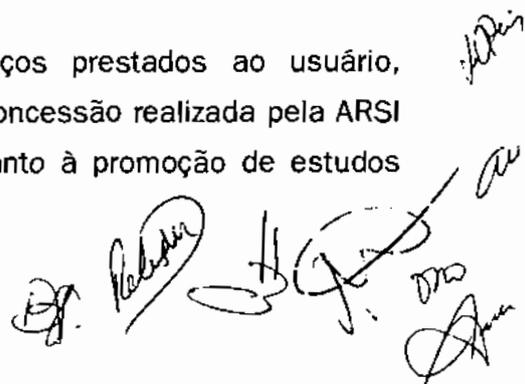
valor de R\$ 11.500.000,00 (*onze milhões e quinhentos mil reais*), mas eventuais acréscimos requeridos pela Concessionária a esse título não são devidos [QA12] (vide Seção 2.8, fls. 10443). Por outro lado, a obrigação do pagamento pelos direitos de concessão, prevista inicialmente no Contrato, não foi paga em razão de ter sido extinta, por ocasião do 2º Termo Aditivo, na busca por modicidade tarifária [QA19].

Com relação às Verbas para Custeio da Fiscalização [QA17] (vide Seção 2.10, fls. 10453) e para Aparelhamento da Polícia Rodoviária Estadual [QA18] (vide Seção 2.11, fls. 10458), tanto uma como a outra foram repassadas pela Concessionária em valores aquém dos devidos. No caso da primeira, a diferença entre o valor devido e o valor efetivamente repassado ao Órgão Fiscalizador, entre 1999 e 2010, a título de Verba para Custeio da Fiscalização, apresentados, distribuídos e calculados na Tabela 6, fls. 10388 deste Processo TC 5591/2013, totaliza R\$ 241.433,06 (*duzentos e quarenta e um mil, quatrocentos e trinta e três reais e seis centavos*), em valores nominais com data-base em outubro de 2013.

Já no caso da Verba para Aparelhamento, a diferença entre o valor devido e o valor efetivamente repassado à Polícia Rodoviária Estadual, entre 1999 e 2012, a título de Verba para Aparelhamento, apresentados, distribuídos e calculados na Tabela 7, fls. 10391 deste Processo TC 5591/2013, totaliza R\$ 995.637,01 (*novecentos e noventa e cinco mil, seiscentos e trinta e sete reais e um centavo*), em valores nominais com data-base em outubro de 2013.

Embora as condições de operação do Sistema tenham sido diferentes das previstas inicialmente, em decorrência 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, tais condições não foram consideradas (quando deveriam ter sido) eventos causadores de desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, com a necessária alteração contratual [QA21] (vide Seção 2.12, fls. 10463).

Aliás, quanto à operação do sistema e aos serviços prestados ao usuário, especialmente a fluidez do trânsito, a fiscalização da Concessão realizada pela ARSI é deficiente, especialmente em razão da omissão quanto à promoção de estudos

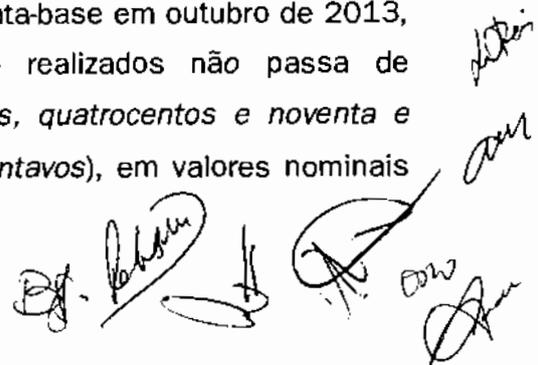


independentes para avaliar a adequação das funções operacionais. Por isso, não foram encontradas evidências conclusivas quanto à sua adequação e sequer quanto à sua compatibilidade com o previsto no Contrato [QA21] (vide Seção 2.13, fls. 10471).

Em relação às licenças e condicionantes ambientais necessárias à regular execução contratual, as obras somente foram iniciadas após a expedição das devidas licenças ambientais de instalação [QA14]. Igualmente, também havia a licença ambiental de operação antes do início da operação do trecho da Concessão que a requeria [QA22], porém ela foi ilegalmente expedida sem a verificação do cumprimento de todas as condicionantes ambientais [QA16] (vide Seção 2.9, fls. 10447).

Em relação às desapropriações, instituição de servidões administrativas ou limitações administrativas ao direito de propriedade, no Sistema Rodovia do Sol, cujo risco não foi distribuído à Concessionária, embora tenham sido previstos, conforme 2º Termo Aditivo, R\$ 19.715.861,72 (*dezenove milhões, setecentos e quinze mil, oitocentos e sessenta e um reais e setenta e dois centavos*), em valores nominais com data-base em outubro de 2013, somente foram comprovadamente pagos R\$ 575.066,22 (*quinhentos e setenta e cinco mil, sessenta e seis reais e vinte e dois centavos*), em valores nominais com data-base em outubro de 2013, conforme detalhado na Tabela 35, localizada no Apêndice E deste Relatório de Auditoria, às fls. 10639 deste Processo TC 5591/2013 [QA15] (vide Seção D.12, Apêndice D, fls. 10588).

Em relação aos demais investimentos, especialmente as obras, a Concessionária não se beneficiou com seu adiamento em relação ao previsto no Contrato, após alterações [QA20], mas se beneficiou com a superavaliação de seu montante e com sua inexecução parcial. De fato, enquanto no Contrato, após alterações, estejam previstos investimentos no valor de R\$ 438.682.765,95 (*quatrocentos e trinta e oito milhões, seiscentos e oitenta e dois mil, setecentos e sessenta e cinco reais e noventa e cinco centavos*), em valores nominais com data-base em outubro de 2013, o valor paradigma dos investimentos efetivamente realizados não passa de R\$ 233.495.208,67 (*duzentos e trinta e três milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, duzentos e oito reais e sessenta e sete centavos*), em valores nominais



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

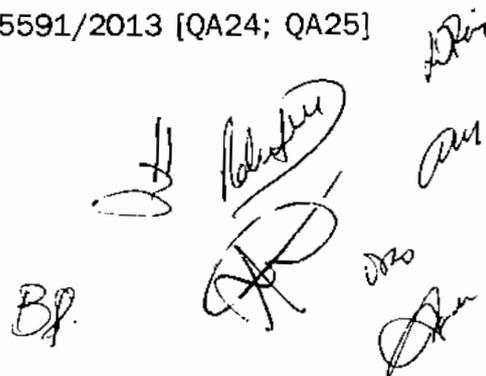
PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10515
Ass: 
May/2013.161

com data-base em outubro de 2013, conforme apresentado na Tabela 36, localizada no Apêndice E, às fls. 10640 e seguinte [QA13] (vide Apêndice D, fls. 10571).

Quanto à qualidade das obras realizadas no âmbito da Concessão do Sistema Rodovia do Sol, a Equipe de Auditoria observou que, no que tange à classe rodoviária, 14,87% (*quatorze por cento e oitenta e sete centésimos por cento*) do Contorno de Guarapari foi entregue pela Concessionária em qualidade inferior à contratada pela Administração e remunerada pelos usuários. Verificou, também, que já no projeto da duplicação da ES-060 (trecho entre a interseção com a Rodovia Darly Santos e Setiba) e do Contorno de Guarapari, a Concessionária não buscou entregar um produto com qualidade equivalente à contratada pela Administração e remunerada pelos usuários [QA13] (vide Seção 2.16, fls. 10483).

Pior, os controles tecnológicos mostram que todas as camadas constitutivas do pavimento, executadas pela Concessionária Rodovia do Sol S.A., comprovadamente, apresentam problemas de ordem técnica de engenharia, desde a sua origem, e o DER/ES deveria tê-las rejeitado, pois não atendiam aos critérios de qualidade contratuais, inclusive os oriundos de normas técnicas [QA13] (vide Seção 2.16, fls. 10483).

Também beneficiou irregularmente a Concessionária, a superavaliação da previsão de custos operacionais e administrativos, tanto relativos à mão de obra, quanto relativos aos demais custos. Os custos operacionais e administrativos com mão de obra foram estimados na Proposta Comercial em R\$ 341.975.753,76 (*trezentos e quarenta e um milhões, novecentos e setenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e três reais e setenta e seis centavos*), em valores nominais com data-base em outubro de 2013, todavia seu valor paradigma não passa de R\$ 277.748.723,35 (*duzentos e setenta e sete milhões, setecentos e quarenta e oito mil, setecentos e vinte e três reais e trinta e cinco centavos*) em valores nominais com data-base em outubro de 2013, conforme detalhado na Tabela 38, localizada no Apêndice G deste Relatório de Auditoria, às fls. 10647 e seguintes deste Processo TC 5591/2013 [QA24; QA25] (vide Apêndice F, fls. 10642).

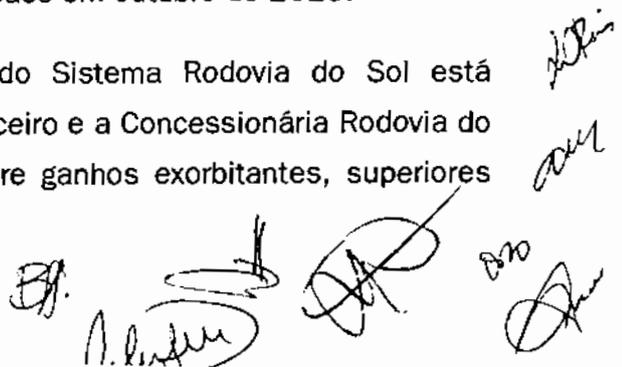


Semelhantemente, os custos operacionais e administrativos, exclusive mão de obra, foram estimados na Proposta Comercial em R\$ 149.177.163,43 (*cento e quarenta e nove milhões, cento e setenta e sete mil, cento e sessenta e três reais e quarenta e três centavos*), em valores nominais com data-base em outubro de 2013, porém seu valor paradigma não passa de R\$ 110.922.044,66 (*cento e dez milhões, novecentos e vinte e dois mil, quarenta e quatro reais e sessenta e seis centavos*) em valores nominais com data-base em outubro de 2013, conforme detalhado na Tabela 40, localizada no Apêndice I deste Relatório de Auditoria, às fls. 10665 e seguintes deste Processo TC 5591/2013 [QA26] (vide Apêndice H, fls. 10661). A estimativa de custos com conservação rotineira apresentada na Proposta Comercial, por outro lado, está dentro do valor de mercado [QA27].

Assim, embora a TIR de projeto declarada na Proposta Comercial seja de 16,80% a.a. (*dezesseis por cento e oitenta centésimos por cento ao ano*), com o impacto das ocorrências tratadas no Apêndice O deste Relatório de Auditoria, a partir das fls. 10751, a equação econômico-financeira do empreendimento aponta para uma Taxa Interna de Retorno (TIR) de projeto (não alavancada) de 27,39% (*vinte e sete por cento e trinta e nove centésimos por cento*), conforme apresentado na Tabela 111, fls. 10846 e seguinte, Apêndice P deste Relatório de Auditoria [QA31] (vide Seção 2.18, fls. 10498).

Ao se descontar os saldos anuais do fluxo de caixa após o impacto das ocorrências, apresentado na Tabela 111, fls. 10846, utilizando como taxa de desconto a TIR projetada na Proposta Comercial (16,80%), obtém-se o Valor Presente Líquido de Caixa no Período 0 (ano 1998; descontado à TIR de 16,80%) igual a R\$ 22.637.724,97 (*vinte e dois milhões, seiscentos e trinta e sete mil, setecentos e vinte e quatro reais e noventa e sete centavos*), com data-base em outubro de 1998. Esse valor, capitalizado até 2014, equivale a 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.

Isso significa que o Contrato de Concessão do Sistema Rodovia do Sol está desequilibrado do ponto de vista econômico-financeiro e a Concessionária Rodovia do Sol S.A., ao longo da execução contratual, auferirá ganhos exorbitantes, superiores



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

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10517
Ass: 
Mat. 203:161

aos que justamente lhe caberiam. E mais, no caso do Contrato de Concessão do Sistema Rodovia do Sol, o desequilíbrio apurado é tão significativo que, considerando o prazo para o advento do termo contratual, o reequilíbrio econômico-financeiro não é mais economicamente viável, ou seja, não há como ser totalmente revertido a favor do usuário até o final da duração do contrato.

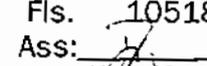
Explica-se. O desequilíbrio registrado até o dia 31 de dezembro de 2012, expresso no Valor Presente Líquido de Caixa no Período 0 é maior do que o empreendimento é capaz de gerar, na soma dos saldos de caixa anuais dos períodos restantes (2013 a 2023). Quer dizer que, ainda que a empresa operasse a partir do ano de 2013 com saldo de caixa anual igual a zero, isto é, sem retorno financeiro algum, não seria suficiente para estabelecer o justo equilíbrio contratual.

Pior. Conforme apresentado na Tabela 112, fls. 10848 e seguinte, Apêndice P deste Relatório de Auditoria, ainda que a Concessionária, a partir do ano de 2013 até o prazo final do Contrato, operasse corretamente o Sistema (rigorosamente de acordo com as condições contratuais) sem cobrar tarifa, nem na Terceira Ponte, nem na Rodovia do Sol (“tarifa zero”), a equação econômico-financeira do empreendimento apontaria para uma Taxa Interna de Retorno (TIR) de projeto (não alavancada) de 23,46% (*vinte e três por cento e quarenta e seis centésimos por cento*). Veja que, nessa absurda situação hipotética apresentada, mesmo sem cobrar tarifa a partir do ano de 2013, nem na Terceira Ponte, nem na Rodovia do Sol (“tarifa zero”), ao se descontar os saldos anuais do fluxo de caixa, apresentado na Tabela 112, fls. 10848, utilizando como taxa de desconto a TIR projetada na Proposta Comercial (16,80%), obtém-se o Valor Presente Líquido de Caixa no Período 0 (ano 1998; descontado à TIR de 16,80%) igual a R\$ 7.793.104,76 (*sete milhões, setecentos e noventa e três mil, cento e quatro reais e setenta e seis centavos*), com data-base em outubro de 1998. Esse valor, capitalizado até 2014, equivale a R\$ 274.988.561,93 (*duzentos e setenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e oito mil, quinhentos e sessenta e um reais e noventa e três centavos*), com data-base em outubro de 2013. Ou seja, ainda restaria um débito a ser honrado.

Por todo o exposto, **conclui-se que o Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998 do DER/ES (Contrato de Concessão do Sistema Rodovia do Sol) está**



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

PROC. TC Nº 5591/2013
Fls. 10518
Ass: 
Mat/203.161

irremediavelmente desequilibrado, do ponto de vista econômico-financeiro, e a Concessionária Rodovia do Sol S.A., ao longo da execução contratual, auferiu ganhos exorbitantes.

Assim, **não resta alternativa ao Poder Concedente, representado pela ARSI, senão i) extinguir o Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998 (Contrato de Concessão do Sistema Rodovia do Sol); ii) realizar avaliação econômico-financeira do Contrato apurando o efeito dos eventos que tenham ocorrido até sua efetiva extinção; iii) apurar o montante do débito da Concessionária para com os usuários do Sistema; iv) tomar as medidas necessárias à cobrança, inclusive judicialmente, se necessário, da Concessionária à quitação do débito; e v) tomar as medidas necessárias à reversão do montante quitado pela Concessionária diretamente em investimentos no Sistema, em prol de seus usuários.**

Por último, **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. 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; vii) Fornecimento de subsídios para a atuação do Poder Executivo; viii) Fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário (vide Apêndice S, fls. 10882).**

