

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA RELATORA,**

**Processo:** 5591/2013-9

**Classificação:** Controle Externo – Fiscalização – Representação

**Unidades Gestoras:**

- Departamento de Edificações e Rodagens do Estado do Espírito Santo (DER-ES)
- Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP-ES)

**Relatora:** Conselheira Substituta Márcia Jaccoud Freitas

**Terceiros Interessados:**

- Concessionária Rodovia do Sol S.A.
- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do ES (CREA-ES)
- Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA)
- Secretaria de Estado de Controle e Transparência do ES (SECONT)
- Conselho Regional de Economia da 17ª Região (CORECON-ES)
- 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória

**Representantes:**

- Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP-ES)
- Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES)
- Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MP-ES)
- Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES)
- Governo do Estado do Espírito Santo

**O Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES),** no exercício de suas funções institucionais, por meio da 3ª Procuradoria de Contas, com fundamento no art. 99, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, no

art. 3º da Lei Complementar Estadual 451/2008, e no art. 182, inciso III, do Regimento Interno do TCE-ES, vem, respeitosamente, apresentar

## Parecer

nos autos da Representação TC 5591/2013, feito deflagrado em resposta às manifestações populares de 2013 que exigiram esclarecimentos definitivos sobre a exploração econômica da Terceira Ponte, tendo por objetivo fiscalizar o procedimento licitatório e o contrato de concessão do Sistema Rodovia do Sol, explorado pela Concessionária Rodovia do Sol S.A. (Rodosol), sociedade de propósitos específicos constituída pelos grupos econômicos COIMEX, TERVAP-PITANGA, A. MADEIRA e URBESA-ARARIBOIA, em face das graves irregularidades identificadas.

## Sumário

Sumário .....	3
1 Relatório .....	4
2 Análise .....	49
2.1 Da nulidade absoluta do estudo técnico apócrifo que beneficiou os grupos econômicos COIMEX, TERVAP-PITANGA, A. MADEIRA e URBESA-ARARIBOIA em R\$ 351 milhões: ausência de identificação e assinaturas dos pesquisadores da entidade privada conveniada à UFRJ – mediadora de processo negocial entre a ARSP e Rodosol – responsáveis pela inversão do desequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária Rodosol .....	50
2.2 Do balcão de negócios sobre o interesse público: como a metodologia de cálculo que deveria orientar a atuação fiscalizatória do TCE-ES foi definida em negociações diretas entre a ARSP e os grupos econômicos controladores da Rodosol, mediadas por fundação privada contratada por R\$ 1,3 milhão sem licitação .....	71
2.3 Da Fundação COPPETEC/UFRJ: como o Estado do Espírito Santo terceirizou para uma fundação privada a prerrogativa constitucional indelegável do Tribunal de Contas de definir a metodologia de controle externo .....	98
2.4 Da ilegalidade do sigilo imposto sobre cálculos que beneficiam exclusivamente os grupos econômicos: como o ARSP ocultou da sociedade a metodologia que resultou nos R\$ 351 milhões supostamente devidos à Rodosol, violando o direito constitucional de acesso à informação e perpetuando a captura regulatória .....	122
3 Conclusão .....	128

## 1 Relatório

Trata-se da Representação TC 5591/2013, apresentada conjuntamente pelo Estado do Espírito Santo, pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo, pelo Ministério Público de Contas, pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo e pela Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo (ARSI, atual ARSP), tendo por escopo fiscalizar o procedimento licitatório e contrato de concessão do Sistema Rodovia do Sol, considerando o histórico de captura regulatória e as infrutíferas tentativas anteriores de desafiar a ascendência dos grupos econômicos controladores (COIMEX, TERVAP-PITANGA, A. MADEIRA e URBESA-ARARIBOIA) sobre as instituições públicas do Estado do Espírito Santo, conforme registrado no [Relatório Final](#) da CPI da Rodosol de 2004:

Não é novidade para ninguém, neste Estado e neste País, que, nos últimos anos, a política em terras capixabas foi aviltada pela conjunção perversa e imoral de agentes públicos e privados, com vistas ao alcance de benefícios para uma minoria.

O povo – Ah! O povo – foi apenas a fonte de recursos para financiar os monstros disfarçados de obras e serviços que se criaram por conluíus abjetos, além é claro de ter fornecido a justificativa de ações que seriam implementadas para atender a suas necessidades, mas que, em verdade, se estruturaram para assaltar-lhe.

Aliás, é sempre a partir das maiores necessidades do povo que se instituem as maiores armações para assaltar o povo. Os capixabas foram desrespeitados – tomaram-nos por ingênuos, detalhe numa engrenagem para fazer riqueza de uma minoria às custas da população. Foram tão longe que pareciam ter certeza da impunidade. [...]

Em suma, os fatos e documentos examinados em seu conjunto permitem divisar uma "ação entre amigos" para, sob os auspícios da atuação ilegítima do Estado, obterem ganhos exorbitantes e enriquecimento ilícito com a aparência de legalidade. [...]

(...) As justificativas não podem justificar os meios utilizados. Nem as obras, justificar o seu processo. A política capixaba tem uma dívida com o nosso povo: recuperar a lisura nos procedimentos públicos, restaurar a verdade dos fatos, impedir a continuidade do descalabro.

[...]

Infelizmente, todos estes esforços empreendidos na apuração dos fatos frustraram as esperanças da sociedade. E, apesar do empenho de alguns, foram interrompidos por interferências políticas e de outras ordens. A única certeza é a de que, ao final, não resultaram em quaisquer consequências

práticas almejadas pela sociedade<sup>1</sup>.

Entre outras gravíssimas irregularidades, a CPI da Rodosol de 2004 constatou que o então Governador Vitor Buaiz promoveu a encampação da concessão da Terceira Ponte sem autorização da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES), fato que, por si só, seria suficiente para tornar nulo o processo licitatório e o consequente contrato de concessão celebrado pelo Governo do Estado com os aludidos grupos econômicos, mas que, infelizmente, foi ignorado à época pelo TCE-ES, permitindo a continuidade da exploração econômica do povo capixaba.

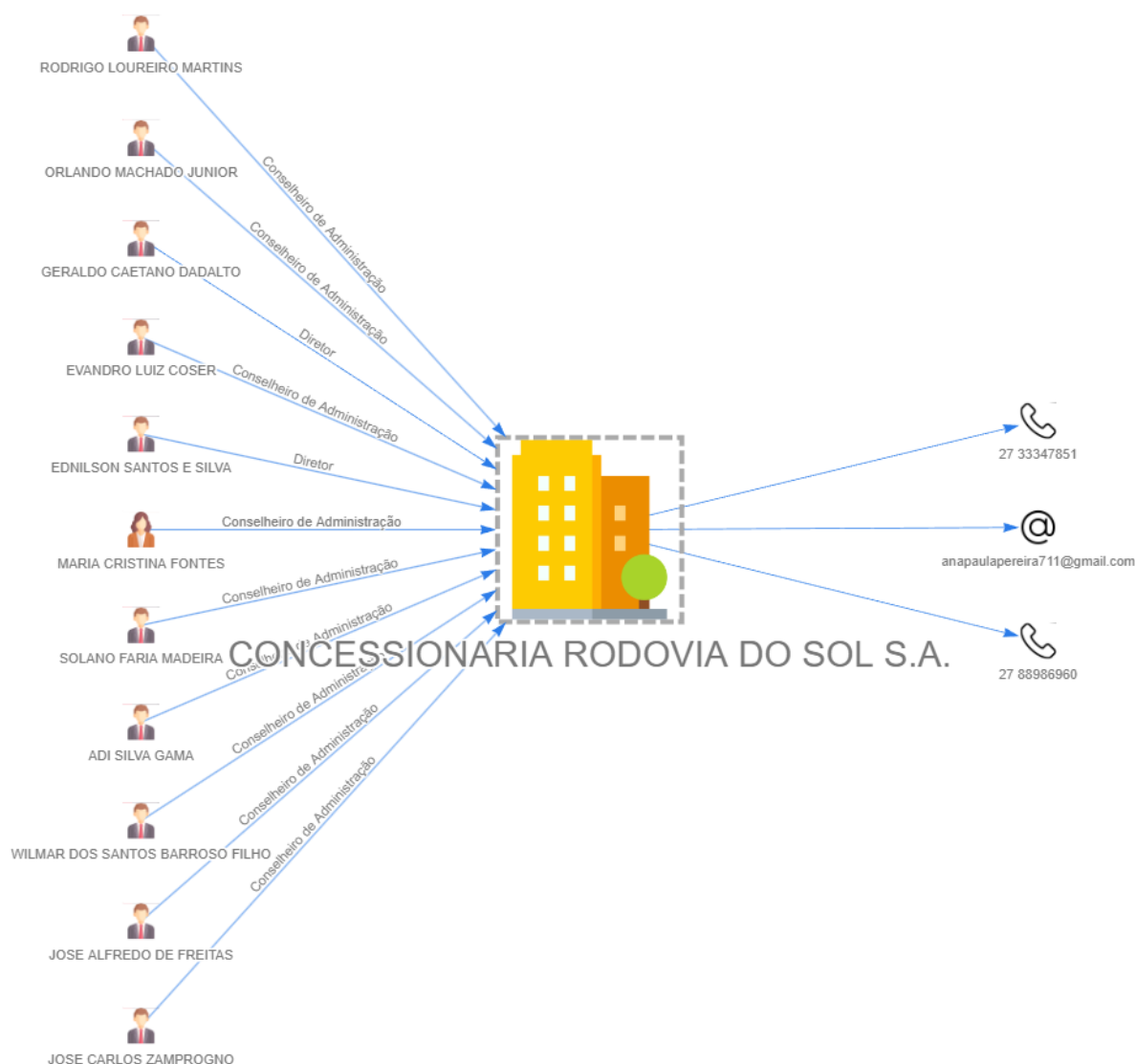
<sup>1</sup> Trecho extraído do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Ales), de autoria do então deputado estadual Cesar Colnago, Relator da CPI, e publicado no Diário do Poder Legislativo de 07 de junho de 2004, cuja íntegra se encontra disponível em: [https://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/comissoes\\_legislativas/relatorios/Relatorio\\_Final\\_CPI\\_da\\_Rodosol\\_92.pdf](https://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/comissoes_legislativas/relatorios/Relatorio_Final_CPI_da_Rodosol_92.pdf).

Além do deputado Cesar Colnago, que atuara na condição de Relator, também integraram a CPI, a deputada Brice Bragato (Presidente), o deputado José Ramos (Vice-Presidente), além dos membros, deputados Robson Vailant e Euclério Sampaio. Apesar da precisão destas contundentes colocações, amparadas em robustos elementos de convicção extraídos das mais de 32 mil folhas de documentos produzidos pela CPI da Rodosol de 2004, o Relator da CPI não imaginava que, ao declinar as razões que motivaram a extinção prematura das investigações frustradas que lhe antecederam, prenunciava o destino melancólico que tomaria o monumental trabalho investigativo que conduziria ao longo dos últimos quinze meses de dedicação e, por outro lado, traduziriam, com propriedade e singular clareza, o sentimento que, quase dez anos depois, ecoaria sob os arcos da Terceira Ponte durante as manifestações populares de 2013, promovidas com o propósito de exigir dos poderes públicos, uma vez mais, esclarecimentos definitivos acerca da exploração econômica desse cartão-postal capixaba, dentre outras pautas de igual relevância..

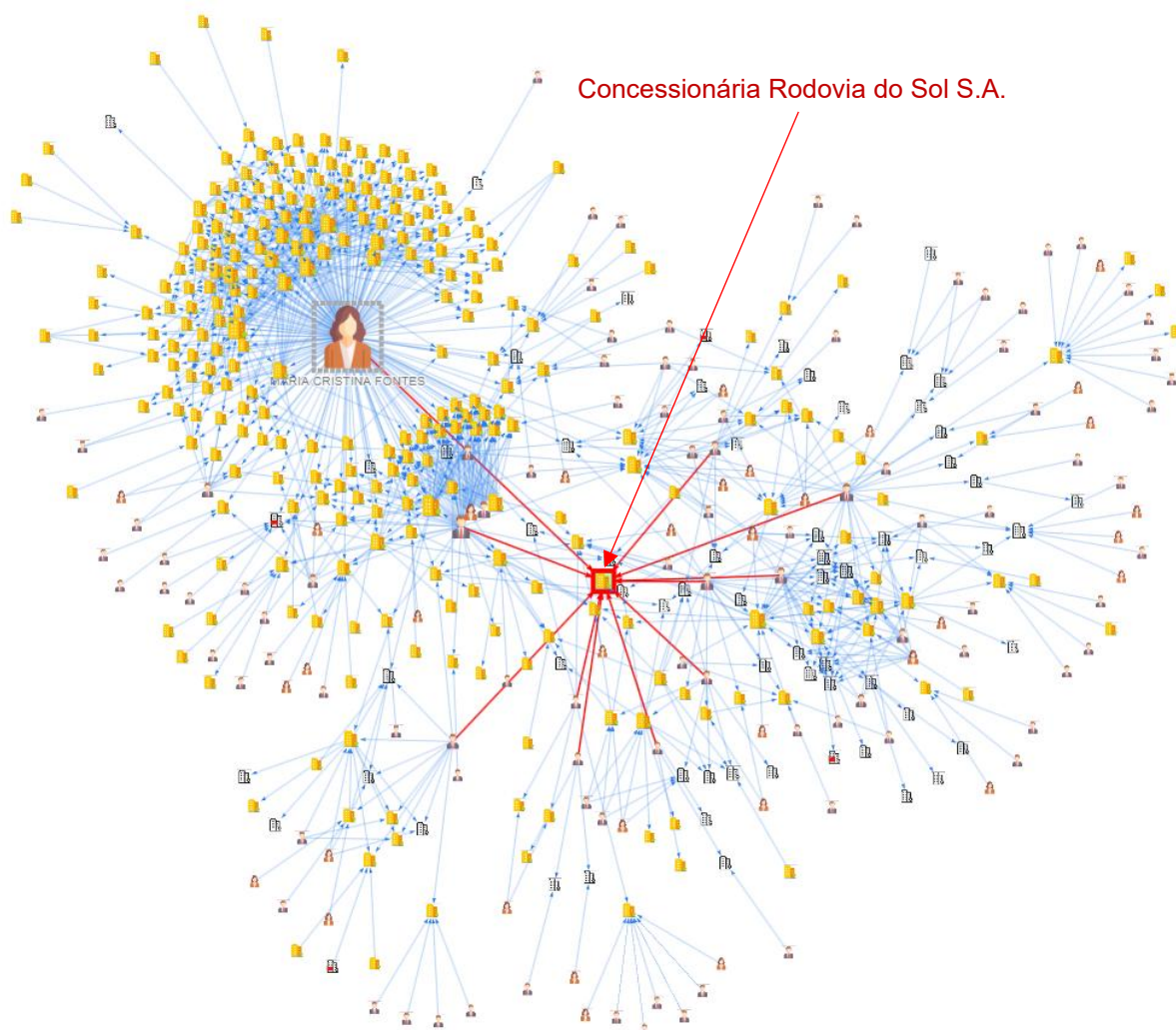
O assunto foi amplamente explanado na [Representação TC 8336/2016](#), especialmente junto ao item do Sumário '1.1 - Das Tentativas Limitadas, Desviadas, Postergadas – ou Que Sofreram Outras Frustrações – de se Cruzar o Abismo e se Fiscalizar as Concessões da Terceira Ponte e do Sistema Rodovia do Sol', como as nominadas '*interferências políticas e de outras ordens*' – e que subsistem até os dias atuais – possibilitaram que a concessão da Terceira Ponte e do Sistema Rodosol tenha sobrevivido impunemente a:

- 03 Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) promovidas pela Ales (1994 - 1995 – 2004);
- 02 Comissões Especiais também criadas pela Ales (1993 – 1997);
- 02 Auditorias do Governo do Estado (1995 - 2003);
- Auditorias Ordinárias e Extraordinárias, além de Representações junto ao TCEES (1997 – 2009 – 2013);
- 02 Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo MPES (1998 – 2016).

## Representantes dos grupos econômicos controladores da Rodosol



### Expansão dos grupos econômicos controladores da Rodosol



Outro fato importante que se depreende dos trabalhos realizados por esta Comissão Parlamentar de Inquérito é a existência de um *modus operandi* para neutralizar as instituições públicas que ousam desafiar a hegemonia dos grupos econômicos controladores. À luz dessa premissa, por exemplo, restaria afastada a hipótese de nomeação do Diretor Presidente da Agência Reguladora sem a anuência prévia das empresas que exploram o sistema de concessões públicas estaduais.

Confira-se trechos do depoimento prestado pelo então Governador Vitor Buaiz à CPI da Rodosol de 2004, por meio do qual **admite ter editado o decreto de encampação da concessão anterior sem autorização legislativa**:



A prescrição legal é inteiramente lógica e consentânea com os procedimentos legais adotados pela Constituição da República para instituição do regime jurídico da concessão. Assim, **coerentemente temos que, se para realizar a outorga de um determinado serviço em concessão, o regime legal impõe a prévia autorização legislativa, correto se nos afigura a exigência de prévia e expressa manifestação do Poder Legislativo, por meio de lei específica, quando se pretenda desfazer a concessão, isto é, encampar o serviço.**

Todavia, após exaustivas e infrutíferas buscas pela lei específica que deveria autorizar a encampação imposta pelo arbitrário Decreto 6.919, de 20 de maio de 1997, editado pelo então governador Vitor Buaiz, constatamos, estupefatos, sua inexistência.

Diante da gravidade do fato, e ciente de que a ausência deste requisito essencial, caso confirmada, constituiria vício insanável que implicaria na nulidade da encampação da ponte. Em consequência dos atos subseqüentes por meio dos quais realizou-se uma nova delegação a particulares mediante procedimento licitatório, decidiu a Comissão inquirir as autoridades e técnicos aos quais, por dever de ofício, incumbiria o conhecimento desta exigência legal para apuração mais precisa do, então, aparente ilícito detectado.

Em cumprimento às diligências deste relator e, por deliberação unânime dos membros da CPI, foi intimado a depor perante a Comissão, o ex-governador de Estado Vitor Buaiz que, consoante se lê no depoimento de folhas 17.291; 17.293; 17.294, vol. 88, confirma a inexistência da lei específica autorizando a encampação.

Veja-se, abaixo, a síntese das respostas prestadas pela autoridade mencionada a esta CPI. Na reunião do dia 18 de novembro de 2003, perguntado ao depoente, ex-governador Vitor Buaiz, sobre a ausência de lei, ele respondeu à deputada Brice Bragato e aos demais nos seguintes termos:

*“A Sr<sup>a</sup> BRICE BRAGATO - Dr. Vitor Buaiz, o Senhor falou quando introduziu o seu depoimento que tudo que foi assinado respondeu à legalidade e ética. A lei de licitações, Lei 8666/ 93, no seu artigo 37, estabelece que considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização na forma do artigo anterior. Pergunto: Isso foi cumprido?*

*O SR. VITOR BUAIZ - Todos os requisitos da lei de concessões, das leis federais, das leis estaduais, do Tribunal de Contas, foram rigorosamente conferidos pelo Governo do Estado. Em momento algum o Governo pensou em burlar qualquer tipo de lei.*

**A SR<sup>a</sup>. BRICE BRAGATO - Mas, qual é a Lei Estadual que autorizou o Poder Público, o Governo do Estado, a encampar a concessão que havia sido concedida à ORL?**

*O SR. VITOR BUAIZ - Essa discussão foi feita dentro do Conselho de Reforma, da Comissão que foi criada para fazer a concessão, a Assembléia Legislativa esteve representada. Em momento algum o Governo do Estado tomou decisão própria. Em momento algum o Governo do Estado tomou decisão por contra própria, seja por parecer isolado da Procuradoria Geral, seja com parecer isolado de qualquer dos Secretários. Essa discussão foi ampla dentro do Governo. As coisas foram feitas de acordo com legalidade, cumpridos os prazos, os requisitos, os preceitos legais e discutido amplamente com a*



comunidade, como costumamos fazer com as audiências públicas. Então, eu acho que se houve audiências públicas, se a Assembléia Legislativa participou da Comissão, criou uma Comissão Especial para discutir essa questão, se alguma coisa passou despercebido foi com o aval de todos esses atores políticos e não com intencionalidade do Governo do Estado.

**A SRª. BRICE BRAGATO -** *Dr. Vitor Buaiz, o Senhor entende que o decreto do Poder Executivo é uma decisão própria do Executivo?*

**O SR. VITOR BUAIZ -** *Um decreto pode ser pautado em discussão técnica, no âmbito do Governo e no âmbito da Assembléia Legislativa.*

**A SRª. BRICE BRAGATO -** *Mas quem é que responde por um decreto?*

**O SR. VITOR BUAIZ -** *O decreto quem assina é o Governador do Estado.*

**A SRª. BRICE BRAGATO -** *Então, temos um decreto assinado pelo Senhor, Decreto 6919, de 20 de janeiro de 1997, que no seu artigo 4º diz: “Fica encampado o serviço objeto da concessão do serviço público para término das obras, conservação, manutenção, exploração do uso da Terceira Ponte, firmado em 4 de agosto de 1989, entre o Estado do Espírito Santo e a CODESPE, ex CETERPO.” Essa decisão é da responsabilidade do Senhor ou da Assembléia Legislativa?*

**O SR. VITOR BUAIZ -** *Essa decisão é fruto de uma discussão com a Assembléia Legislativa e com o Governo do Estado.*

**A SRª. BRICE BRAGATO -** *Mas o Senhor quem assinou.*

**O SR. VITOR BUAIZ -** *Sim. Quem assinou o decreto foi o Governador do Estado.*

**A SRª. BRICE BRAGATO -** *A responsabilidade por decidir, por decreto, aquilo que a Lei Federal exige que deva ser feito por lei, é de quem Dr. Vitor Buaiz?*

**O SR. VITOR BUAIZ -** *Do Governador do Estado. Quem assina é o Governador do Estado, fruto de uma discussão pública.*

**A SRª. BRICE BRAGATO -** *Então o Senhor que é o responsável pelo descumprimento do artigo 37.*

**O SR. VITOR BUAIZ -** *De todas as decisões políticas do Governo, é o Governador que assina.*

**A SRª. BRICE BRAGATO -** *Então, nem tudo que assinou foi feito com base na legalidade, como o Senhor falou no início do depoimento. Certo?*

**O SR. VITOR BUAIZ -** *Eu creio que nós, aqui, não vamos discutir o que é legalidade, o que é lícito, o que é fruto de uma discussão política, no contexto do momento em que vivíamos durante o nosso Governo.*

**A SRª. BRICE BRAGATO -** *Qual era a dificuldade que o Senhor tinha de aprovar uma lei autorizando a encampação da concessão que havia sido feita com a ORL? Por que não mandou a lei para cá?*

**O SR. VITOR BUAIZ -** *Essa é uma questão política, a partir de discussões técnicas que envolveram o Poder Público.*

**A SRª. BRICE BRAGATO -** *Mas o agente público deve se postar de forma política ou de forma tecnicamente correta?*

**O SR. VITOR BUAIZ -** *Eu acredito que o Governador do Estado deve se*

*posicionar de acordo com aquilo que é melhor para o Estado, é melhor para a sociedade, o que possa trazer o benefício e não malefício, desde que não haja ilegalidade e que tenha sido discutido incluindo os atores políticos: se é decreto ou se é lei.*

**A SR<sup>a</sup>. BRICE BRAGATO** - *Mesmo que para isso desrespeite a Lei Federal, que é o comando maior?*

**O SR. VITOR BUAIZ** - *O desrespeito à Lei Federal vem em função, pode vir em função da necessidade maior do Estado, da emergência, da situação que estava sendo criada naquele momento.*

**A SR<sup>a</sup>. BRICE BRAGATO** - *Qual era a emergência?*

**O SR. VITOR BUAIZ** - *De resolvermos de uma vez por todas a questão da Rodovia do Sol, da segurança para a população, do projeto de desenvolvimento do Estado, de atender a uma demanda social, que era emergente e que não poderíamos deixar passar a oportunidade.*

**A SR<sup>a</sup>. BRICE BRAGATO** - *Dr. Vitor Buaiz, o setor privado pode fazer tudo o que a lei não proíbe. O setor público só pode fazer aquilo que a lei permite. Se a lei estabelece que para encampar uma concessão tem que ter uma autorização legislativa, fica claro que não pode ser feita por decreto.*

**O SR. VITOR BUAIZ** - *Se for a bem do serviço público, se não houver nenhum ato ilícito, acho que pode ser feito.*

**A SR<sup>a</sup>. BRICE BRAGATO** - *O que é ilegal é ilícito?*

**O SR. VITOR BUAIZ** - *Nem sempre.”*

O depoimento dessa autoridade e a busca infrutífera pela lei autorizativa, que agora se sabe não existir, marcam definitivamente a ilicitude da conduta dos agentes públicos que promoveram a encampação, transgredindo, conscientemente, as normas legais que impõem prévia e específica manifestação soberana da representação popular através de autorização da Assembléia Legislativa.

Como se vê, a ausência de lei específica autorizando o Poder Executivo a proceder à encampação via decreto é mais uma ilegalidade comprovada (além da ausência de motivação já referida) que atinge, integralmente, a validade do ato administrativo de encampação, maculando-o com o vício insanável da nulidade.

Este entendimento também foi acolhido pelo Ministério Público que à época ajuizou uma Ação Civil Pública.

Mesmo ciente de que o Relatório Final da CPI da Rodosol havia constatado que a encampação da concessão anterior ocorrera à margem da legalidade, fato que, por si só – repita-se –, torna nulo o Contrato de Concessão 01/1998, **o TCE-ES optou por não incluir na auditoria pleiteada pelas instituições públicas a análise do Decreto 6.919/1997**, fato atípico que motivou este *Parquet* de Contas a protocolar a [Representação TC 8336/2016](#), tendo por objetivo sensibilizar – infelizmente, sem sucesso – o Tribunal de Contas a auditar todos os fatos com indícios de irregularidades relacionados à concessão do Sistema Rodovia do Sol, **incluindo o**

## referido decreto.

Apesar dos critérios de seletividade adotados na auditoria do Processo TC 5591/2013, a Área Técnica do TCE-ES concluiu que tanto o processo licitatório quanto o consequente contrato de concessão celebrado pelo Estado do Espírito Santo com a Concessionária Rodovia do Sol S.A. (Rodosol), sociedade de propósitos específicos (SPE) criada pelos grupos econômicos COIMEX, TERVAP-PITANGA, A. MADEIRA e URBESA-ARARIBOIA, possuíam **nulidades insanáveis**.

Transcreve-se as conclusões da equipe técnica do TCE-ES, apresentadas por meio da [Instrução Técnica Conclusiva 308/2015](#):

### 4 CONCLUSÃO

Os presentes autos versam sobre Representação apresentada pelo Estado do Espírito Santo, representado pelo Exmo. Governador, senhor Renato Casagrande e pelo Exmo. Procurador-Geral do Estado, senhor Rodrigo Marques de Abreu Júdice; em conjunto com o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, representado pelo Exmo. Procurador-Geral de Justiça, senhor Eder Pontes da Silva e pelos Promotores de Justiça Sandra Lengruber da Silva e Marcelo Lemos Vieira; e Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo (Arsi), representado pelo seu Diretor Geral, senhor Luiz Paulo de Figueiredo.

Posteriormente, a representação veio a ser aditada através de requerimentos apresentados pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo e pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo.

A peça de Representação (fls. 2-3, vol. I) solicitou a realização de auditoria extraordinária no Contrato de Concessão 1/98, referente ao Sistema Rodovia do Sol, do qual fazem parte a Rodovia ES-060 e a Ponte Deputado Darcy Castello de Mendonça, operada pela Concessionária Rodovia do Sol S.A.

O pedido foi deferido pelo Exmo. Conselheiro Domingos Augusto Taufner, então Relator, através do Voto de fls. 4-8 (vol. I), e, posteriormente, acolhido pelo Plenário desta E. Corte de Contas através da Decisão TC 2754/2013 (fls. 09-11), datada de 9/7/2013.

Em cumprimento à Decisão Plenária exarada e em observância ao Plano de Fiscalização 74/2013 (fl. 8.767 – Vol. XLI), foi dado início aos trabalhos de Auditoria de Conformidade, culminando na confecção do Relatório de Auditoria 10/14, de 10 de abril de 2014, constantes às fls. 10.302-10.888 (vols. XLIV e XLV).

A auditoria na Concessão do Sistema Rodovia do Sol teve por objetivo

[...] avaliar sua regularidade, sob o ponto de vista jurídico e econômico-financeiro, desde o início do processo de concessão, inclusive estudos preparatórios, passando pelo certame propriamente dito (Edital de Concorrência Pública para a Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998, do DER/ES) e pela assinatura do contrato (Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998, do DER/ES), até sua

Infelizmente, o decreto que encampou a concessão anterior **sem autorização legislativa** não foi incluído no escopo da auditoria.

execução contratual (somente entre 21 de dezembro de 1998 e 31 de dezembro de 2012)253.

Para cumprir o objetivo proposto, a Equipe de Auditoria propôs-se a responder 31 questões de auditoria, após a análise de inúmeros quesitos formulados por diversos órgãos, entidades/autoridades públicas e pessoas jurídicas, dentre as quais: Ministério Público do Estado do Espírito Santo; Agência Reguladora de Saneamento e Infraestrutura Viária; Procuradoria-Geral do Estado, representando o Estado do Espírito Santo; Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo; Deputado Estadual Euclério Sampaio, Concessionária Rodovia do Sol S.A e Conselho Regional de Economia do Espírito Santo.

Visando responder as questões, foram aplicados os procedimentos de auditoria e analisada a documentação comprobatória dos atos relacionados à concessão do Sistema Rodovia do Sol, obtendo-se os achados de auditoria constantes nos itens 2.2 a 2.18 do RA-E 10/14.

Em contraposição aos fundamentos das irregularidades apontadas, os senhores Eduardo Antônio Mannato Gimenes, José Eduardo Pereira, Maria Paula de Souza Martins e Luiz Paulo de Figueiredo, todos citados na forma do Regimento Interno desta Corte de Contas (aprovado pela Resolução TCEES 261/2013), apresentaram seus argumentos.

Notificados, Agência Reguladora de Saneamento e Infraestrutura Viária, Concessionária Rodovia do Sol S.A, Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Espírito Santo e o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos também se manifestaram, prestando os esclarecimentos pertinentes.

Munido das manifestações e dos documentos juntados aos autos, o Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, **através de equipe multidisciplinar constituída para tal fim**, procedeu à análise devida. Foram cotejados a defesa e os esclarecimentos prestados em face dos achados de auditoria apontados, e elaborada a presente Instrução Técnica Conclusiva, resultando nas conclusões a seguir explicitadas.

Foram mantidos os achados de auditoria no que pertine aos vícios existentes nas fases interna e externa do procedimento licitatório da Concessão da Rodovia do Sol.

Há claramente a deficiência de elementos do projeto básico (item 3.1 desta ITC) adequados e necessários com o fito de definir os contornos e estabelecer as condições de contratação. Ante a falta da plena caracterização do objeto editalício, em afronta ao art. 18, XV, da Lei 8.987/95, constata-se efeitos negativos ao Estado na realização do objeto com modicidade tarifária e com a prestação de serviço adequado.

A inclusão da previsão editalícia de obrigação de pagamento de dívida do Estado do Espírito Santo com a Operação de Rodovias Ltda. – ORL (item 3.2 desta ITC), no montante de R\$ 11.500.000,00 (onze milhões e quinhentos mil reais) mostrou-se excessiva e impertinente diante do objeto da concessão, comprometendo o caráter competitivo do certame, em patente violação ao art. 3, § 1º, I, da Lei 8.666/93.

Também frustraram a competitividade da licitação por: estabelecer parâmetros subjetivos para o julgamento da Proposta de Metodologia da Execução exigida no Edital 1/98 (item 3.4.1 desta ITC); exigir visita técnica conjunta e obrigatória, situação tida como irregular por possibilitar a prática de conluio entre potenciais licitantes (item 3.4.2 desta ITC); fixar patrimônio

líquido e garantia da proposta abusiva para fins de habilitação (itens 3.4.4 e 3.4.5 desta ITC); exigir a garantia de manutenção de proposta concomitantemente à exigência de patrimônio líquido mínimo (item 3.4.6 desta ITC); descumprir prazos legais de publicidade do certame (item 3.4.3 desta ITC).

No que diz respeito a esta última restrição, apesar da falta da necessária republicação do edital, ante a alteração realizada que impactou a formulação de proposta por possíveis interessados na licitação, conforme preceituado pelo art. 21, § 4º, da Lei 8.666/93, acertadamente a empresa concessionária argumentou pela aplicação do prazo de 30 dias para a publicidade do Edital da Concorrência Pública 1/98 e não o de 45 dias, como suscitado pela equipe de auditoria. Neste ponto, afastou-se, ainda que parcialmente, o achado de auditoria contido no item 2.5.3 da RA-E 10/94 (tratado no item 3.4.3 da ITC).

Desta forma, percebem-se falhas na confecção do Edital 1/98, bem como dos trâmites impostos pela legislação federal, acarretando diversos vícios de legalidade. Um dos vícios de legalidade quanto à forma mantido na presente análise foi a inexistência de parecer jurídico da minuta de licitação emitida pela Procuradoria-Geral do Estado nos moldes do preconizado pelo art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93 c/c art. 3º, inciso VII, e art. 21, III e parágrafo único, da Lei Complementar Estadual 88/96 (item 3.3 desta ITC).

Questão nevrálgica apurada pela equipe de auditoria e mantida, após análise das manifestações, é a inexistência, no Edital e no Contrato de Concessão 1/98, de critérios objetivos para aferição da adequação do serviço prestado no que tange à fluidez do tráfego na Terceira Ponte no Contrato de Concessão de Serviço Público 1/98 (item 3.5 desta ITC). Tal fato repercute diretamente na prestação adequada do serviço, por impossibilitar a averiguação das boas condições da fluidez através de parâmetros claros e objetivos, nos termos do estipulado pela alínea 'f', item 3, da cláusula XVI do Contrato 1/98 c/c art. 23, III, da Lei 8.987/95. Significa dizer que o Contrato de Concessão 1/98 não contempla, em seu teor, cláusula considerada essencial pela Lei 8.987/95 (Lei Geral das Concessões), qual seja, a que permite aferir a qualidade do serviço prestado (art. 23, III, da Lei 8.987/95) e caracterizá-lo como adequado ou inadequado aos usuários.

É importante ressaltar que se tratou de concessão de serviço público precedida de obra pública, o que demandava a expedição de licenças ambientais e o cumprimento de condicionantes impostas pela autoridade pública ambiental à época.

O item 2.7 da RA-E 10/14 sustentou a expedição ilegal de licença prévia (item 3.6 desta ITC) em afronta ao disposto no artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, artigo 2º, I, da Resolução Conama 1/1986 e o artigo 75, I, da Lei Estadual 4.701/1992. Porém, a análise de mérito do achado de auditoria restou prejudicada, já que nenhum dos responsabilizados foi citado, diante da prescrição da pretensão punitiva suscitada preliminarmente, tampouco quaisquer possíveis interessados. Assim, pugnou-se pela extinção do processo em face dos srs. Jorge Hélio Leal, Jorge Alexandre da Silva e Marialva Lyra da Silva, na forma do art. 375 da Resolução TC 261/2013, no que pertine àquele achado de auditoria.

Ressalta-se que as condicionantes ambientais impostas para a expedição de licença ambiental operacional também não foram integralmente cumpridas (item 3.8 desta ITC). Através das informações prestadas pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente - lema e pela Concessionária Rodosol S.A, algumas condicionantes apontadas foram regularizadas, porém, não chegou a termo a condicionante 3 da Licença de Operação 198/2006.



Foi, ainda, considerado irregular o valor de R\$ 305.000,00 (trezentos e cinco mil reais) em tíquetes emitidos pela ORL, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, realizado através do Primeiro Termo de Aditamento e Rerratificação ao Contrato de Concessão de Serviço Público 1/98 (item 3.7 desta ITC). Isto porque não há qualquer comprovação do uso da totalidade dos tíquetes que a Concessionária efetivamente teria recebido dos usuários do Sistema.

Afetaram o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o repasse inferior ao previsto contratualmente das verbas para custeio da fiscalização (item 3.9 desta ITC) e para o aparelhamento da Polícia Rodoviária Estadual (item 3.10 desta ITC). A manutenção dos achados de auditoria decorre da inaplicabilidade do redutor de 24,24% na tarifa do Pedágio da Terceira Ponte prevista no Segundo Termo Aditivo do Contrato para fins de repasse dessas verbas, já que a redução não incidiu sobre todas as receitas do contrato, mas apenas parcialmente.

Da leitura da Cláusula XIX do Contrato 1/98, apurou-se a adoção de fórmula de reajuste inadequada (item 3.13 desta ITC), já que reflete predominantemente a evolução dos custos da construção, em detrimento dos custos da prestação de serviço. Isto a torna inapta para servir de critério de reajuste das tarifas durante toda a vigência da concessão rodoviária, pois o índice deve retratar a variação efetiva do custo, nos termos do art. 40, XI, da Lei 8.666/93. Porém, a alteração da fórmula, se mantido o contrato, deveria ser realizada mediante acordo com a concessionária, através de aditivo contratual.

Ainda que reconhecidas as dificuldades administrativas e de pessoal da Arsi, a fiscalização no Sistema Rodovia do Sol, no período de 2010 a 2013, mostrou-se deficiente quanto a alguns aspectos operacionais da prestação do serviço (retratados no item 3.12 desta ITC) essenciais para caracterizar a prestação adequada do serviço. A agência reguladora carece de instrumentos próprios de verificação das informações operacionais prestadas pela concessionária, a fim de conferi-las caráter de confiabilidade e integridade, necessários a sua posterior validação.

Assim, as informações do sistema de arrecadação, o intervalo de tempo necessário à operação manual ou automática de cobrança da tarifa, o intervalo de tempo decorrido entre a chegada de um veículo à praça de pedágio e o seu posicionamento junto à cabine de cobrança e a fluidez do tráfego do Sistema Rodovia do Sol eram aceitas de plano, sem qualquer verificação posterior ou instrumento de validação.

Quanto às obras de engenharia executadas visando a prestação do serviço no sistema rodoviário concedido, restou demonstrada a execução sem o cumprimento das normas técnicas e contratuais (item 3.15 desta ITC), não alcançando a qualidade efetivamente contratada, especificamente quanto às características geométricas da plataforma rodoviária (sobretudo quanto à sua classe) e quanto à conformidade do pavimento às normas técnicas (no que tange ao seu dimensionamento e aos controles tecnológicos), nos termos do extensamente explicitado no Apêndice Q desta ITC.

Portanto, compete à concessionária realizar as intervenções (obras e serviços de engenharia) necessárias para adequar o trecho concedido aos critérios de qualidade previstos no Contrato, ou ainda, a aplicação de solução econômico-financeira visando evitar o enriquecimento sem causa da contratada e a readequação da tarifa.

Ainda restou comprovado, através de documentos trazidos pela Rodosol S.A e pela manifestação do DER/ES, que as 25 pendências do Termo de Vistoria,



referente às obras de duplicação da ES-060 (trecho entre a interseção com a Rodovia Darly Santos e Setiba), cuja realização implicaria na emissão do Termo de Recebimento Definitivo, foram devidamente cumpridos (item 3.14 desta ITC).

O sobrepreço da proposta, e por consequência, da tarifa (item 3.16 desta ITC), resultando numa Taxa Interna de Retorno (TIR) elevada, superior à declarada pela concessionária na apresentação de sua proposta, repercutiu negativamente no contrato. A tutela contratual de uma relação materialmente desequilibrada, onerando excessivamente os usuários e descumpridora do Princípio do Equilíbrio, norteador da fixação da tarifa, resulta em clara violação à modicidade tarifária, esculpida no art. 6º, § 1º da Lei 8.987/95.

Apenas a título de comparação, enquanto a TIR não alavancada prevista na proposta alcança 16,80%, refletindo as condições da economia brasileira da época da contratação, o TCU, por meio dos Acórdãos 2.104/2008-TCU-Plenário e 2.927/2011-TCU-Plenário, utilizando estudos do Ministério da Fazenda (Nota Técnica Conjunta SEAE/STN/MF 64, de 2007), considera que tal taxa deveria estar situada, atualmente, no máximo, a 8,95%. Se lembrarmos que a TIR efetiva calculada nesta ITC (item 3.17) alcança 24,59%, fica patente a ausência de razoabilidade da taxa de retorno praticada.

Ademais, as alegações trazidas pela concessionária, que se cingiram, principalmente, aos valores do sobrepreço apurados a partir dos cálculos efetuados a título de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, não se mostraram capazes de ilidir o achado de auditoria, conforme fundamentação exposta no item 3.16 desta ITC.

Parte dos achados de auditoria mantidos (itens 3.1 a 3.5 desta ITC, referentes aos itens 2.2 a 2.6 da RAE), dizem respeito à análise de vícios presentes no Edital de Concessão de Serviço Público 1/98, que repercutiram na validade do contrato de concessão, na forma do art. 49, § 2º, da Lei 8.666/93, ou oriundo do próprio contrato.

**Tais irregularidades, além de restringir o caráter competitivo do certame licitatório, prejudicaram o cumprimento pleno da finalidade da concessão do serviço público, qual seja, sua prestação de forma adequada aos usuários, na forma preconizada pelo art. 175, parágrafo único, IV, da CRFB/88 c/c art. 6º, §1º, da Lei 8.987/95.**

**Desse modo, é dever da Arsi, em face de sua competência legal e atribuições conferidas através do Terceiro Termo Aditivo Contratual, realizar, no exercício da autotutela administrativa, a anulação do Contrato de Concessão de Serviço Público 1/98, em vista dos patententes vícios observados no edital da Concorrência Pública de Concessão 1/98, que, conforme sobejamente exposto nos itens 3.1, 3.2, 3.4 e 3.5 desta ITC, são considerados insanáveis e fulminam de nulidade absoluta o contrato.**

Ressalta-se que, no bojo de cada achado de auditoria, em que havia sugestão de nulidade contratual feita pela equipe técnica, foi realizada a análise cabível referente ao vício do ato ou do contrato administrativo **e a possibilidade de convalidação.**

Já tendo sido demonstrada a ocorrência de motivação suficiente para a declaração da nulidade do Contrato 1/98, coube ao item 3.17 desta ITC discutir a **existência de desequilíbrio econômico-financeiro e a possibilidade de reequilíbrio contratual.**

Importante destacar que a cumulação das irregularidades anteriormente narradas já indicaria a direção da nulidade contratual, sequer havendo

espaço para reequilíbrio, que só seria possível caso não fossem encontrados vícios insanáveis na licitação e na execução do contrato (expostos ao longo da ITC).

Ocorre que o RA-E 10/2014 discutiu essa questão, já antevendo o fato de que, caso não fosse possível o reequilíbrio, seria necessária a avaliação econômico-financeira do ajuste, com o objetivo de apurar eventual débito ou crédito da Concessionária face à possível declaração de nulidade contratual. Assim, coube à ITC confrontar a posição da equipe de auditoria com as alegações dos notificados.

Da análise do RA-E, verificou-se que a equipe técnica apontou uma série de eventos (denominadas de “ocorrências”) que fizeram com que a concessionária deixasse de aportar ao sistema 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 pela TIR do contrato (16,80%) e atualizado até 2014 monetariamente pela variação do índice paramétrico contratualmente previsto, teria gerado a monta de cerca de 798 milhões de reais, que seria um “ganho superior ao que justamente caberia” à Rodosol.

A Equipe de Auditoria ainda calculou a receita estimada até o final do contrato, chegando 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), o que significaria que se a concessionária operasse sem remuneração até o fim do prazo contratual, ainda assim não geraria receita suficiente para cobrir o valor auferido a maior.

Manifestaram-se a Arsi e a Rodosol e ambas declararam que jamais tinham calculado desequilíbrio financeiro de tal magnitude.

A Arsi citou trabalho anterior da FGV e a Rodosol criticou a metodologia utilizada pela Equipe de Auditoria, alegando, principalmente, que os trabalhos não teriam considerado a matriz de risco do contrato e teriam suprimido indevidamente o BDI das obras realizadas.

Muito embora toda essa questão esteja melhor esclarecida no item 3.17 da presente peça, cabe, nesta conclusão, resumir a posição da ITC.

Quanto ao trabalho citado pela Arsi, este utilizou metodologia consagrada no âmbito das concessões e PPPs, que parte da premissa que todos os compromissos assumidos contratualmente foram cumpridos (investimentos previstos realizados, custos corretamente estimados na proposta, etc.).

A partir desses valores da proposta, tidos como efetivamente realizados, verifica-se a ocorrência de eventos imprevistos que afetaram a rentabilidade do contrato e se calcula o reequilíbrio.

Tal metodologia não inclui, por exemplo, auditoria *in loco* para verificar se todas as obras foram realizadas ou se o contrato foi cumprido à risca. Aliás, nem caberia à contratada fazer isso, uma vez que seria obrigação do Poder Concedente, no caso aqui tratado, o DER e a Arsi.

Quando se contrata uma empresa para se calcular o desequilíbrio do contrato, cabe a esta apenas calcular a repercussão financeira dos eventos que o desequilibraram, não sendo sua responsabilidade fiscalizar a execução (que é tarefa precípua do contratante).

Melhor explicando: se ao longo do contrato o Poder Concedente exigir a construção de uma passarela não prevista inicialmente, esse é um evento que onera a concessionária e é fator de reequilíbrio. Ao se contratar uma

consultoria na área econômico-financeira para efetuar o cálculo desse reequilíbrio, para saber qual o impacto disso na tarifa do pedágio, geralmente a contratada não vai analisar a obra em si, os seus custos, seus parâmetros de qualidade ou se atendeu ao exigido pelo Poder Concedente. Isso é tarefa do governo, cabendo à consultoria apenas o cálculo do efeito financeiro, partindo dos valores apresentados pela concessionária e aprovados/conferidos pelo Poder Concedente.

No caso aqui analisado, o Poder Concedente (representado inicialmente pelo DER e, posteriormente, pela Arsi) não fiscalizou a contento o contrato, possibilitando o desequilíbrio e isso só restou constatado após a atuação do controle externo (TCEES), que verificou vícios insanáveis desde a origem (licitação, elaboração da proposta comercial, dentre outros) até sua execução (p.ex., alteração de obras contratadas sem validação dos custos perante as tabelas referenciais de engenharia).

Assim, embora correta dentro de sua esfera de atuação, a metodologia da consultoria citada pela Arsi não serve como parâmetro de comparação com a atuação do TCEES pela profundidade da análise de uma e de outra instituição.

Quanto ao alegado pela Rodosol, relativamente a não consideração do BDI, a ITC, nos Apêndices B.2, D.1, D.3, D.4, D.6, D.8 e D.14, demonstra que as parcelas que o compõem foram contempladas nos demais quadros da proposta.

A concessionária também criticou a metodologia da equipe que teria negligenciado a matriz de risco do contrato. Em breve resumo, segundo essa alegação, o que fosse contratualmente considerado risco integral da concessionária não poderia ser levado para cálculo de reequilíbrio.

Nesse sentido, os investimentos, desapropriações e despesas operacionais (incluindo mão de obra) seriam, na ótica da Rodosol, risco integral dela, sendo os valores constantes na proposta comercial meramente referenciais, jamais podendo ser considerados para fins de reequilíbrio, pois, se efetuados em valores acima do orçado, seriam ônus da empresa, mas se executados abaixo dos valores previstos, seriam o bônus da concessionária, fruto de sua eficiência.

A tese é correta e amplamente aceita no âmbito das análises das concessões e PPPs. Inclusive a ITC concorda com essa afirmação, tanto que acatou os argumentos quanto às despesas operacionais (incluindo mão de obra). Isso reduziu o valor que teria deixado de ser investido, que foi inicialmente apurado em 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, para R\$ 17.383.274,75 (dezessete milhões, trezentos e oitenta e três mil, duzentos e setenta e quatro reais e setenta e cinco centavos), com data-base em outubro de 1998.

No entanto, analisando o Contrato 1/98, verificou-se a existência de cláusulas que protegiam a concessionária do risco das desapropriações e dos investimentos, de forma que não ficou configurado que tais despesas seriam de risco integral da concessionária. Não sendo risco integral, cabe analisar o custo alegado dos investimentos frente às tabelas referenciais apropriadas (como fez a equipe de auditoria), bem como glosar os valores não comprovados com gastos em desapropriações.

Ademais, importa deixar claro que mesmo que interpretássemos os investimentos como sendo de risco integral da concessionária, há determinação do TCU (vide Acórdão 346/2012 – TCU – Plenário, item 9.1.1) no sentido de que se alguma obra, prevista na proposta original, for

substituída ao longo da execução contratual, a nova obra deve ser avaliada segundo as tabelas referenciais de engenharia e os valores levados ao fluxo de caixa para fins de reequilíbrio.

No caso do Contrato 1/98, todas as obras analisadas pela equipe sofreram alterações substanciais se comparadas ao inicialmente previsto na proposta comercial (conforme demonstrado no item 3.17 da ITC). Sendo assim, independente da questão do risco, correto foi o procedimento do TCEES quanto à reavaliação das obras que serviram de amostra na auditoria.

Voltando à questão da atualização dos valores do desequilíbrio: **enquanto o RA-E 10/2014 apontou que a diferença encontrada, de R\$ 22.637.724,97, com data-base em outubro de 1998, correspondia a um VPL de cerca de 798 milhões de reais, em 2014, a ITC acatou parcialmente argumento da Rodosol, de forma que a diferença caiu para R\$ 17.383.274,75, com data-base em outubro de 1998.**

Utilizando-se o mesmo procedimento do RA-E 10/2014, capitalizando essa diferença pela TIR do contrato (16,80%) e atualizando monetariamente pela variação do índice paramétrico contratualmente previsto, encontramos um **VPL de cerca de R\$ 613.388.613,57 em 2014.**

Importa frisar que o VPL foi aqui calculado apenas para fins de ilustração da situação. Isso porque não reflete a situação atual do contrato, **mas apenas aquela analisada pela equipe de auditoria considerando os eventos ocorridos até outubro de 2012**, levando em conta os argumentos da defesa. Os impactantes eventos ocorridos até a data de finalização desta ITC (por exemplo, diminuição do valor do pedágio por ordem judicial e até mesmo o fim da cobrança) não foram considerados no presente cálculo, cabendo à Arsi apurar o montante real, no momento oportuno, considerando todos os eventos.

**Diante do exposto, evidencia-se a nulidade do Contrato de Concessão de Serviço Público 1/98, diante dos vícios insanáveis apurados, e o patente desequilíbrio econômico-financeiro da relação contratual.**

Eventos ocorridos após outubro de 2012 não foram analisados nesta auditoria e, portanto, não podem ser inseridos como objeto deste processo, após o seu trânsito em julgado.

## 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

**5.1** Por todo o exposto nesta Instrução Técnica Conclusiva e com base no inciso II, do artigo 95 c/c artigo 99, §2º, ambos da Lei Complementar Estadual 621/2012, sugere-se que seja reconhecida a **PROCEDÊNCIA** da presente representação, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

**5.1.1 Abertura de procedimento licitatório com elementos insuficientes de Projeto Básico** (Referência: item 2.2 da RA-E 10/14 e item 3.1 desta ITC).

Base Legal: infringência ao art. 18, inciso XV da Lei 8.987/95.

**5.1.2 Inclusão, como obrigação da concessionária, do pagamento de dívida do Estado** (Referência: item 2.3 da RA-E 10/14 e item 3.2 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93.

**5.1.3 Inexistência de aprovação do edital pela assessoria jurídica ou pelo controle interno** (Referência: item 2.4 da RA-E 10/14 e item 3.3 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

#### **5.1.4 Restrição ilegal do caráter competitivo do certame** (Referência: item 2.5 da RA-E 10/14 e item 3.4 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93.

##### **5.1.4.1 Existência de critérios subjetivos para pontuação das propostas** (Referência: item 2.5.1 da RA-E 10/14 e item 3.4.1 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 14 da Lei 8.987/95.

##### **5.1.4.2 Exigência de visita técnica conjunta e obrigatória** (Referência: item 2.5.2 da RA-E 10/14 e item 3.4.2 desta ITC).

Base Legal: infringência aos artigos 30, III, da Lei 8.666/93 e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

##### **5.1.4.3 Inobservância dos prazos legais de publicidade do certame** (Referência: item 2.5.3 da RA-E 10/14 e item 3.4.3 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 21, § 2º e § 4º da Lei 8.666/93.

##### **5.1.4.4 Fixação de patrimônio líquido abusivo para fins de habilitação** (Referência: item 2.5.4 da RA-E 10/14 e item 3.4.4 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 31, § 3º da Lei 8.666/93.

##### **5.1.4.5 Fixação de garantia de proposta abusiva para fins de habilitação** (Referência: item 2.5.5 da RA-E 10/14 e item 3.4.5 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 31, III, da Lei 8.666/93.

##### **5.1.4.6 Exigência de garantia de manutenção de proposta concomitante a exigência de patrimônio líquido mínimo** (Referência: item 2.5.6 da RA-E 10/14 e item 3.4.6 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 31, § 2º da Lei 8.666/93.

#### **5.1.5 Inexistência de critérios objetivos para aferir a adequação do serviço prestado no que tange à fluidez do tráfego na Terceira Ponte** (Referência: item 2.6 da RA-E 10/14 e item 3.5 desta ITC).

Base Legal: infringência ao art. 23, III, da Lei 8.987/95.

#### **5.1.6 Acréscimo irregular de verba rescisória para fins de reequilíbrio econômico-financeiro** (Referência: item 2.8 da RA-E 10/14 e item 3.7 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 9º, caput e §§ 2º ao 4º, da Lei 8.987/95.

#### **5.1.7 Expedição de licença de operação sem o cumprimento de todas as condicionantes ambientais** (Referência: item 2.9 da RA-E 10/14 e item 3.8 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 19, III do Decreto 99.274/90 c/c art. 8º, III da Resolução CONAMA 237/97.



**5.1.8 Repasse a menor da Verba para Custeio da Fiscalização** (Referência: item 2.10 da RA-E 10/14 e item 3.9 desta ITC).

Base Legal: infringência à Cláusula LXXVI do Contrato de Concessão de Serviço Público 01/98.

**5.1.9 Repasse a menor da Verba para Aparelhamento da Polícia Rodoviária** (Referência: item 2.11 da RA-E 10/14 e item 3.10 desta ITC).

Base Legal: infringência à Cláusula LXXVIII do Contrato de Concessão de Serviço Público 01/98 e ao princípio da modicidade tarifária, esculpido no artigo 6º, § 1º, da Lei 8.987/95.

**5.1.10 Alteração nas exigências de operação/administração sem correspondente equilíbrio econômico-financeiro** (Referência: item 2.12 da RA-E 10/14 e item 3.11 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 9º, § 4º, da Lei 8.987/95.

**5.1.11 Fiscalização deficiente do Poder Concedente** (Referência: item 2.13 da RA-E 10/14 e item 3.12 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 29, incisos I e VI, da Lei 8.987/95.

**5.1.12 Índice de reajuste inadequado ao perfil dos serviços prestados** (Referência: item 2.14 da RA-E 10/14 e item 3.13 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 40, XI da Lei 8.666/93.

**5.1.13 Obras executadas com qualidade inferior à contratada** (Referência: item 2.16 da RA-E 10/14 e item 3.15 desta ITC).

Base Legal: infringência ao item 5 e 19 da Cláusula LXV do Contrato de Concessão de Serviço Público 01/98.

**5.1.14 Sobrepreço da tarifa básica de Pedágio** (Referência: item 2.17 da RA-E 10/14 e item 3.16 desta ITC).

Base Legal: infringência ao princípio da modicidade tarifária, esculpido no artigo 6º, § 1º, da Lei 8.987/95.

**5.1.15 Desequilíbrio econômico-financeiro da Concessão do Sistema Rodovia do Sol** (Referência: item 2.18 da RA-E 10/14 e item 3.17 desta ITC).

Base Legal: infringência ao artigo 65, II, d, §§ 5º e 6º da Lei 8.666/93 c/c artigo 9º da Lei 8.987/95.

**5.2.** Posto isso e diante do preceituado no art. 319, § 1º, inciso IV, da Res. TC 261/13, conclui-se opinando por:

**5.2.1. Preliminarmente:**

**5.2.1.1. não acolher as preliminares de Decadência e Coisa Julgada Administrativa,** ambas suscitadas pela Concessionária Rodovia do Sol S.A, nos termos da análise realizada nos itens 2.1 e 2.2 desta ITC.



**5.2.1.2 pugnar pelo reconhecimento da Prescrição**, com fundamento no art. 71, § 1º, da LC 621/2012, e arts. 373, caput e § 1º, bem como, 375, caput da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), suscitada através do item 2.1 da RA-E 10/14 e item 1 da ITI 256/14, por considerar prescrita, conforme exposto nos itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.7, 3.8, 3.11, 3.15, **a pretensão punitiva desta Corte de Contas em face dos senhores:**

**a) Jorge Hélio Leal**, no que pertine aos achados de auditoria analisados nos itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 e 3.11 desta ITC.

**b) Adiomar Malbar da Silva, Sérgio Luiz Coelho de Lima, Paulo Augusto Jabour de Rezende, Rogério Vasques Benezath e Edivaldo Correa de Assis**, no que pertine ao achado de auditoria analisado no item 3.3 desta ITC.

**c) Altamiro Thomaz**, no que pertine aos achados de auditoria analisados nos itens 3.7 e 3.15 desta ITC.

**d) Jadir Vianna Santos**, no que pertine ao achado de auditoria analisado no item 3.8 desta ITC.

**e) Silvio Roberto Ramos e Lúcia Vilarinho**, no que pertine ao achado de auditoria analisado no item 3.11 desta ITC.

**f) Jorge Alexandre da Silva e Marialva Lyra da Silva**, no que pertine ao achado de auditoria analisado no item 3.6 desta ITC.

**5.2.1.3. extinguir o processo**, em razão do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva deste TCEES, após manifestação escrita do Ministério Público de Contas, em relação aos gestores identificados no item 5.2.1.2 supra e alíneas, na forma dos arts. 71, caput e § 1º, da LC 621/2012, e arts. 373, caput e § 1º, bem como, 375, *caput*, da Resolução TC 261/2013.

**5.2.2.** Tendo em vista a competência que lhe foi atribuída pelo artigo 71, inciso X, da Constituição Estadual, e pelo artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, e na forma regulada pelo artigo 111, caput e § 1º, de sua Lei Orgânica, e pelo artigo 208 do Regimento Interno do TCEES, assinar prazo de até 30 (trinta) dias para que **a Arsi tome as medidas necessárias à anulação do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/1998** (Concessão do Sistema Rodovia do Sol), em face das irregularidades apontadas nos itens 3.1, 3.2, 3.4 e 3.5 desta ITC.

**5.2.2.1. Na hipótese da Arsi não atender à determinação**

deste Tribunal no prazo assinado, seja aplicada ao seu Diretor-Geral multa no valor compreendido entre R\$ 3.000,00 (três mil reais) e R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) com fundamento nos artigos 135, inciso IV, da LC 621/2012, e 208, § 2º c/c § 1º, inciso III e 389, inciso IV, estes últimos do RITCEES. **Ato contínuo**, diante do preceituado no § 1º do art. 71, da Constituição Estadual, e no art. 1º, inciso XVIII, da LC 621/2012, bem como, no art. 111, § 2º, da mesma Lei e no art. 208, § 2º, do RITCEES, **requerer à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo – Ales a sustação do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/98;**

**5.2.2.2. Caso a Ales, no prazo de 90 (noventa) dias, não suste a execução do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/1998 (Concessão do Sistema Rodovia do Sol), tendo em vista a competência que lhe foi distribuída pelo artigo 71, § 2º, da Constituição Estadual, e pelo artigo 1º, inciso XIX, da Lei Complementar Estadual 621/2012, e na forma regulada pelo artigo 111, § 3º, de sua Lei Orgânica, e pelo artigo 208, § 3º, do RITCEES, decida pela sustação do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/1998. Assim decidindo, com fundamento no § 4º, e seus incisos I e II, do artigo 208, de seu Regimento Interno: i) determine ao responsável pela Arsi que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as medidas necessárias ao cumprimento da decisão; e ii) comunique o decidido à Ales e ao Governador do Estado do Espírito Santo.**

**5.2.2.3. Caso a Arsi tome as medidas necessárias à anulação do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/1998 (Concessão do Sistema Rodovia do Sol), e 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 621/2012, e na forma regulada pelo artigo 114, inciso III, de sua Lei Orgânica, e pelo artigo 208 do RITCEES e diante da competência que lhe é conferida constitucionalmente (art. 71, inciso X da Constituição Estadual), bem como, pelo art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar 621/2012, opina-se para que o Plenário desta Corte de Contas:**

**5.2.2.3.1 em face da irregularidade constatada no item 3.8 desta ITC, DETERMINE:**

**a)** ao lema que apure, no prazo de até 90 dias, se as outras condicionantes ambientais, além daquelas descritas nas alíneas “A.1”; “B.1”; “B.3” e “C.1” da Licença de Operação 198/2006, não foram efetivamente cumpridas e, **em conjunto com a Arsi**, calcule os efeitos financeiros incidentes sobre o Contrato de Concessão do Sistema Rodovia do Sol;

**b)** à **Arsi** que promova avaliação econômico-financeira do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/98, cotejando os efeitos financeiros

decorrentes da inobservância das condicionantes ambientais pela Concessionária Rodovia do Sol S.A como evento causador de desequilíbrio do contrato, objetivando a apuração de eventual débito ou crédito que detenha a Concessionária para fins de possível indenização ou compensação derivada da anulação da concessão do Sistema Rodovia do Sol;

**5.2.2.3.2.** Em face da irregularidade tratada **no item 3.9 desta ITC, DETERMINE** que a **Arsi** promova avaliação econômico-financeira do Contrato de Concessão de Serviços Públicos (apurando o efeito dos eventos que tenham ocorrido até a efetiva extinção do Contrato), com o objetivo de apurar eventual débito ou crédito que detenha a Concessionária, e nela considere, como evento causador de desequilíbrio do contrato, a diferença entre o valor devido e o valor efetivamente repassado ao Ente Fiscalizador, entre 1999 e 2010, a título de Verba para Custeio da Fiscalização, apresentados, distribuídos e calculados na Tabela 6, fls. 10454 deste Processo TC 5591/2013, no valor total de R\$ 82.114,65 (oitenta e dois mil, cento e quatorze reais e sessenta e cinco centavos), em valores nominais com data-base em outubro de 1998, equivalentes a 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;

**5.2.2.3.3.** Em face da irregularidade tratada **no item 3.10 desta ITC, DETERMINE** que a **Arsi** promova avaliação econômico-financeira do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/1998 (apurando o efeito dos eventos que tenham ocorrido até a efetiva extinção do Contrato), com o objetivo de apurar eventual débito ou crédito que detenha a Concessionária, e nela considere, como evento causador de desequilíbrio do contrato, 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. 10459 deste Processo TC 5591/2013, no valor total de R\$ 338.629,64 (trezentos e trinta e oito mil, seiscentos e vinte e nove reais e sessenta e quatro centavos), em valores nominais com data-base em outubro de 1998, equivalentes a 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;

**5.2.2.3.4.** Em face da irregularidade tratada **no item 3.11 desta ITC, DETERMINE** que a **Arsi** promova avaliação econômico-financeira do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/1998 (apurando o efeito dos eventos que tenham ocorrido até a efetiva extinção do Contrato), com o objetivo de apurar eventual débito ou crédito que detenha a Concessionária, e nela 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;

**5.2.2.3.5. Em face da irregularidade tratada no item 3.15 desta ITC, DETERMINE:**

a) ao **DER/ES** que, no prazo de até 180 dias, em conjunto com a **Arsi**, avalie o montante que seria suficiente para realizar as intervenções (obras e serviços de engenharia) necessárias para adequar o trecho concedido aos critérios de qualidade previstos no Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/1998, do DER/ES;

b) que a **Arsi** promova avaliação econômico-financeira do Contrato de Concessão de Serviços Públicos (apurando o efeito dos eventos que tenham ocorrido até a efetiva extinção do Contrato), com o objetivo de apurar eventual débito ou crédito que detenha a Concessionária, nela considere, como evento causador de desequilíbrio do contrato, a entrega de obras que não atenderam à qualidade contratada, no montante apurado em conjunto com o DER/ES, que seria suficiente para realizar as intervenções (obras e serviços de engenharia) necessárias para adequar o trecho concedido aos critérios de qualidade previstos no Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/1998.

**5.2.2.3.6. Em face da irregularidade tratada no item 3.17 desta ITC, DETERMINE**, que a **Arsi** promova avaliação econômico-financeira do Contrato de Concessão de Serviços Públicos (apurando o efeito dos eventos que tenham ocorrido até a efetiva extinção do Contrato), com o objetivo de calcular o montante do débito que detém a Concessionária, e nela considere, como eventos causadores de desequilíbrio do contrato, as Ocorrências, identificadas no Apêndice O desta ITC, cujos fundamentos não tenham sido elididos pelos esclarecimentos.

**5.2.3. Caso o Plenário desta Egrégia Corte de Contas não determine que a Arsi tome as medidas necessárias à anulação do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/98** (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 621/2012, e na forma regulada pelo artigo 114, inciso III, de sua Lei Orgânica, e pelo artigo 208 do Regimento Interno do TCEES, opina-se para que o Plenário desta Corte de Contas:

**5.2.3.1** em face da irregularidade tratada **no item 3.8 desta ITC DETERMINE** que o **lema**, no prazo de até 180 dias, tome as providências necessárias para o efetivo cumprimento, pela Concessionária Rodovia do Sol S.A, de todas as condicionantes **ambientais previstas**.

**5.2.3.2** em face da irregularidade tratada **no item 3.9 desta ITC DETERMINE** que a **Arsi promova novo reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/98** e nele considere, como evento causador de desequilíbrio do contrato, a diferença entre o valor devido e o valor efetivamente repassado ao ente Fiscalizador, entre 1999 e 2010, a título de Verba para Custeio da Fiscalização, apresentados, distribuídos e calculados na Tabela 6, fls. 10454 deste Processo TC 5591/2013, no valor total de R\$ 82.114,65 (*oitenta e dois mil, cento e quatorze reais e sessenta e cinco centavos*), em valores nominais com data-base em outubro de 1998, equivalentes a 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.

**5.2.3.3** em face da irregularidade tratada **no item 3.10 desta ITC, DETERMINE** que a **Arsi** promova novo reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/98 e nele considere, como evento causador de desequilíbrio do contrato, 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. 10459 deste Processo TC 5591/2013, no valor total de R\$ 338.629,64 (*trezentos e trinta e oito mil, seiscentos e vinte e nove reais e sessenta e quatro centavos*), em valores nominais com data-base em outubro de 1998, equivalentes a 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.

**5.2.3.4** em face da irregularidade tratada **no item 3.11 desta ITC, DETERMINE:**

a) que a **Arsi** promova novo reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 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;

b) que a **Arsi** institua todos os serviços previstos no

PER que lhe cabem (especialmente quanto aos bancos de dados interligados com o Detran, com a Sefaz e com a Rodosol);

c) que a **Arsi** determine à Concessionária Rodovial do Sol S.A que instale todos os equipamentos previstos no PER;

d) caso a **Arsi** conclua, com a devida motivação, pela impossibilidade de se instituir os serviços previstos no PER, que a exclusão de tais serviços seja considerada como evento no cálculo de avaliação ou de reequilíbrio econômico-financeiro.

**5.2.3.5** em face da irregularidade tratada no item 3.13 desta ITC, **DETERMINE** que a **Arsi** tome as providências necessárias a obter, mediante acordo com a Concessionária Rodovia do Sol S.A., a alteração da fórmula de reajuste contratual, de modo a torná-la mais adequada ao perfil dos serviços prestados no âmbito da Concessão do Sistema Rodovia do Sol.

**5.2.3.6** em face da irregularidade tratada no item 3.15 desta ITC, **DETERMINE** que a **Arsi**, com o suporte do DER/ES, tome as medidas previstas contratualmente de forma a exigir da empresa Concessionária as intervenções (obras e serviços de engenharia) necessárias para adequar o trecho concedido aos critérios de qualidade previstos no Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/98, ressaltando que tais obras e serviços a serem exigidos da Concessionária não lhe conferem direito ao reequilíbrio econômico-financeiro, uma vez que os parâmetros de qualidade foram contratados originalmente e deveriam ter sido adimplidos pela empresa concessionária.

**5.2.3.7** em face da irregularidade tratada no item 3.17 desta ITC, **DETERMINE** que a **Arsi** promova novo reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/98 e nele considere, como eventos causadores de desequilíbrio do contrato, as Ocorrências, identificadas no Apêndice O desta ITC.

**5.2.4. Não seja considerado pela Arsi no cálculo de avaliação ou reequilíbrio econômico-financeiro**, para efeitos de anulação ou manutenção do contrato, como eventos causadores de desequilíbrio do contrato, **o valor dos tíquetes que estavam em poder dos usuários da Terceira Ponte no momento da transferência da operação do Sistema, e qualquer demanda da Concessionária Rodovia do Sol S.A. a título de acréscimo da Verba Rescisória prevista na Cláusula 232 do Edital de Concorrência Pública 1/1998**, nos termos da análise perpetuada no item 3.7 desta ITC.



**5.2.5. Sugerir** a aplicação de **multa** no valor compreendido entre R\$ 3.000,00 (três mil reais) e R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ao senhor **Eduardo Antônio Mannato Gimenes**, no que pertine a irregularidade constante no item 3.11 desta ITC, **e senhores José Eduardo Pereira, Maria Paula de Souza Martins e Luiz Paulo de Figueiredo**, em razão das irregularidades reconhecidas nos itens 3.11 e 3.12 desta ITC, com amparo no artigo 95, II da LC 621/12 e na forma do artigo 135, inciso II, da Lei Complementar 621/12 e do artigo 207, § 4º, c/c o artigo 389, inciso II, ambos do RITCEES.

**5.2.6.** Sugerir que esta Corte **DETERMINE** ao Diretor Geral da Arsi, com fundamento no inciso III, do artigo 57 da LC 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), que apresente no prazo de 90 dias, um plano de ação com duração máxima de 180 dias, que contenha:

**5.2.6.1** as ações a serem realizadas para o efetivo cumprimento das deliberações deste Tribunal de Contas, no que pertine à avaliação econômico-financeira ou ao reequilíbrio econômico-financeiro e às demais propostas constantes dos itens 5.2.2.3.1-“b”; 5.2.2.3.2; 5.2.2.3.3; 5.2.2.3.4; 5.2.2.3.5-“b”; 5.2.2.3.6; 5.2.3.2; 5.2.3.3; 5.2.3.4; 5.2.3.5; 5.2.3.6; 5.2.3.7 e 5.2.4 desta ITC.

**5.2.6.2** caso o Tribunal não determine que a Arsi tome as medidas necessárias à anulação do Contrato de Concessão de Serviços Públicos 1/98, 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 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.

**5.2.6.3** os responsáveis pelas ações e os prazos ou o cronograma para implementação das medidas.



**5.2.7. Sugerir** que esta Corte **DETERMINE** ao Governo do Estado do Espírito Santo, com fundamento no art. 114, II, da LC 621/12 c/c art. 206, § 2.º, do RITCEES, para que, nas futuras concessões de serviço público, motive a escolha do índice de reajuste dos contratos e observe o disposto no art. 40, XI, da Lei 8.666/93, adotando o índice que retrate a variação efetiva do custo da tarifa.

**5.2.8.** Promover o **MONITORAMENTO** do cumprimento do Plano de Ação a ser apresentado, nos termos do art. 194 e 195 da Resolução TCEES 261/13 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo).

**5.2.9.** Sugere-se, ainda, que seja dada **CIÊNCIA** aos representantes do teor da decisão final a ser proferida, em conformidade com o disposto no § 7º, do art. 307, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES).

**5.2.10** Por fim, sugere-se que seja dada **CIÊNCIA**, dos atos processuais subsequentes, aos advogados da Concessionária Rodovia do Sol S.A constituídos nos autos 264, em conformidade com o disposto no art. 359, § 8º, da Res. TC 261/2013 (RITCEES).

Vitória, 20 de Janeiro de 2015.

Atenciosamente,

Anderson Uliana Rolim  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.167

Gladson Carvalho Lyra  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.202

Guilherme Abreu Lima e Pereira  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.089

Guilherme Bride Fernandes  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.165

Lucas Pinheiro Sathler  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.547

Raffael Barboza Nunes

Na sequência, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer 4365/2015, acompanhando o posicionamento da Área Técnica.

O julgamento pelo Plenário do TCE-ES culminou na prolação do controverso Acórdão TC 1450/2019 (evento 425), relatado pela Conselheira Substituta Márcia Jaccoud Freitas, resultando na insólita transferência para as próprias unidades gestoras responsáveis pelas irregularidades (ARSP e DER-ES), deliberadamente sucateadas pelas sucessivas gestões administrativas, a prerrogativa constitucional de o Tribunal de Contas definir, em última instância, a metodologia a ser aplicada no controle externo da Administração Pública, desafiando a essência do art. 71, combinado com o art. 75, da [Constituição Federal](#), bem como do art. 71 da [Constituição do Estado do Espírito Santo](#) em razão da **delegação indevida da função fiscalizatória**.

Confira-se a íntegra da parte dispositiva do Acórdão TC 1450/2019, cujos pontos devem ser objeto de análise individualizada por parte do corpo técnico multidisciplinar desta Corte de Contas na atual **fase de monitoramento** do cumprimento do Acórdão:

## 1. ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pela Relatora, em:

Pelo exposto, com fundamento nos artigos 71, caput, 95, inciso II, e 99, § 2º, da Lei Complementar n. 621/2012126, nos artigos 194 e 329, §§ 3º e 7º, da Resolução TC n. 261/2013127 e nos artigos 3º, 4º, incisos IV e V, e 8º da Resolução TC n. 278/2014128, **divergindo, em parte, da área técnica e do Ministério Público de Contas**, voto por:

### 1.1 NÃO ACOLHER as Preliminares de:

#### I.1. Decadência

#### I.2. Coisa Julgada Administrativa

1.2. **Reconhecer a PRESCRIÇÃO da pretensão punitiva** desta Corte, extinguindo o processo, em relação aos seguintes responsáveis:

- JORGE HÉLIO LEAL – tópicos II.1, II.3, II.4, II.5, II.6, II.7, II.11 e II.14 deste Voto

- ADIOMAR MALBAR DA SILVA – tópico II.3 deste Voto
- SÉRGIO LUIZ COELHO DE LIMA – tópico II.3 deste Voto
- PAULO AUGUSTO JABOUR DE REZENDE – tópico II.3 deste Voto
- ROGÉRIO VASQUES BENEZATH – tópico II.3 deste Voto
- EDIVALDO CORREA DE ASSIS – tópico II.3 deste Voto
- MARIALVA LYRA DA SILVA – tópico II.6 deste Voto
- JORGE ALEXANDRE DA SILVA – tópico II.6 deste Voto
- ALTAMIRO THOMAZ – tópicos II.7 e II.15 deste Voto
- JADIR VIANA DOS SANTOS – tópico II.8 deste Voto
- SÍLVIO RAMOS – tópico II.11 deste Voto
- LÚCIA VILARINHO – tópico II.11 deste Voto

1.3. Julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Representação;

1.4. **MANTER** os seguintes Achados de Auditoria:

II.1. Abertura de procedimento licitatório com elementos insuficientes de Projeto Básico (item 3.1 da Conclusiva)

II.3. Inexistência de aprovação do edital pela assessoria jurídica ou pelo controle interno (item 3.3 da Conclusiva)

II.4. Restrição ilegal do caráter competitivo do certame (item 3.4 da Conclusiva)

II.4.1. Existência de critérios subjetivos para pontuação das propostas (item 3.4.1 da Conclusiva)

II.4.2. Exigência de visita técnica conjunta e obrigatória (item 3.4.2 da Conclusiva)

II.4.3. Inobservância dos prazos legais de publicidade do certame (item 3.4.3 da Conclusiva)

II.4.4. Fixação de patrimônio líquido abusivo para fins de habilitação (item 3.4.4 da Conclusiva)

II.4.5. Fixação de garantia de proposta abusiva para fins de habilitação (item 3.4.5 da Conclusiva)

II.4.6. Exigência de garantia de manutenção de proposta concomitante a exigência de patrimônio líquido mínimo (item 3.4.6 da Conclusiva)

**II.5.** Inexistência de critérios objetivos para aferir a adequação do serviço prestado no que tange à fluidez do tráfego na Terceira Ponte (item 3.5 da Conclusiva)

**II.7.** Acréscimo irregular de verba rescisória para fins de reequilíbrio econômico-financeiro (item 3.7 da Conclusiva)

**II.8.** Expedição de licença de operação sem o cumprimento de todas as condicionantes ambientais (item 3.8 da Conclusiva)

**II.9.** Repasse a menor da Verba para Custeio da Fiscalização (item 3.9 da Conclusiva)

**II.10.** Repasse a menor da Verba para Aparelhamento da Polícia Rodoviária (item 3.10 da Conclusiva)

**II.11.** Alteração nas exigências de operação/administração sem correspondente equilíbrio econômico-financeiro (item 3.11 da Conclusiva)

**II.12.** Fiscalização deficiente do Poder Concedente (item 3.12 da Conclusiva)

**II.15.** Obras executadas com qualidade inferior à contratada (item 3.15 da Conclusiva)

**II.17.** Desequilíbrio econômico-financeiro da Concessão do Sistema Rodovia do Sol (item 3.17 da Conclusiva)

**1.5. AFASTAR** os seguintes Achados de Auditoria:

**II.2.** Inclusão, como obrigação da concessionária, do pagamento de dívida do Estado (item 3.2 da Conclusiva)

**II.13.** Índice de reajuste inadequado ao perfil dos serviços prestados (item 3.13 da Conclusiva)

**II.14.** Não comprovação de cumprimento das pendências nas obras numeradas no Termo de Vistoria (item 3.14 da Conclusiva)

**II.16.** Sobrepreço da tarifa básica de Pedágio (item 3.16 da Conclusiva)

**1.6. EXTINGUIR** o processo sem resolução de mérito, em relação ao seguinte Achado de Auditoria:

**II.6.** Expedição ilegal de licença ambiental prévia

**1.7. DEIXAR** de aplicar multa aos seguintes responsáveis:

- EDUARDO ANTÔNIO MANNATO GIMENES – tópico II.11 do presente Voto
- JOSÉ EDUARDO PEREIRA – tópicos II.11 e II.12 do presente Voto
- MARIA PAULA DE SOUZA MARTINS – tópicos II.11 e II.12 do presente Voto
- LUIZ PAULO DE FIGUEIREDO – tópicos II.11 e II.12 do presente Voto

**1.8. DETERMINAR**, ao Poder Concedente, por meio de seus órgãos e no limite das atribuições de cada um, em especial, da Agência de Regulação do Serviço Público (ARSP), que, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, elabore um **Plano de Ação para a fiscalização do Contrato n. 1/1998**, que deverá contemplar:

**1.8.1.** em atenção ao **tópico II.8 deste Voto**, a verificação do cumprimento das condicionantes ambientais exigidas para o Contrato 1/1998

**1.8.2.** em atenção ao **tópico II.11 deste Voto**:

**1.8.2.1.** a verificação da execução de todos os Investimentos e Serviços previstos no PER, quanto ao Posto de Fiscalização, instalação de equipamentos de Apoio e Infraestrutura à Fiscalização de veículos e de condutores, Postos de Pesagem e comunicação *on line* com o Banco de Dados da concessionária, verificando as inexecuções.

**1.8.2.2.** a implementação dos serviços e investimentos, sob sua competência (como a comunicação *on line* com o Banco de Dados), ainda não realizados, cuja execução seja necessária e possível, ou a exigência do cumprimento pela concessionária, se for o caso.

**1.8.3.** em atenção ao **tópico II.12 deste Voto**:

**1.8.3.1.** a análise da adequação do sistema de arrecadação às premissas do PER;

**1.8.3.2.** o controle do intervalo de tempo para a cobrança da tarifa;

**1.8.3.3.** o controle do intervalo de tempo entre a chegada à praça de pedágio e à cabine de cobrança;

**1.8.3.4.** a verificação da confiabilidade do sistema de contagem de fluxo e arrecadação;

**1.8.3.5.** o controle da fluidez do tráfego em todos os trechos concedidos, com resultados conclusivos sobre a quantidade de hora/ano em cada nível, por segmento homogêneo.



**1.8.4.** em atenção ao **tópico II.14 deste Voto**, toda a documentação relacionada ao Edital e Contrato de concessão seja conservada e organizada, observando a ordem cronológica, a fim de garantir maior controle e transparência.

**1.8.5.** em atenção ao **tópico II.15 deste Voto**:

**1.8.5.1.** quanto ao dimensionamento do pavimento, a apuração das características atuais do tráfego na Rodovia do Sol, considerando as peculiaridades de cada percurso e incluindo a estimativa de crescimento até o final da concessão, buscando aferir, com a maior precisão possível

**1.8.5.2.** quanto aos controles tecnológicos do pavimento, a realização dos ensaios recomendados nas normas técnicas, verificando se o padrão de qualidade das camadas do pavimento foi cumprido, conforme exigido no PER e nas normas correspondentes.

**1.8.6.** em atenção ao **tópico II.17.1 deste Voto**:

**1.8.6.1.** quanto aos Investimentos modificados por aditivos contratuais, a demonstração e a justificativa das modificações introduzidas em relação à Proposta Comercial e ao Programa de Exploração de Rodovias (PER), inclusive quanto aos quantitativos

**1.8.6.2.** quanto à Conservação Especial:

**1.8.6.2.1.** a apuração da existência de projetos e investimentos devidamente comprovados e realizados a título de conservação especial durante o período de vigência da concessão;

**1.8.6.2.2.** a verificação da existência de acréscimo nos quantitativos dos investimentos que deveriam ser realizados a título de conserva especial, que justificassem o acréscimo dos valores, como materializado no 2º Aditamento Contratual;

**1.8.6.2.3.** a apuração da efetiva condição dos itens contemplados pela conservação especial durante o período da concessão, de forma a aferir se os mesmos se encontraram de acordo com as condições estabelecidas no contrato e no PER durante todo o período;

**1.8.6.2.4.** munida das informações acima elencadas, a verificação da extensão dos investimentos pertinentes à conserva especial, concluindo pelo atendimento, ainda que parcial, das obrigações contratuais por parte da concessionária, no que diz respeito à esta rubrica.

**1.8.6.3. quanto às Desapropriações:**

**1.8.6.3.1.** a demonstração das justificativas para o acréscimo do Investimento de Desapropriação pelo 2º Termo Aditivo;

**1.8.6.3.2.** a verificação das desapropriações efetivamente realizadas, bem como daquelas pendentes de decisão judicial;

**1.8.6.4.** quanto ao Posto Geral de Fiscalização, a verificação da efetiva execução dos serviços operacionais vinculados ao Posto, inclusive quanto à aquisição de equipamentos e de sistemas, conforme exigido no PER

**1.9. DETERMINAR**, ao Poder Concedente, **por meio de seus órgãos e no limite das atribuições de cada um**, em especial, da Agência de Regulação do Serviço Público (ARSP), que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, elabore um **Plano de Ação para a análise do equilíbrio econômico-financeiro da concessão**, no qual deverá:

**1.9.1.** em atenção ao **tópico II.7 deste Voto**, desconsiderar, como evento causador de desequilíbrio econômico-financeiro, o valor dos tíquetes em poder dos usuários no momento da transferência da concessão ou qualquer demanda da concessionária a título de acréscimo da Verba Rescisória prevista na cláusula 232 do Edital, se não houver prova suficiente da perda de receita ou do prejuízo suportado.

**1.9.2.** em atenção ao **tópico II.8 deste Voto**, considerar, como evento causador de desequilíbrio econômico-financeiro, o valor das condicionantes ambientais pendentes, que, por qualquer motivo, não puderem ser cumpridas.

**1.9.3.** em atenção ao **tópico II.9 deste Voto**, considerar, como evento causador de desequilíbrio econômico-financeiro, a diferença entre a Verba para Custeio da Fiscalização devida, sem a incidência do redutor de 24,24%, e a Verba efetivamente repassada.

**1.9.4.** em atenção ao **tópico II.10 deste Voto**, considerar, como evento causador de desequilíbrio econômico-financeiro, a diferença entre a Verba para Aparelhamento da Polícia Rodoviária devida, sem a incidência do redutor de 24,24%, e a Verba efetivamente repassada, referente ao período de 1999 a 2012, bem como o montante a ser apurado pela ARSP a partir de 2013.

**1.9.5.** em atenção ao **tópico II.11 deste Voto**, considerar, como evento causador de desequilíbrio econômico-financeiro, o valor dos Investimentos e Serviços previstos no PER, não executados ou que, por qualquer motivo, não puderem ser cumpridos, quanto ao Posto de Fiscalização, à instalação de equipamentos de Apoio e Infraestrutura à Fiscalização de veículos e de condutores e aos Postos de Pesagem.

**1.9.6.** em atenção ao **tópico II.16 deste Voto**, verificar a existência de eventos de desequilíbrio na relação contratual a partir da edição de aditivos ao contrato original, devendo ser observada a existência (ou não) de embasamento legal e material para a sua edição e, por consequência, para a revisão da tarifa de pedágio;

**1.9.7.** em atenção ao **tópico II.17 deste Voto**, considerar, como eventos causadores de desequilíbrio econômico-financeiro, as Ocorrências abaixo elencadas, respeitados os parâmetros de aferição tratados na Instrução Técnica Conclusiva e seus Apêndices, bem como nos subitens II.17.1 a II.17.14 do presente Voto, sem prejuízo aos fatos posteriores a 31 de dezembro de 2012:

**II.17.1.** Avaliação dos Investimentos;

**II.17.2.** Aplicação de redutor na tarifa de pedágio da Terceira Ponte;

**II.17.3.** Congelamento da tarifa de pedágio da Terceira Ponte;

**II.17.4.** Atraso na homologação do reajuste tarifário;

**II.17.5.** Isenção do pedágio para os ônibus do Sistema Transcol;

**II.17.6.** Suspensão da cobrança da outorga;

**II.17.7.** Recebimento de receitas alternativas;

**II.17.8.** Mudanças na legislação da COFINS;

**II.17.9.** Mudanças na legislação do PIS;

**II.17.10.** Mudanças na legislação da CPMF;

**II.17.11.** Repasses e exclusão da Verba para Custeio da Fiscalização;

**II.17.12.** Criação da Taxa de Regulação e de Fiscalização do Serviço Público e Infraestrutura Viária – TRV;

**II.17.13.** Repasses da Verba para Aparelhamento da Polícia Rodoviária;

**II.17.14.** Não concessão do reajuste tarifário em 2008 e 2009.

**1.9.8.** em atenção ao **tópico II.17.1 deste Voto**:

**1.9.8.1.** considerar os Investimentos não modificados por aditivos

contratuais pelo valor ofertado na Proposta Comercial, para fins de avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato 01/98, desde que regularmente executados.

**1.9.8.2.** retirar da avaliação econômico-financeira da concessão os Investimentos excluídos por aditivos contratuais, conforme os valores previstos na Proposta Comercial.

**1.9.8.3.** considerar os Investimentos incluídos por aditivos contratuais pelos preços referenciais de engenharia, para fins de avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato 01/98, desde que regularmente executados.

**1.9.8.4.** quanto aos Investimentos modificados por aditivos contratuais:

**1.9.8.4.1.** demonstrar que as alterações não estavam inseridas no risco da concessionária

**1.9.8.4.2.** elaborar metodologia de avaliação, considerando os preços referenciais de engenharia

**1.9.8.4.3.** considerar, pelo valor da Proposta Comercial, os Investimentos alterados por aditivos que não tiverem sofrido modificações em comparação com o PER ou cujas alterações estiverem incluídas no risco da concessionária, desde que regularmente executados.

**1.9.8.5.** considerar eventuais inexecuções totais ou parciais dos Investimentos para fins de avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato 01/98, após verificar a execução das obras e serviços contratados.

**1.9.8.6.** quanto às Desapropriações, adotar, para fins de avaliação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, os seguintes critérios:

**1.9.8.6.1.** existência de Laudo de Avaliação e de Parecer favorável do DER;

**1.9.8.6.2.** existência de Recibo de Pagamento ou de Escritura Pública;

**1.9.8.6.3.** exclusão de despesas não previstas, expressamente, na cláusula contratual LXXVII, como as indenizações por danos a terrenos lindeiros.

**1.9.8.7.** quanto ao Investimento do Posto Geral de Fiscalização:

**1.9.8.7.1.** considerar o preço do Investimento conforme cotado na Proposta Comercial, para fins de avaliação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão

**1.9.8.7.2.** quantificar as obras e serviços não realizados, vinculados ao Posto Geral de Fiscalização, na proporção de sua participação no preço cotado na Proposta Comercial, considerando-os no equilíbrio contratual

**1.9.9.** em atenção ao **tópico II.17.5 deste Voto**, apurar a Isenção do pedágio para os ônibus do Sistema Transcol, segundo os critérios definidos pela área técnica, em especial:

**1.9.9.1.** a aplicação do redutor de 24,24% sobre a tarifa de pedágio da Terceira Ponte.

**1.9.9.2.** a apuração do volume real de tráfego com exatidão, por categoria tarifária, baseando-se em documentos fidedignos, como os Relatórios da Unidade Lógica e Operacional de Pista (ULOP).

**1.10. DETERMINAR** que, se houver futuros aditamentos contratuais, o Poder Concedente, por meio de seus órgãos e no limite das atribuições de cada um, em especial, da Agência de Regulação do Serviço Público (ARSP), da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT) e da Procuradoria Geral do Estado (PGE), deverá garantir que sejam precedidos dos estudos, projetos, memórias de cálculo e demais justificativas sobre as modificações contratuais.

**1.11. DETERMINAR** que, se houver nova licitação envolvendo o objeto concedido, o Poder Concedente, por meio de seus órgãos e no limite das atribuições de cada um, em especial, da Agência de Regulação do Serviço Público (ARSP), da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT) e da Procuradoria Geral do Estado (PGE), deverá garantir que:

**1.11.1.** em atenção ao **tópico II.1 deste Voto**, o novo certame seja precedido dos estudos de viabilidade, de memórias de cálculo e justificativas para os quantitativos, bem como da estimativa dos preços unitários dos materiais e dos serviços, devendo o Edital conter o projeto básico suficientemente detalhado, com a finalidade de fundamentar a escolha do critério de julgamento (no caso, a menor tarifa de pedágio) e de permitir a análise da exequibilidade e da aceitabilidade das propostas pela Comissão de Licitação.

**1.11.2.** em atenção ao **tópico II.3 deste Voto**, o procedimento legal da licitação seja respeitado, com a documentação de todos os atos processuais, em especial, com a submissão prévia das Minutas do Edital e do Contrato ao exame e à aprovação da PGE, cujo parecer prévio e conclusivo pela aprovação será condição insuperável para que o certame prossiga.

**1.11.3.** em atenção ao **tópico II.4.1 deste Voto**, sejam fixados os critérios objetivos para a análise da proposta licitatória de Metodologia

de Execução, bem como a justificativa de sua escolha, abstendo-se de utilizar expressões subjetivas para a pontuação, como “satisfatório” e “insatisfatório”.

**1.11.4. em atenção ao tópico II.4.2 deste Voto:**

**1.11.4.1.** não sejam incluídas condições excessivas, desnecessárias, inadequadas, não usuais, ilegais, que restrinjam, indevidamente, o caráter competitivo da licitação, como a visita técnica conjunta.

**1.11.4.2.** sejam justificadas as exigências da Fase de Habilitação, previamente à publicação do Edital, em especial, quanto às condições de qualificação técnica e econômico-financeira, como a Visita Técnica Obrigatória.

**1.11.5. em atenção ao tópico II.4.3 deste Voto:**

**1.11.5.1.** sejam cumpridos os prazos legais para a publicação do Edital, assegurando-se a efetiva transparência do certame para os interessados e a sociedade, com a cautela de interpretar e aplicar as normas e procedimentos licitatórios em favor da maior publicidade.

**1.11.5.2.** seja observada a necessidade de republicação do Edital e de reabertura do prazo, quando houver alteração que repercuta sobre a formulação das propostas, com a cautela de interpretar e aplicar as normas e procedimentos licitatórios em favor da maior publicidade.

**1.11.6. em atenção ao tópico II.4.4 deste Voto:**

**1.11.6.1.** não sejam incluídas condições excessivas, desnecessárias, inadequadas, não usuais, ilegais, que restrinjam, indevidamente, o caráter competitivo da licitação, como os valores abusivos de patrimônio líquido.

**1.11.6.2.** sejam justificadas as exigências da Fase de Habilitação, previamente à publicação do Edital, em especial, quanto às condições de qualificação técnica e econômico-financeira, como o Patrimônio Líquido Mínimo.

**1.11.6.3.** sejam demonstrados os critérios da fixação do Patrimônio Líquido Mínimo, incluindo a base de cálculo e os percentuais incidentes, com a devida justificativa de sua escolha.

**1.11.7. em atenção ao tópico II.4.5 deste Voto:**

**1.11.7.1.** não sejam incluídas condições excessivas, desnecessárias, inadequadas, não usuais, ilegais, que restrinjam,



indevidamente, o caráter competitivo da licitação, como os valores abusivos de garantia da proposta.

**1.11.7.2.** sejam justificadas as exigências da Fase de Habilitação, previamente à publicação do edital, em especial, quanto às condições de qualificação técnica e econômico-financeira, como a Garantia da Proposta.

**1.11.7.3.** sejam demonstrados os critérios da fixação da Garantia da Proposta, incluindo a base de cálculo e os percentuais incidentes, com a devida justificativa de sua escolha.

**1.11.8.** em atenção ao **tópico II.4.6 deste Voto**, não sejam incluídas condições excessivas, desnecessárias, inadequadas, não usuais, ilegais, que restrinjam, indevidamente, o caráter competitivo da licitação, como a exigência simultânea de patrimônio líquido e de garantia da proposta.

**1.11.9.** em atenção ao **tópico II.5 deste Voto**, sejam fixados, no Edital, os critérios objetivos de aferição do serviço quanto à fluidez do tráfego para todo o trecho concedido.

**1.11.10.** em atenção ao **tópico II.6 deste Voto**, o certame seja precedido da avaliação do impacto ambiental, na forma do art. 12, inciso VII, da Lei n. 8.666/1993, e da expedição da correspondente licença ambiental, observando-se, ainda, os requisitos e prazos exigidos nas normas vigentes.

**1.11.11.** em atenção ao **tópico II.13 deste Voto**, a escolha do índice de reajuste contratual seja previamente justificada e atenda ao art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993.

**1.11.12.** em atenção ao **tópico II.16 deste Voto**, o futuro edital, embasado em estudos prévios, pormenorize os critérios de aferição da aceitabilidade das propostas apresentadas, em especial no que tange à taxa interna de retorno e os valores previstos para os encargos da concessão.

**1.12. AFASTAR**, em atenção ao **tópico III deste Voto**, a proposta técnica de anulação do Contrato de Concessão n.º 001/1998.

**1.13. DAR CIÊNCIA** aos Representantes e ao Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Vitória.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 22/10/2019 – 37ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (vice-presidente no exercício da presidência), Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho

do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (relatora).

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER  
Vice-presidente no exercício da presidência

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS  
Relatora

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES  
CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO  
CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:  
LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público de Contas

A rigor, a decisão que **reconhece** a incompetência do corpo técnico do TCE-ES para definir a metodologia a ser empregada pela Corte de Contas em sede de controle externo da Administração Pública e **transfere** para as próprias unidades gestoras (ARSP e DER-ES) essa definição, a par da sua flagrante inconstitucionalidade, deveria ter natureza **interlocutória**, de modo a permitir que a equipe técnica multidisciplinar tivesse a oportunidade de validar os cálculos trazidos pela Agência Reguladora **antes da decisão definitiva no processo**.

Na prática, o Acórdão TC 1450/2019 promoveu uma perversa inversão de valores e de papéis no sistema constitucional de controle externo da Administração Pública, reabrindo a instrução processual em favor do órgão fiscalizado para definição da metodologia, mas suprimindo o direito de defesa ao seu próprio corpo técnico, que só poderia examinar os fatos em sede de cumprimento do Acórdão.

Por esse motivo, a delegação da função fiscalizatória do Tribunal de Contas para as próprias entidades responsáveis pelas irregularidades surpreendeu todo o corpo técnico do TCE-ES, conforme se colhe de [reportagem](#) publicada à época por A Gazeta:

Auditoria

## Decisão do TCE sobre apuração de dívida da Rodosol revolta auditores

Para Sindicato dos Auditores, decisão do Tribunal de Contas do Estado de transferir para Agência Reguladora de Serviços Públicos (ARSP) a missão de apontar o responsável pela dívida do contrato da Rodosol desqualificou trabalho da área técnica

Redação de A Gazeta

[online@redgazeta.com.br](mailto:online@redgazeta.com.br)

Publicado em 23 de outubro de 2019 às 18:28



A [decisão do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo \(TCE-ES\) de transferir para Agência Reguladora de Serviços Públicos \(ARSP\) a missão de apontar quem é o responsável pela dívida](#) do contrato da [Rodosol](#) se de fato é a concessionária ou o governo do Estado gerou revolta entre os auditores da Casa.

A equipe formada por doze profissionais foi a responsável pela auditoria no contrato da Rodosol, trabalho realizado em 2013 e que foi apresentado em 2014. "Foram mais de duas mil horas de trabalho para realizar a maior auditoria que o Tribunal já fez, envolvendo os 12 auditores, que foi desconsiderado na decisão tomada no Plenário na tarde desta terça-feira (22). O fato gerou um profundo mal estar perante os auditores", desabafa Rafael Lamas, presidente do Sindicato e da Associação dos Auditores do TCE-ES. Na avaliação da categoria a decisão foi política.

“O entendimento dos auditores é o de que o Tribunal não quis enfrentar a questão e tomou uma decisão política, desconsiderando o trabalho técnico realizado no período. E mais, o voto foi descrito com palavras inapropriadas em relação ao trabalho da equipe. Sentimento geral é de desqualificação do trabalho dos auditores frente ao próprio TCE”

”

**Rafael Lamas** Presidente do Sindicato dos Auditores

Outro ponto, segundo Lamas, diz respeito ao valor da dívida apurada em R\$ 613 milhões que deveriam ser pagos pela Rodosol. "O fator principal é o desequilíbrio econômico-financeiro em favor do Estado. Houve cautela e prudência grande dos auditores, e isso foi desconsiderado. A instrução técnica inicial apontava um valor bem maior e foi feita em contraditório, ou seja, a concessionária apresentou seus documentos, e o valor caiu" disse Lamas.

#### Leia mais

**Ministério Público arquiva inquérito sobre pedágio na Terceira Ponte**

**Terceira Ponte: Rodosol arrecadou R\$ 665 milhões com pedágios em 10 anos**

**Terceira Ponte completa 30 anos: vamos continuar pagando pedágio?**

Foi com base no valor da dívida, inclusive, que o governador Renato Casagrande chegou a suspender a cobrança do pedágio, lembra o presidente do Sindicato. "Não levaram em questão o impacto social, com um provável aumento do pedágio e possível questionamento futuro do cálculo que será realizado pela ARSP", explica Lamas.

Outra ponderação feita por ele é de que a decisão do plenário poderia ter sido tomada há seis anos. "Não precisaria de tanto tempo, seis anos, para tomar esta decisão. Poderiam ter concluído nesse sentido no período em que o TCE foi demandado, lá em 2013", argumenta.





Data: 22/08/2019 - ES - Vitória - Terceira Ponte completa 30 anos - Editoria: Cidades Crédito: Vitor Jubini

Pela decisão do TCE-ES, a ARSP terá um prazo de 180 dias para realizar para a análise do equilíbrio econômico-financeiro da concessão do contrato com base nos parâmetros definidos pela conselheira relatora do processo, Marcia Jaccoud Freitas. O voto apresentado por ela, no plenário do Tribunal de Contas do Estado, foi aprovado por unanimidade pelos demais conselheiros.

No mesmo período a ARSP também deverá apresentar Plano de Ação para a fiscalização do Contrato e que também deverá seguir as diretrizes estabelecidas pela conselheira. Ao final do prazo a análise do contrato e o plano de ação deverão ser apresentados ao TCE-ES.

Quanto a dívida anterior, no valor de R\$ 613 milhões, ela foi desconsiderada pela relatora. O valor, segundo Márcia, havia sido apurado pela área técnica do TCE-ES, "que concluiu que o contrato da Rodosol estaria desequilibrado, beneficiando a concessionária", disse em seu voto. Ela, porém, discorda da forma como foi feito o cálculo.

“O cálculo efetuado pela equipe técnica, que resultou em desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da concessionária no valor de R\$ 17.383.274,75, na data-base de outubro de 1998, foi baseado em algumas premissas que considero equivocadas”

**Márcia Jaccoud Freitas** Conselheira do TCE

A conselheira destaca também que não concorda com a atualização da dívida inicial para valores de 2013, data em que ela foi divulgada. "O índice de atualização extraído desse cálculo é cerca de 3.429%, muito superior a quaisquer índices inflacionários medidos no período", disse a relatora.

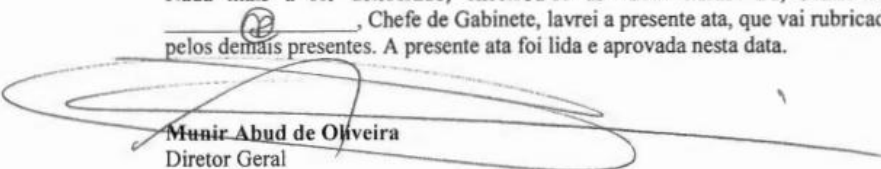
Sobre este ponto ela conclui: "Que o montante de R\$ 17.383.274,75, na data-base de outubro de 1998, e o montante de R\$ 613.388.613,57, na data-base de outubro de 2013, não expressam o Valor Presente Líquido (VPL) do Contrato 01/98 e não podem ser utilizados para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão".

O Acórdão TC 1450/2019 transitou em julgado em 3 de fevereiro de 2020 (evento 432), quando teve início a **fase de monitoramento** das determinações, com o Diretor Geral da ARSP, Munir Abud de Oliveira, apresentando o **Plano de Ação** e informando à Corte de Contas acerca da **terceirização** da definição da metodologia de cálculo a ser aplicada pelo TCE-ES, por meio do Contrato ARSP 01/2020 (evento 473). Em outras palavras, a Agência Reguladora transferiu para terceiros sua prerrogativa de elaborar a metodologia a ser aplicada no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, reconhecendo não ter condições técnicas de exercer, com independência, a função de fiscalizar a concessão rodoviária explorada pelos grupos econômicos:



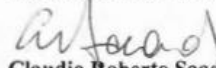
Ata da Reunião Extraordinária da Diretoria Colegiada da Agência de Regulação de Serviços  
Públicos – ARSP 05/08/2020

No quinto dia do mês de agosto do ano de dois mil e vinte, às 14:00 horas, reuniram-se os membros da Diretoria Colegiada da ARSP, composta pelo Diretor Geral, Sr. Munir Abud de Oliveira, a Diretora Administrativa e Financeira, Sr<sup>a</sup> Joana Moraes Resende Magella, a Diretora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária, Sra. Estela Regina Vicentini, e o Diretor de Gás e Energia, Sr. Claudio Roberto Saade, secretariados pela Chefe de Gabinete Sr<sup>a</sup>. Maria Aparecida Cezanhock, 1. Aprovação do Plano de Ação para atendimento ao Termo de Notificação nº 0016.2020-3 TCE-ES, referente ao processo TCE-ES nº 05591/2013-9. Processo ARSP nº 2020-KWB7S. Assunto colocado em pauta pela Diretora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária, que apresentou a minuta do plano de ação para atendimento às determinações constantes dos subitens 1.8, 1.9, 1.10 e 1.11 do Acórdão TC 01450/2019 – Plenário, prolatado no processo TC 5591/2013, que trata de fiscalização no Edital de Concorrência Pública e execução da Concessão de Serviços Públicos n.º 001/1998 do DER/ES. Foi informado ainda que para atendimento do subitem 1.9 do Acórdão, o qual trata da questão da análise do equilíbrio econômico financeiro do referido contrato, foi realizada a contratação de apoio técnico especializado por meio do Contrato ARSP nº 001/2020, assinado em 17/03/20, cujo objeto já encontra-se em andamento. Colocado em votação, foi aprovado à unanimidade, devendo o gabinete encaminhar ofício ao Tribunal de Contas juntamente com a documentação pertinente. Nada mais a ser deliberado, encerrou-se às 15:00 horas. Eu, Maria Aparecida Cezanhock, Chefe de Gabinete, lavrei a presente ata, que vai rubricada por mim e assinada pelos demais presentes. A presente ata foi lida e aprovada nesta data.

  
Munir Abud de Oliveira  
Diretor Geral

  
Joana Moraes Resende Magella  
Diretora Administrativa e Financeira

  
Estela Regina Vicentini  
Diretora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária-Respondendo

  
Claudio Roberto Saade  
Diretor de Gás e Energia

O apoio técnico especializado, mencionado pela ARSP, refere-se à contratação por **dispensa de licitação** da Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos – COPPETEC, **entidade privada** de apoio técnico e científico conveniada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pelo valor de **R\$ 1.300.000,00** (Contrato ARSP 01/2020), dos quais apenas **5% (R\$ 65.000,00)** são

revertidos à UFRJ como contrapartida pela **utilização do seu nome, bens, direitos, pessoal e recursos materiais**, conforme será detalhado em tópico próprio neste Parecer.

Na sequência, diversas decisões foram proferidas para acompanhar a implementação do Plano de Ação, face às prorrogações pleiteadas pela ARSP. Destacam-se as seguintes deliberações:

- **Decisão TC 1312/2022 e Decisão TC 3123/2022:** Aprovação de pontos do Plano de Ação e notificação da Diretora-Presidente da ARSP, Joana Moraes Resende Magella, para apresentação de documentos complementares;
- **Decisão TC 1231/2023:** Notificação da Diretora-Presidente da ARSP, Joana Moraes Resende Magella, para apresentar cronograma detalhado de conclusão das atividades pendentes e um relatório das atividades já desenvolvidas. A necessidade desta notificação decorreu da ausência de prazos informados para a resolução de pendências;
- **Decisão TC 2401/2023:** Notificação do Diretor-Presidente da ARSP, Marcelo Campos Antunes, para encaminhar o cronograma detalhado de cumprimento das Determinações pendentes, **bem como o Produto Final (Produto 3) do contrato firmado com a UFRJ/Fundação COPPETEC.**

O Produto Final (Produto 3) foi entregue pela Fundação COPPETEC com base em **2019**, indicando um surpreendente **desequilíbrio econômico-financeiro em favor da concessionária no valor de R\$ 155 milhões** (evento 618). Na sequência, este valor foi mais do que duplicado por meio de atualização promovida pela ARSP, passando para **R\$ 351 milhões** com data-base em **2023** (evento 617).

Importa registrar que toda a instrução processual, compreendendo o Relatório de Auditoria RA-E 10/2014, o exercício do contraditório e da ampla defesa, a Instrução Técnica Conclusiva 308/2015, o Parecer do Ministério Público de Contas 4365/2015 e o Acórdão TC 1450/2019, cobriu apenas o período entre **21 de dezembro de 1998** e **31 de dezembro de 2012**, não incluindo, portanto, fatos posteriores que foram

considerados nos cálculos realizados pela Fundação COPPETEC e atualizados pela ARSP. Essa circunstância impede o Tribunal de Contas de atestar a regularidade de fatos ocorridos **após 31 de dezembro de 2012**, os quais não foram objeto da auditoria realizada por seu corpo técnico, não sendo, portanto, alcançados pelo trânsito em julgado desta Representação.

Há que se considerar, portanto, dois pontos relevantes para a compreensão do **método científico** aplicável ao caso:

- 1) a **definição da metodologia** de cálculo a ser empregada pelo Tribunal de Contas na aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, transferida indevidamente para a ARSP, a qual, por sua vez, terceirizou para uma entidade privada ligada à UFRJ;
- 2) as **premissas fáticas**, incluindo os limites temporais, a serem considerados na aplicação da metodologia.

Em 6 de outubro de 2023, após constatar a exorbitância atípica dos cálculos apresentados pela Agência Reguladora do Estado do Espírito Santo, na qualidade de Poder Concedente, por meio da Procuradoria-Geral do Estado (PGE-ES), protocolizou a Petição Intercorrente 00852/2023-1 (evento 655), buscando a rediscussão da Taxa Interna de Retorno (TIR) aplicável ao reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão 01/1998.

Esse fato colocou em evidência a existência de um **conflito de interesses** entre o **Poder Concedente**, representado atualmente pela Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI) e pelo Departamento de Edificações e Rodovias do ES (DER-ES), e a **Agência de Regulação de Serviços Públicos (ARSP)**, cuja atuação isolada nestes autos suscita questionamentos jurídicos sobre os limites da separação de funções que deve existir entre o Poder Concedente e a Agência Reguladora – o próprio Acórdão TC 1450/2019, ante a existência de dúvidas quanto à competência dos órgãos estaduais envolvidos na concessão, utilizou nos itens 1.8 e 1.9 a expressão **“por meio de seus órgãos e no limite das atribuições de cada um”** –, notadamente no contexto de uma concessão de serviço público historicamente

marcada pela captura regulatória.

A Área Técnica (Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Programas de Desestatização e Regulação – NDR), por meio da Manifestação Técnica 3658/2023 (evento 659), sugeriu a não autuação e o arquivamento da petição da PGE, por entender que o expediente e seu requerimento não se enquadram nas competências do TCE-ES, uma vez que busca a rediscussão de matéria já estabilizada.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 1255/2024 (evento 662), divergiu do entendimento do NDR, concluindo que a dúvida suscitada pela PGE deve ser dirimida, tendo em vista a possibilidade de impactar na correção do valor da indenização supostamente devida pelo Estado do Espírito Santo aos grupos econômicos controladores da Concessionária Rodosol.

Em face da divergência técnica e ministerial, e visando assegurar os princípios do contraditório e da ampla defesa, o Plenário do TCE-ES proferiu a Decisão TC 2901/2024 (evento 676), determinando a notificação da Concessionária para que se manifestasse, no prazo de 30 dias, sobre os fundamentos e requerimentos da Petição Intercorrente da PGE, bem como sobre o conteúdo da Manifestação Técnica do NDR e do Parecer do MPC.

Em atendimento a esta decisão, a Concessionária protocolizou a Petição Intercorrente 525/2024 (evento 680), reiterando a legalidade da TIR aplicada e argumentando o não cabimento do expediente para reabrir questão decidida pelo Acórdão TC 1450/2019, já transitado em julgado. A Concessionária defendeu que o pleito da PGE veicula mero inconformismo e não se ampara nas hipóteses regimentais.

Na sequência, instada a se manifestar novamente em face da manifestação da Concessionária, a Área Técnica (NDR) reafirmou o seu posicionamento inicial por meio da Manifestação Técnica 4872/2024 (evento 686).

Por fim, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas para emissão de Parecer.

## 2 Análise

A análise dos pontos a seguir se justifica em razão da natureza jurídica da **fase de monitoramento** em que se encontra o Processo TC 5591/2013, cuja compreensão adequada revela-se imprescindível para o exercício da função constitucional do controle externo.

Com efeito, o trânsito em julgado do Acórdão TC 1450/2019, ocorrido em 3 de fevereiro de 2020, não encerrou a relação jurídico-processual estabelecida entre este Tribunal de Contas e os jurisdicionados, mas inaugurou uma nova fase procedimental, de natureza executiva e fiscalizatória, destinada a acompanhar o efetivo cumprimento das determinações exaradas na decisão de mérito.

A **fase de monitoramento** não se confunde com mero acompanhamento passivo ou homologação automática dos atos praticados pelos órgãos e entidades destinatários das determinações. Ao contrário, configura verdadeiro exercício do poder-dever de fiscalização continuada, no qual compete a esta Corte de Contas verificar não apenas o cumprimento formal das deliberações, mas também a regularidade, adequação técnica e conformidade jurídica dos atos apresentados como adimplemento das obrigações impostas, respeitando-se os limites objetivos da Representação TC 5591/2013, no que tange aos fatos submetidos à auditoria.

Nesse contexto, a autoridade da coisa julgada administrativa não impede — antes exige — que o Tribunal de Contas examine criticamente, isto é, aplicando metodologia científica, a documentação e os estudos apresentados pelos jurisdicionados durante a **fase de monitoramento**, sob pena de se converter, como já assinalado, em instância meramente homologatória de atos praticados pelos próprios fiscalizados, em flagrante subversão do sistema constitucional de controle externo.

No caso concreto, o Acórdão TC 1450/2019 determinou à Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP) a elaboração de Plano de Ação para análise do equilíbrio econômico-financeiro da concessão (item 1.9), estabelecendo parâmetros e diretrizes a serem observados.



Por sua vez, a execução dessa determinação, materializada na inusitada contratação da Fundação COPPETEC/UFRJ e na apresentação do Produto Final 3, constitui ato superveniente ao trânsito em julgado, sujeito, portanto, ao escrutínio técnico desta Corte de Contas quanto à sua validade, regularidade e conformidade com as determinações emanadas do acórdão exequendo.

Destarte, a análise ora empreendida, com as ressalvas a serem assinaladas, não visa rediscutir o mérito da decisão transitada em julgado, mas sim verificar se os atos praticados em sua execução observaram os comandos nela contidos e se revestem da necessária higidez jurídica, técnica e científica — o que constitui competência indeclinável deste Tribunal de Contas no exercício da função de **monitoramento**.

Ademais, a constatação de irregularidades nos atos executórios — tais como a ausência de identificação dos responsáveis técnicos pelo estudo apresentado, a realização de negociações entre órgão fiscalizador e empresa fiscalizada para definição de metodologia de cálculo, e a imposição de sigilo injustificado sobre documentos de interesse público — não apenas autoriza, mas impõe a atuação desta Corte de Contas, sob pena de cancelamento de vícios capazes de comprometer a efetividade do controle externo e a proteção do patrimônio público.

Por tais razões, mostra-se juridicamente possível e tecnicamente necessário o enfrentamento dos pontos a seguir desenvolvidos, os quais dizem respeito à validade e à regularidade dos atos praticados em cumprimento ao Acórdão TC 1450/2019, e não à revisão do mérito da decisão já estabilizada pelo trânsito em julgado.

## **2.1 Da nulidade absoluta do estudo técnico apócrifo que beneficiou os grupos econômicos COIMEX, TERVAP-PITANGA, A. MADEIRA e URBESA-ARARIBOIA em R\$ 351 milhões: ausência de identificação e assinaturas dos pesquisadores da entidade privada conveniada à UFRJ – mediadora de processo negocial entre a ARSP e Rodosol – responsáveis pela inversão do desequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária Rodosol**

Ao analisar o teor do **Produto Final 3** (evento 618 e ANEXO I do evento 620),



produzido pela Fundação COPPETEC, constata-se que o documento se encontra desprovido da imprescindível identificação e assinatura dos pesquisadores da conveniada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), responsáveis por sua elaboração.

Esse fato suprime a validade jurídica quanto à autenticidade do estudo científico supostamente produzido pela Fundação COPPETEC/UFRJ. Isso porque a simples menção a pessoas que teriam participado de reuniões virtuais e presenciais não se mostra suficiente para conferir ao documento a natureza científica exigida.

Ora, não se faz ciência sob o manto do anonimato, notadamente quando o resultado do trabalho supostamente científico, produzido em um balcão de negociações, no qual foi posto em jogo o interesse público do povo capixaba, pretende desconstituir o trabalho realizado por **18 Auditores de Controle Externo**, em **mais de 2000 horas de trabalho**, gerando um prejuízo para a sociedade do Estado do Espírito Santo no valor calculado de aproximadamente **R\$ 351 milhões**.

Compare-se a diferença entre a parte final do Relatório de Auditoria RA-10/2014, da Instrução Técnica Conclusiva ITC 308/2025, ambos produzidos pelo competente corpo técnico de **Auditores de Controle Externo** do TCE-ES, e do estudo supostamente produzido pela entidade privada conveniada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), desprovido de qualquer indicação dos responsáveis pela sua elaboração:

## Conclusão do Relatório de Auditoria RA-E 10/2014

(Todas as folhas foram rubricadas)



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

PROC. TC Nº 5591/2013  
Fls. 10548  
Ass:   
Mat. 203.161

responsável pela AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO BÁSICO E INFRAESTRUTURA VIÁRIA – ARSI, atualmente o senhor LUIZ PAULO DE FIGUEIREDO (CPF: 760.630.707-53), que ocupa o cargo de Diretor-Geral desde o dia 1º de junho de 2012, que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as medidas necessárias ao cumprimento da decisão; e ii) **COMUNICAR** o decidido à ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – ALES, na pessoa de seu dirigente, atualmente o Deputado THEODORICO DE ASSIS FERRAÇO, Presidente da Mesa Diretora da ALES desde 23 de março de 2012, e ao Governador do ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, atualmente o Governador JOSÉ RENATO CASAGRANDE, que governa o Estado desde 1º de janeiro de 2011.

Vitória, 10 de abril de 2014.

### EQUIPE DE AUDITORIA:

Augusto Eugênio Tavares Neto  
Auditor de Controle Externo 203.159

Cristiano Dreigem de Andrade  
Auditor de Controle Externo 203.094

Fábio Márcio Bisi Zorzal  
Auditor de Controle Externo 203.546

Oséas Ribeiro de Oliveira  
Auditor de Controle Externo 203.153

Sérgio Antônio Campos Mourão  
Auditor de Controle Externo 202.625

Bruno Fardin Faé  
Auditor de Controle Externo 203.537


Donato Volkers Moutinho  
Auditor de Controle Externo 203.161

Lincoln de Oliveira Reis  
Auditor de Controle Externo 203.139

Robert Luther Salvato Detoni  
Auditor de Controle Externo 202.570




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

PROC. TC Nº 5591/2013  
Fls. 10549  
Ass:   
Mat. 203.161

**SUPERVISÃO:**



  
Helder de Barros Figueira Netto  
Auditor de Controle Externo 202.609



  
Idalene Araújo Oliveira Marques  
Auditor de Controle Externo 203.200



Márcio Batista Marinot  
Auditor de Controle Externo 202.591

**Conclusão da Instrução Técnica Conclusiva ITC 308/2015**  
**(Assinado digitalmente)**



TC 5591/2013  
fls. 25274

**5.2.10** Por fim, sugere-se que seja dada **CIÊNCIA, dos atos processuais subsequentes**, aos advogados da Concessionária Rodovia do Sol S.A constituídos nos autos<sup>264</sup>, em conformidade com o disposto no art. 359, § 8º<sup>265</sup>, da Res. TC 261/2013 (RITCEES).

Vitória, 20 de Janeiro de 2015.

Atenciosamente,



**Anderson Uliana Rolim**  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.167



**Gladson Carvalho Lyra**  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.202



**Guilherme Abreu Lima e Pereira**  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.089



**Guilherme Bride Fernandes**  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.165



**Lucas Pinheiro Sathler**  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.547



**Raffael Barboza Nunes**  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.254

**Considerações Finais Econômicas do Produto Final (Produto 3)**  
**Elaborado pela Fundação COPPETEC/UFRJ**  
**(Sem identificação e assinaturas)**



assim que se encerrar o contrato anterior. É recomendável, também, que a transição entre os dois concessionários seja disciplinada nos contratos, estabelecendo-se o encadeamento dos atos para a transferência do serviço e as responsabilidades dos envolvidos.

Finalmente, todas as providências deverão ser adotadas mediante o desenvolvimento de processo administrativo, no qual deverá ser assegurada a participação efetiva da Concessionário, inclusive com a produção de provas, sempre que cabível.



**(Trabalho Científico Apócrifo)**



## **8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABECASSIS, Fernando. Análise econômica. Lisboa. Serviços de Educação e Bolsas: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

ABREU, P. F. S. P. e STEPHAN, C., Análise de Investimentos, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1982.

Diante dessa omissão injustificável, surgem os seguintes questionamentos:

- Por que os pesquisadores da entidade privada conveniada à UFRJ, os quais teriam supostamente participado da elaboração do estudo científico, recusaram-se a assinar o documento?
- O Produto Final 3 foi realmente elaborado pelos pesquisadores da COPPETEC/UFRJ?

O amadorismo do Produto Final 3, cuja elaboração custou à sociedade capixaba **R\$ 1.300.000,00**, contrasta com a promessa de excelência científica noticiada pela Fundação COPPETEC/UFRJ em seu site, segundo a qual contaria com mais de 300 docentes e pesquisadores da UFRJ:

### Quem Somos

A Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos - COPPETEC, registrada no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica sob o número 72.060.999/0001-75, **é uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos, destinada a apoiar a realização de projetos de desenvolvimento tecnológico, de pesquisa, de ensino e de extensão, da COPPE e demais unidades da UFRJ.** Seu público é composto por órgãos governamentais, privados, entidades multilaterais e empresas privadas nacionais e estrangeiras.

A Fundação foi criada em 12 de março de 1993, a partir de um departamento da COPPE, originalmente chamado de COPPETEC, instituída em 1970. Desde então as suas atividades somam mais de 37 anos de serviços prestados à comunidade tecnológica, científica e empresarial.

Desde o primeiro projeto - assinado com FURNAS Centrais Elétricas em 1970 - cerca de 10.000 projetos foram realizados com êxito em diversas áreas tecnológicas e de relevância para a sociedade. Atualmente sua estrutura administra mais de 600 projetos simultaneamente, a qual passa por modernização e aperfeiçoamento, com a implantação de sistemas e procedimentos mais eficientes, e treinamento de seu pessoal.

Além dos serviços prestados na gestão dos projetos, do início até o encerramento, a Fundação COPPETEC atua na proteção de patentes, marcas e outros direitos do sistema de propriedade intelectual, como programas de computador.

**As ações desenvolvidas pela Fundação COPPETEC se destacam por seu profissionalismo, multiplicidade de serviços e agilidade na execução de projetos conduzidos por mais de trezentos docentes e pesquisadores.**

Obedecendo às exigências legais, a Fundação COPPETEC é auditada regularmente pela Curadoria das Fundações do Ministério Público Estadual e por outros órgãos públicos de fiscalização, o que a obriga a estar permanentemente em dia com suas obrigações fiscais, legais e institucionais.



Como uma fundação de apoio a uma Universidade Federal, a COPPETEC é devidamente credenciada pelo MCT e MEC.

A gravidade do fato requer a adoção de providências por parte desta Cortes de Contas, no sentido de notificar a ARSP e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) para que preste esclarecimentos quanto à ausência de identificação e assinaturas do trabalho supostamente elaborado por sua fundação de apoio e pelo cognominado Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais ([IVIG](#)), instituição vinculada à UFRJ desprovida de personalidade jurídica, bem como os órgãos de controle federais para conhecimento e apuração de eventuais responsabilidades.

Assim, impõe-se a necessidade de realização de **perícia técnica** no referido documento com o objetivo de aferir sua autoria e autenticidade, bem como de colher o **depoimento pessoal** dos envolvidos para esclarecimento dos fatos, considerando que o Diretor-Presidente da ARSP, Marcelo Campos Antunes, confirmou no Ofício OF/ARSP/DP/Nº 266/2023 que o Produto Final 3 fora elaborado e entregue pela COPPETEC/UFRJ (evento 617):



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ARSP - AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

OF/ARSP/DP/Nº 266/2023

Vitória (ES), 29 de setembro de 2023.

Prezado Senhor Secretário Geral,

Neste documento, a Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo – ARSP faz referência ao Termo de Notificação 02053/2023-6 (Decisão 02401/2023-1), referente aos processos 05591/2013-9, 02741/2017-6, 00990/2016-1, 06489/2015-7 e 12529/2014-3, para o qual apresentamos resposta em atendimento por meio deste documento.

Com nossos cumprimentos iniciais, em atenção do item 1.1.2 do referido Termo de Notificação, encaminhamos no Anexo I deste Ofício, o Produto Final (produto 3) entregue pela consultoria Fundação Coppetec/UFRJ, a fim de comprovar o cumprimento das Determinações expedidas pelo Acórdão TC n. 1450/2019 – Plenário, originalmente mencionadas no OF/ARSP/DP/Nº160/2023, cujos esclarecimentos apresentamos de forma atualizada a seguir:

[...]

Por fim, em observância ao Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, registramos que cópia do **“RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO CONTRATO Nº 01/98 - CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - RODOVIA DO SOL - Atualização Estudos Coppetec/UFRJ”**, e do **Produto Final (Produto 3)**, elaborado pela Fundação Coppetec/UFRJ, Anexos I e II deste Ofício, serão encaminhadas para as partes signatárias do atual contrato, quais sejam a Concessionária Rodovia do Sol S/A e o Poder Concedente, representado pelo Governo do Estado do Espírito Santo.

Com votos de estima, nos colocamos à disposição para prestar quaisquer novos esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

**Marcelo Campos Antunes**  
Diretor-Presidente  
(assinado eletronicamente via edocs)

A ausência de cientificidade do estudo apresentado pela COPPETEC/UFRJ impede, inclusive, a sua ratificação extemporânea por meio de uma possível indicação superveniente dos pesquisadores que teriam supostamente elaborado o trabalho. Isso porque a autoria de produção científica não constitui mero requisito formal passível de convalidação posterior, mas pressuposto ontológico da própria existência e validade do conhecimento científico.

Isso porque a identificação dos autores em trabalhos técnico-científicos cumpre múltiplas funções essenciais ao **método científico** e à responsabilização técnica: **(i)** permite a verificação da qualificação e expertise dos responsáveis pela pesquisa; **(ii)** possibilita o escrutínio da existência de eventuais conflitos de interesse, bem como crenças, vieses, tendências e distorções que possam comprometer a isenção do estudo; **(iii)** viabiliza a responsabilização técnica, ética e até mesmo jurídica pelos resultados apresentados; **(iv)** assegura a rastreabilidade metodológica – a oportunizar reanálise, reprodutibilidade/replicação e confiabilidade dos resultados – e a possibilidade de interlocução com os autores para esclarecimentos; e **(v)** confere ao trabalho a necessária credibilidade acadêmica mediante a vinculação do prestígio profissional dos pesquisadores às conclusões apresentadas.

A produção científica pressupõe, por definição, a assunção pública e inequívoca da autoria, princípio universalmente consagrado pela comunidade acadêmica. A ausência de identificação dos autores configura, no mínimo, grave violação aos padrões de integridade científica e, no limite, pode caracterizar fraude, motivo pelo

qual os órgãos federais de controle devem ser cientificados.

No caso concreto, a indicação tardia de pesquisadores como autores do estudo — após a constatação de sua natureza apócrifa por este Tribunal de Contas — configuraria, inexoravelmente, vício insanável por diversas razões de ordem técnica, ética e jurídica.

**Primeiro**, porque a autoria científica não pode ser construída retroativamente para fins de legitimação burocrática de documento já produzido e entregue. A assinatura do trabalho científico constitui ato contemporâneo à sua elaboração e conclusão, representando a assunção consciente e voluntária da responsabilidade técnica sobre seu conteúdo, metodologia e conclusões. A indicação a posteriori de autores jamais poderia conferir ao documento a legitimidade científica que lhe faltou desde a origem.

**Segundo**, porque a tentativa de ratificação posterior esbarraria na impossibilidade material de se aferir, retrospectivamente, a efetiva participação intelectual dos pesquisadores indicados no desenvolvimento da pesquisa, na definição da metodologia, na coleta e análise de dados, e na construção das conclusões. A autoria científica não se confunde com mero referendo formal de trabalho alheio — exige participação substantiva em etapas relevantes do processo de pesquisa, conforme critérios adotados pela comunidade científica internacional.

**Terceiro**, porque a ausência original de identificação dos autores contaminou todo o processo de análise técnica e de contraditório que deveria ter sido oportunizado às partes e aos órgãos de controle. A identificação dos responsáveis técnicos constitui pressuposto para a verificação de sua qualificação, experiência, eventuais vínculos institucionais, relações profissionais pretéritas com as partes envolvidas e potenciais conflitos de interesse — elementos essenciais para a aferição da isenção e confiabilidade do estudo. A indicação tardia de autores suprimiria das partes e dos órgãos fiscalizadores o direito de questionar, tempestivamente, a idoneidade técnica e a imparcialidade dos pesquisadores.

**Quarto**, porque a identificação posterior de autores para documento já utilizado como fundamento de decisões administrativas e técnicas geraria evidente insegurança

jurídica e violaria o princípio da boa-fé objetiva nas relações entre Administração Pública e os administrados. Não se pode admitir que um estudo anônimo, carente de validade científica e jurídica, seja posteriormente "validado" mediante indicação conveniente de autores, conferindo-lhe retroativamente legitimidade que jamais possuiu.

**Quinto, e mais grave**, porque a circunstância de o trabalho ter sido entregue sem identificação de autores — em flagrante violação aos padrões mais elementares de produção científica — **lança fundada suspeita sobre sua própria origem e autenticidade**. A omissão deliberada dos nomes dos pesquisadores responsáveis sugere, no mínimo, a recusa dos próprios membros da UFRJ em assumir publicamente a autoria do trabalho, possivelmente em razão de discordâncias metodológicas, conflitos éticos ou receio de responsabilização futura. Na hipótese mais grave, pode indicar que o documento **sequer tenha sido produzido pelos pesquisadores da universidade**, mas sim por terceiros não identificados, tendo sido atribuído à Fundação COPPETEC/UFRJ para emprestar-lhe aparência de legitimidade acadêmica.

Por todas essas razões, a ausência de identificação dos autores do estudo configura vício de natureza genética e insanável, que retira do documento qualquer aptidão para produzir efeitos jurídicos válidos no âmbito deste processo de controle externo.

Eventuais tentativas de ratificação posterior devem ser prontamente rechaçadas por esta Corte de Contas, sob pena de se legitimar prática incompatível com os padrões de transparência, responsabilidade técnica e integridade científica exigíveis na gestão de recursos públicos e no exercício da função regulatória estatal.

A aceitação de trabalho técnico-científico anônimo — sobretudo quando destinado a fundamentar decisões que impactam diretamente o erário e os interesses de grupos econômicos privados — representaria grave precedente de flexibilização dos requisitos de validade científica e responsabilidade técnica, com potencial efeito deletério sobre a credibilidade das instituições de controle e sobre a integridade do sistema regulatório estadual.

A nulidade do Produto Final 3 acarreta consequências jurídicas e financeiras de extrema gravidade para o erário estadual. Tratando-se de documento desprovido de validade científica e jurídica, a contratação da Fundação COPPETEC/UFRJ, realizada por dispensa de licitação no valor de **R\$ 1.300.000,00** (um milhão e trezentos mil reais), revela-se insubsistente em seu objeto, configurando potencial dano ao patrimônio público na integralidade do valor contratado.

Não se trata, aqui, de mera irregularidade formal passível de saneamento. A entrega de estudo técnico-científico sem identificação de autores — em manifesta violação aos padrões elementares de produção acadêmica e responsabilidade técnica — caracteriza **inadimplemento substancial do objeto contratado**, porquanto o Estado não contratou a produção de documento anônimo e cientificamente inválido, mas sim a elaboração de estudo técnico qualificado, metodologicamente consistente e subscrito por pesquisadores identificáveis e responsáveis.

A contratação de serviço técnico especializado pressupõe, necessariamente, a possibilidade de identificação, qualificação e responsabilização dos profissionais que o executaram. Ao entregar documento apócrifo, a Fundação COPPETEC/UFRJ deixou de cumprir requisito essencial do objeto contratado, equiparando-se à hipótese de **não execução do serviço**. Não se pode considerar adimplida obrigação de prestar serviço técnico-científico quando o produto entregue carece, justamente, dos atributos de cientificidade e responsabilidade técnica que justificaram sua contratação.

Tal constatação impõe a este Tribunal de Contas a análise da regularidade da contratação sob a perspectiva do Direito Administrativo sancionador, notadamente quanto à caracterização de dano ao erário, observado o devido processo legal. O valor de **R\$ 1.300.000,00**, conforme dados disponibilizados no [Portal da Transparência](#) do Governo do Estado, representa dispêndio de recursos públicos estaduais sem a correspondente contraprestação válida:



IdOrgao:	587
NumeroProcesso:	86048937
NumeroEdital:	nan
TipoDocumento:	CONTRATO
CnpjFornecedor:	72060999000175
TipoAquisicao:	SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS
DataCelebracao:	17/03/2020 00:00:00
DataFimVigencia:	18/05/2022 00:00:00
ValorFinal:	1300000,00
procRealizadoSiga:	S
justificativaProcForaSiga:	nan
origem:	1
idOrigem:	146601
Id:	87



NomeOrgao:	AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS
ModalidadeProcesso:	DISPENSA DE LICITAÇÃO
NumeroDocumento:	CONTRATO/ARSP/00001/2020
Fornecedor:	FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS - COPPETEC
Objeto:	APOIO TECNICO PARA ELABORACAO DE ESTUDOS SOBRE EQUILIBRIO ECONOMICO FINANCEIRO DO CONTRATATO CONCESSAO 01/1998
Situacao:	CELEBRADO
DataInicioVigencia:	17/03/2020 00:00:00
ValorInicial:	1300000,00
eRegistroPreco:	N
orgaoOrigemProcesso:	nan
numProcUtilizacao:	nan
origemContrato:	0
CnpjFormatado:	72.060.999/0001-75

Além do aspecto financeiro imediato, a nulidade do Produto Final 3 contamina toda a cadeia de atos administrativos subsequentes que nele se fundamentaram, incluindo a atualização dos cálculos realizada pela própria ARSP, que majorou o suposto desequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária de **R\$ 155 milhões** (data-base 2019) para **R\$ 351 milhões** (data-base 2023). Sobre alicerce nulo não se constrói edifício válido — a nulidade do documento originário propaga-se, inexoravelmente, aos atos dele derivados.



O contexto de extrema gravidade ora delineado — caracterizado pela entrega de estudo apócrifo que inverteu desequilíbrio econômico-financeiro originalmente calculado pela equipe técnica deste Tribunal em favor do Estado para desequilíbrio milionário favorável aos grupos econômicos controladores da concessão — impõe a adoção de providências técnicas extraordinárias por esta Corte de Contas.

A tentativa de converter reveses econômicos em benefícios financeiros ilegítimos e amorais não constitui, infelizmente, excepcionalidade isolada no comportamento dos grandes grupos econômicos que exploram a prestação de serviços públicos e infraestrutura no Brasil.

Ilustração emblemática dessa sistemática pode ser identificada na atuação da Vale S.A. e da Samarco Mineração S.A., integrantes do mesmo grupo econômico, em face do desastre de Mariana, que ceifou dezenove vidas, destruiu comunidades inteiras e causou o maior desastre ambiental da história do País. Enquanto as vítimas ainda clamavam por reparação integral e a sociedade exigia responsabilização exemplar dos causadores do dano, as empresas responsáveis pela tragédia articulavam-se nos bastidores do poder para obter vantagens tributárias que lhes permitissem deduzir dos valores destinados à reparação das vítimas os custos com a recuperação ambiental que, por força de lei, já lhes incumbia realizar, convertendo a reparação de dano causado por conduta criminosa em oportunidade de negócio:

## MINAS GERAIS

### **Vale e Samarco são multadas em R\$ 1,92 bi por usar tragédia de Mariana para abater impostos**

Conselho Administrativo de Recursos Fiscais rejeitou pedido das mineradoras para deduzir despesas com multas e reparações ambientais do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Por **Ana Carolina Ferreira**, g1 Minas — Belo Horizonte

23/10/2025 12h06 · Atualizado há 2 semanas

A Samarco e a Vale foram multadas em R\$ 1,92 bilhão por tentar abater do **Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ)** e da **Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)** os valores gastos com reparações ambientais e multas decorrentes do **rompimento da barragem de Fundão**, em **Mariana**, região Central do estado, ocorrido em 2015.

De acordo com Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), responsável pela defesa da União no processo, o **Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf)** manteve autuações fiscais por tentativa de dedução indevida de tributos federais. A PGFN argumentou que os gastos não atendem aos critérios legais de necessidade, normalidade e usualidade.

Para a PGFN, a situação cria uma contradição, já que o Estado aplica uma penalidade nas empresas, pelo desastre que provocaram e, ao mesmo tempo, usam a situação para benefício fiscal.

Durante o julgamento, a PGFN alegou que aceitar a tese das mineradoras seria incentivar práticas criminosas e abrir brecha pra atitudes ilegais. O colegiado do Carf acolheu o entendimento da PGFN e negou os pedidos de dedução.



A tragédia em Mariana completou 10 anos. — Foto: Jornal Nacional/ Reprodução

As despesas deduzidas pelas empresas incluíam valores fixados em acordos judiciais com o **Ministério Público Federal**, a **Defensoria Pública da União** e **municípios atingidos**, além de **multas ambientais**. A decisão ainda cabe recurso no Carf.

A **Samarco** informou que discutirá o assunto nos autos dos processos. Disse também que a empresa cumpre rigorosamente o **Novo Acordo do Rio Doce** e reafirmou o seu compromisso com a reparação.

A **Vale** afirmou que "considera que a dedução de imposto de renda é aplicável, uma vez que os pagamentos de indenizações e compensações relacionados ao rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, refletem uma despesa obrigatória, decorrente da responsabilidade objetiva de reparação por parte da empresa".

## Os tributos fiscais

A Vale e a Samarco tentaram abater sobre os valores sobre dois impostos que incidem sobre o lucro das empresas: **Imposto de Renda da Pessoa Jurídica** (IRPJ) e **Contribuição Social sobre o Lucro Líquido** (CSLL).

- **IRPJ:** é uma das principais arrecadações do Governo Federal. É cobrado sobre o lucro de uma empresa, trimestralmente ou anualmente.
- **CSLL:** É uma contribuição social federal que também incide sobre o lucro das empresas mas com finalidade diferente. Este imposto financia a Seguridade Social, que abrange áreas como saúde, previdência e assistência social.

## O desastre de Mariana

A barragem de Fundão, da mineradora Samarco, controlada pela Vale e BHP Billiton, **rompeu-se em novembro de 2015**, despejando mais de 44 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro.

O desastre **matou 19 pessoas** e **espalhou destruição pela bacia do Rio Doce**, com danos até a foz do rio, no Espírito Santo, e no Oceano Atlântico.



Rompimento da barragem causa destruição em Mariana. — Foto: Rede Globo

A máxima dos cassinos e casas de apostas — segundo a qual "a banca nunca perde" — revela-se, neste contexto, como descrição precisa e perturbadora da dinâmica das relações entre grandes grupos econômicos e o Poder Público no Brasil contemporâneo.

À semelhança do que se verifica nos jogos de azar, onde a casa sempre estrutura as regras de modo a garantir sua vantagem estatística sobre os apostadores, os conglomerados empresariais que exploram concessões públicas ou que mantêm relações contratuais de grande porte com o Estado demonstram notável capacidade de converter situações adversas — sejam tragédias ambientais, crises econômicas ou auditorias públicas desfavoráveis — em oportunidades de maximização de seus lucros, valendo-se do poder de influência sobre agentes públicos e sofisticadas estratégias de litígio e negociação que, ao fim e ao cabo, transferem para a coletividade os custos de suas atividades enquanto privatizam os benefícios econômicos dela decorrentes.

Pois bem. Dessarte, mostra-se imperioso que este Tribunal requirite à ARSP a íntegra do processo administrativo de contratação e execução do Contrato ARSP 01/2020, incluindo todos os documentos, estudos, planilhas, memoriais de cálculo, bases de



dados, correspondências eletrônicas, atas de reuniões e gravações audiovisuais das reuniões virtuais e presenciais, fornecidos pela Fundação COPPETEC/UFRJ em contrapartida ao contrato celebrado.

A análise de documentação dessa magnitude e complexidade — que abrange múltiplos domínios técnicos especializados, tais como Engenharia Civil (análise de obras rodoviárias, pavimentação, dimensionamento estrutural), Economia (avaliação econômico-financeira, fluxo de caixa descontado, taxa interna de retorno), Direito Administrativo (teoria geral dos contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro, áleas contratuais), Contabilidade (análise de demonstrações financeiras, custos de construção e operação) e Estatística (tratamento de dados de tráfego e arrecadação) — não pode ser adequadamente realizada por servidor isolado, sob pena de comprometimento da profundidade, rigor técnico e segurança das conclusões.

A auditoria que resultou no Relatório RA-E 10/2014 e na Instrução Técnica Conclusiva ITC 308/2015 — trabalhos que a Fundação COPPETEC/UFRJ pretendeu desconstituir mediante documento anônimo — demandou a constituição de equipe multidisciplinar composta por **18 (dezoito) Auditores de Controle Externo**, que dedicaram **mais de 2.000 (duas mil) horas de trabalho técnico qualificado** para examinar a concessão sob múltiplas perspectivas: jurídica, econômico-financeira, contábil e de engenharia.

Seria tecnicamente irresponsável — e institucionalmente temerário — pretender que a validação de estudo que contesta frontalmente aquele trabalho multidisciplinar pudesse ser realizada por um único servidor, ainda que dotado de elevada qualificação técnica. A complexidade inerente à matéria, somada à gravidade das implicações financeiras (**R\$ 351 milhões** supostamente devidos aos grupos econômicos) e à constatação de gravíssimas irregularidades na própria origem do estudo contestador (documento apócrifo, negociações entre fiscalizador e fiscalizado, sigilo injustificado), exige resposta técnica à altura do desafio institucional.

Não se trata de desconfiança quanto à capacidade técnica individual dos servidores

deste Tribunal, mas sim de reconhecimento realista dos limites humanos para o domínio simultâneo de áreas de conhecimento distintas e para o processamento, em tempo razoável, de volume extenso de informações técnicas altamente especializadas. A constituição de equipe multidisciplinar não configura preciosismo metodológico, mas imperativo de racionalidade técnica e prudência institucional.

Ademais, a análise colegiada por equipe multidisciplinar oferece vantagens metodológicas inquestionáveis: **(i)** permite a divisão racional do trabalho conforme as especializações de cada auditor; **(ii)** viabiliza o controle recíproco de qualidade mediante revisão cruzada entre pares; **(iii)** reduz o risco de erros por excesso de confiança em análises isoladas; **(iv)** confere maior legitimidade técnica às conclusões pela pluralidade de olhares especializados; e **(v)** assegura a rastreabilidade das análises mediante clara identificação das responsabilidades individuais de cada membro da equipe.

É imperioso registrar: um documento apócrifo, desprovido de validade científica e jurídica, jamais poderia desconstituir **2.000 horas de trabalho técnico qualificado**, realizado por **18 Auditores de Controle Externo devidamente identificados**, que assumiram publicamente a responsabilidade técnica por suas análises e conclusões. A pretensão de que estudo anônimo prevaleça sobre auditoria regular, documentada e subscrita configura inversão inaceitável da lógica do controle externo e afronta aos princípios da responsabilidade técnica e da transparência administrativa.

Por se tratar, em tese, de trabalho científico — embora desprovido dos requisitos essenciais de cientificidade —, o estudo apresentado pela Fundação COPPETEC/UFRJ submete-se, por sua própria natureza, ao escrutínio da comunidade técnico-científica mediante o processo de validação por pares (*peer review*), procedimento universalmente consagrado como mecanismo de controle de qualidade da produção científica.

O **princípio da validação por pares** pressupõe que alegações de natureza técnico-científica — especialmente quando destinadas a fundamentar decisões com impacto sobre recursos públicos e interesses econômicos privados — devem ser submetidas



ao exame crítico de especialistas qualificados, independentes e metodologicamente preparados para avaliar a consistência das premissas, a adequação dos métodos, a correção dos cálculos e a razoabilidade das conclusões.

No caso concreto, os **Audidores de Controle Externo** deste Tribunal de Contas — servidores de carreira, tecnicamente qualificados, investidos de independência funcional e detentores de competência constitucional para o exercício do controle externo — constituem os pares naturais para a validação do estudo apresentado pela Fundação COPPETEC/UFRJ. São eles os profissionais institucionalmente legitimados e tecnicamente capacitados para examinar criticamente a metodologia empregada, confrontá-la com aquela utilizada na auditoria originária e concluir, de forma fundamentada, pela adequação às premissas do Acórdão TC 1450/2019.

Contudo, a validação por pares exige, como pressuposto inafastável, o acesso integral e irrestrito a todos os elementos que fundamentaram o trabalho científico: bases de dados primárias, memórias de cálculo detalhadas, premissas adotadas, fontes consultadas, correspondências trocadas com os envolvidos e, no caso específico, as gravações das reuniões virtuais e presenciais realizadas entre representantes da Fundação COPPETEC/UFRJ, da ARSP e da Concessionária Rodovia do Sol S.A.

A menção expressa, no Produto Final 3, à realização de **"reuniões virtuais e presenciais"** entre esses atores, suscita a necessidade de verificação quanto à lisura procedimental, a qual não pode ser negligenciada. Se o estudo resultou, conforme indica o próprio documento, de processo negocial entre fiscalizador e fiscalizado, mediado pela fundação contratada, torna-se absolutamente essencial que este Tribunal de Contas tenha acesso ao conteúdo integral dessas interações para aferir: **(i)** se houve indevida influência da Concessionária sobre a definição da metodologia de cálculo; **(ii)** se a Fundação COPPETEC/UFRJ atuou com a isenção técnica esperada ou se comportou como mera facilitadora de interesses privados; **(iii)** se a ARSP exerceu adequadamente seu papel de defesa do interesse público ou se submeteu a pressões dos grupos econômicos regulados; **(iv)** se as negociações observaram os limites da discricionariedade técnica ou se adentraram na esfera da indisponibilidade do interesse público; **(v)** e se houve supressão de dados,

manipulação de premissas ou direcionamento de conclusões para favorecer determinado resultado.

A recusa em fornecer tais documentos — ou a alegação de que não foram adequadamente registrados — configuraria, por si só, grave irregularidade procedimental e indicativo adicional da falta de cientificidade do processo que originou o Produto Final 3.

Assim, mostra-se imprescindível que a equipe multidisciplinar de **Audidores de Controle Externo**, a ser constituída por esta Corte de Contas, tenha assegurado o acesso pleno e irrestrito a:

- a) Todos os produtos, relatórios parciais, notas técnicas e estudos preliminares elaborados pela Fundação COPPETEC/UFRJ ao longo da execução do Contrato ARSP 01/2020;
- b) Todas as bases de dados primárias utilizadas nos cálculos, incluindo dados de tráfego, arrecadação, custos operacionais, investimentos realizados e índices econômicos;
- c) Todas as planilhas eletrônicas, com fórmulas e vínculos preservados, que subsidiaram os cálculos do equilíbrio econômico-financeiro;
- d) Todos os memoriais de cálculo, discriminando passo a passo a metodologia empregada e as premissas adotadas;
- e) Todas as correspondências eletrônicas (e-mails) trocadas entre representantes da Fundação COPPETEC/UFRJ, da ARSP, da Concessionária Rodovia do Sol S.A. e de quaisquer outros envolvidos no processo;
- f) Todas as atas, pautas e listas de presença das reuniões virtuais e presenciais mencionadas no Produto Final 3;
- g) Todas as gravações audiovisuais das reuniões virtuais e presenciais realizadas ao longo da execução contratual;

- h) Todos os documentos, estudos, planilhas e informações fornecidos pela Concessionária Rodovia do Sol S.A. à ARSP e à Fundação COPPETEC/UFRJ durante o processo;
- i) Todo o processo administrativo de contratação da Fundação COPPETEC/UFRJ, incluindo termo de referência, proposta técnica e comercial, justificativas para dispensa de licitação e pareceres técnicos e jurídicos que fundamentaram sua contratação.

Somente mediante o acesso integral a essa documentação será possível à equipe técnica deste Tribunal de Contas proceder à validação científica rigorosa do estudo apresentado, identificar eventuais vícios metodológicos, confrontar premissas e resultados com aqueles da auditoria originária e concluir, de forma tecnicamente fundamentada e institucionalmente responsável, pela prevalência do trabalho apresentado pela Fundação COPPETEC/UFRJ.

A negativa de acesso a quaisquer desses elementos — ou a constatação de que não foram adequadamente produzidos, registrados ou preservados — deverá ser interpretada como óbice intransponível à validação do estudo e fundamento adicional para o reconhecimento de sua nulidade.

**2.2 Do balcão de negócios sobre o interesse público: como a metodologia de cálculo que deveria orientar a atuação fiscalizatória do TCE-ES foi definida em negociações diretas entre a ARSP e os grupos econômicos controladores da Rodosol, mediadas por fundação privada contratada por R\$ 1,3 milhão sem licitação**

As irregularidades insanáveis identificadas neste processo não se restringem ao caráter apócrifo do estudo técnico apresentado. A análise minuciosa da documentação acostada aos autos revela a existência de vício ainda mais grave e profundo, que atinge o próprio núcleo da independência funcional que deve caracterizar a atuação da Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP): a transformação do processo de definição da metodologia de cálculo

do equilíbrio econômico-financeiro — prerrogativa constitucional indelegável deste Tribunal de Contas — em verdadeiro **balcão de negociações** entre o órgão fiscalizador e os grupos econômicos COIMEX, TERVAP-PITANGA, A. MADEIRA e URBESA-ARARIBOIA, representados pela Concessionária Rodovia do Sol S.A.

A constatação é grave e demanda enfrentamento direto e inequívoco: a metodologia de cálculo que deveria orientar a atuação fiscalizatória desta Corte de Contas não foi elaborada mediante estudo técnico independente, isento e cientificamente fundamentado, mas resultou de processo negocial entre a ARSP e a Concessionária Rodovia do Sol S.A., tendo a Fundação COPPETEC/UFRJ atuado não como consultora técnica imparcial, mas como mediadora — ou, em linguagem mais precisa, como facilitadora — de entendimentos entre fiscalizador e fiscalizado sobre matéria que, por sua própria natureza, não comporta transação, concessões recíprocas ou composição de interesses.

A existência desse processo negocial — que subverte a lógica do controle regulatório e afronta os Princípios da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público — não constitui inferência ou ilação deste Ministério Público de Contas.

Trata-se de fato expressamente admitido e documentado nos próprios autos do processo, conforme se depreende, de forma explícita, da parte introdutória do Produto Final 3 (evento 618), supostamente elaborado pela Fundação COPPETEC/UFRJ, anexo ao Ofício OF/ARSP/DP/Nº 266/2023, subscrito pelo então Diretor-Presidente da ARSP, Marcelo Campos Antunes:



OF/ARSP/DP/Nº 266/2023

Vitória (ES), 29 de setembro de 2023.

Prezado Senhor Secretário Geral,

Neste documento, a Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo – ARSP faz referência ao Termo de Notificação 02053/2023-6 (Decisão 02401/2023-1), referente aos processos 05591/2013-9, 02741/2017-6, 00990/2016-1, 06489/2015-7 e 12529/2014-3, para o qual apresentamos resposta em atendimento por meio deste documento.

Com nossos cumprimentos iniciais, em atenção do item 1.1.2 do referido Termo de Notificação, encaminhamos no Anexo I deste Ofício, o Produto Final (produto 3) entregue pela consultoria Fundação Coppetec/UFRJ, a fim de comprovar o cumprimento das Determinações expedidas pelo Acórdão TC n. 1450/2019 – Plenário, originalmente mencionadas no OF/ARSP/DP/Nº160/2023, cujos esclarecimentos apresentamos de forma atualizada a seguir:

- **Determinação 1.8.2.1:** Em avaliação ao quesito, a equipe da Coppetec/Coppe – UFRJ concluiu pela validação dos investimentos correlatos à construção e aquisição de equipamentos para o Posto de Fiscalização, de acordo com a avaliação apresentada no item 3.3.7 do Produto Final.
- **Determinação 1.8.5, item 1.8.5.1:** O dimensionamento do pavimento foi avaliado pela equipe técnica da COPPETEC/UFRJ que conclui, amparados em características do fluxo atual da Rodovia do Sol e cálculos por critérios da USACE, que o número N necessário para atender ao tráfego é de  $N = 4,2 \times 106$ , bem como que a espessura de 5,0 cm de revestimento asfáltico atenderia o tráfego até o final do período de concessão. A fundamentação se faz presente no item 3.3.3 do Produto Final (produto 3) e, de forma detalhada, em seu Anexo I.A – MEMÓRIA DE CÁLCULO;
- **Determinação 1.8.5, item 1.8.5.2:** Conforme itens 3.3.4 do Produto Final, a equipe técnica da COPPETEC/UFRJ avaliou os serviços correlatos ao controle tecnológico do pavimento por meio de ensaios em campo com extração de corpos de prova, onde diagnosticou:
  - Espessura das camadas de pavimento:
    - Execução a menor de 139,7 m³ de CBUQ
  - Teor de asfalto:
    - Execução a menor de 29,8t de CAP-20.
  - Taxa de imprimação:
    - Inconclusivo mediante a impossibilidade de mensurar eventual dano ao pavimento, estimativa de redução de vida útil ou custo à menor em função do não atendimento das exigências da especificação.
  - Umidade, Massa específica aparente seca e Grau de compactação:
    - Inconclusiva mediante a impossibilidade de estimar a redução da vida útil ou o custo à menor em função do não atendimento das exigências da especificação.
- **Determinação 1.8.6, item 1.8.6.1:** Atendido conforme evidenciado no item 5 do Relatório Final (Produto 3), combinado com os detalhamentos nas subseções dos itens 4.5.2.2.13 a 4.5.2.2.26.

[...]



de Notificação 02053/2023-6, a licitação foi homologada e o contrato assinado com a empresa. Logo, com o resultado da contratação, poder-se-á atender a determinação ora em questão, como também instrumentalizar as ações de fiscalização da ARSP.

É importante destacar que o Relatório de atualização apresentado no Anexo II deste ofício reflete as informações e conclusões consolidadas pela Agência até 30 de junho de 2023, podendo ser atualizadas a depender:

- Da apresentação de documentações e informações adicionais após ciência e manifestação das partes envolvidas que, no entendimento da Agência, exijam a alteração dos cálculos realizados dos eventos que compõem o quantum de desequilíbrio;
- As conclusões apresentadas pela Comissão de Devolução do Sistema Rodovia do Sol, conforme destacado no OF/ARSP/DP/Nº160/2023;
- A necessidade de atualização e/ou revisão das premissas utilizadas no cálculo de cada evento, notadamente para os eventos que utilizaram dados de previsão, dada a inexistência de dados reais no momento de sua edição, conforme detalha o estudo.

Portanto, o estudo de reequilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão nº 01/98, de responsabilidade desta ARSP, foi concluído com a entrega do **“RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO CONTRATO Nº 01/98 - CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - RODOVIA DO SOL - Atualização Estudos Coppetec/UFRJ”** (Anexo II) e do Produto Final (Produto 3) – Fundação Coppetec/UFRJ (Anexo I), resultando em **R\$ 351.235 milhões (trezentos e cinquenta e um milhões, duzentos e trinta e cinco mil reais)**, a preços de 2023<sup>1</sup>, em favor da Concessionária. Deixando claro que fatos e/ou documentações supervenientes à data de sua emissão poderão alterar o resultado aqui apresentado, bem como decisões judiciais que porventura sejam prolatadas após a conclusão do referido relatório.

Ainda, insta esclarecer que estas eventuais alterações podem ocorrer por se tratar de um contrato ainda em execução e, sendo assim, o *quantum* final do desequilíbrio somente será possível após um ajuste de contas final a ser realizado pós encerramento contratual, com as conclusões da Comissão de Devolução do Sistema Rodovia do Sol e a entrega definitiva da concessão

Neste ponto, cabe relembrar que o contrato atual prevê no item 2, c do Programa de Exploração de Rodovias – PER, um prazo de seis meses para o recebimento definitivo da concessão, senão vejamos:

*c. Termo de Recebimento Definitivo*

*Decorrido o período de observação de “e (seis) meses, e não havendo a necessidade de novos reparos por vício ou defeito de execução dos serviços, será então lavrado o competente Termo de Recebimento Definitivo do SISTEMA RODOVIA DO SOL.*

<sup>1</sup> Conforme registra o Produto Final, os valores do estudo da Fundação Coppetec/UFRJ indicam o montante de R\$ 155,221 mi de desequilíbrio em favor da concessionária, considerando a data-base de 2019.





*As responsabilidades finais da CONCESSIONÁRIA somente se encerrarão dentro dos prazos legais vigentes nas leis existentes na época.*

Por fim, em observância ao Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, registramos que cópia do **“RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO CONTRATO Nº 01/98 - CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - RODOVIA DO SOL - Atualização Estudos Coppetec/UFRJ”**, e do Produto Final (Produto 3), elaborado pela Fundação Coppetec/UFRJ, Anexos I e II deste Ofício, serão encaminhadas para as partes signatárias do atual contrato, quais sejam a Concessionária Rodovia do Sol S/A e o Poder Concedente, representado pelo Governo do Estado do Espírito Santo.

Com votos de estima, nos colocamos à disposição para prestar quaisquer novos esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

**Marcelo Campos Antunes**  
Diretor-Presidente  
(assinado eletronicamente via edocs)

[...]



AVALIAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO  
DE CONCESSÃO Nº 01/98, TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO E APOIO  
ÀS NEGOCIAÇÕES PARA O SETOR DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA  
NO ÂMBITO DA ARSP

PRODUTO FINAL

APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO AO PODER CONCEDENTE E À ARSP NAS  
NEGOCIAÇÕES COM A CONCESSIONÁRIA



FUNDAÇÃO COPPETEC



Setembro de 2022

[...]



**OF/ARSP/DP/Nº0266/2023**

**ANEXO I**

**Produto final (Produto 3) elaborado pela Fundação**  
**Coppetec/UFRJ**



Qual a participação  
deste Instituto IVIG  
no trabalho?

**AVALIAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO  
DE CONCESSÃO Nº 01/98, TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO E APOIO  
ÀS NEGOCIAÇÕES PARA O SETOR DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA  
NO ÂMBITO DA ARSP**

**PRODUTO FINAL**

**APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO AO PODER CONCEDENTE E À ARSP NAS  
NEGOCIAÇÕES COM A CONCESSIONÁRIA**

**FUNDAÇÃO COPPETEC**

Setembro de 2022



#### FICHA TÉCNICA

Objeto do Contrato

Apoio técnico especializado para avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão nº 01/98, transferência de conhecimento e apoio às negociações para o setor de infraestrutura rodoviária no âmbito da ARSP.



Assinatura

17/03/2020

Contratante

Agência Reguladora de Serviços Públicos do Espírito Santo - ARSP - ES.

Contratada

Fundação COPPETEC

## SUMÁRIO

1.	BREVE HISTÓRICO DO CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 001/1998.....	7
2.	ETAPA DE NEGOCIAÇÃO.....	8
2.1	APRESENTAÇÃO DO PRODUTO 3.....	8
2.2	DOS FATOS GERADORES ABORDADOS NA NEGOCIAÇÃO REALIZADA ENTRE ARSP E CONCESSIONÁRIA RODOVIA DO SOL S.A. COM AUXÍLIO DA COPPETEC.....	8
3.	EIXOS DE ANÁLISE DO CONTRATO.....	12
3.1	ASPECTOS DA REGULACÃO.....	12
3.1.1	O Modelo de Concessão de Rodovias Adotado no Sistema RODOSOL: Breves Considerações .....	12
3.1.2	Propostas para Novas Concessões.....	18
3.1.3	Regulação da Concessão de Rodovias.....	18
3.1.4	Considerações sobre Modelo Regulatório.....	20
3.2	ASPECTOS JURÍDICOS.....	21
3.2.1	DAS INTERVENÇÕES JUDICIAIS E POLÍTICAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 001/1998. 21	21
3.2.1.1	Ação Civil Pública Nº1147553-37.1998.8.08.0024.....	23
3.2.1.2	Comissão Parlamentar de Inquérito.....	27
3.2.1.3	Ações Ordinárias Nº 0010720-43.2009.8.08.0024 e Nº 0009022-02.2009.8.08.0024.....	28
3.2.1.4	Processo TCE-ES Nº4.574/2009.....	30
3.2.1.5	Processo TCE-ES Nº 5591/2013.....	31
3.2.2	Cronologia dos Principais Eventos que Permearam o Contrato de Concessão.....	32
3.2.3	Procedimentos Jurídicos para a Realização do Reequilíbrio.....	33
3.2.3.1	Aspectos Jurídicos do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão Nº 001/1998.....	34
3.2.3.2	Aspectos Jurídicos do Reajuste Tarifário.....	37
3.2.3.3	Aspectos Jurídicos da Revisão Contratual e da Revisão Tarifária.....	39
3.2.3.4	Da Prorrogação do Prazo da Concessão.....	43
3.2.3.5	Da Compensação Direta à Concessionária.....	48
3.2.3.6	Da Adequação do Programa de Exploração.....	50
3.2.3.7	Redução dos Encargos da Concessionária.....	53
3.2.3.8	Concessão de Subsídios e Outros Benefícios Externos à Concessão.....	54
3.2.3.9	Considerações Finais acerca dos Procedimentos Jurídicos para a Realização do Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato.....	55
3.2.4	Formas e Procedimentos Jurídicos para a Extinção do Contrato de Concessão Nº 001/1998 .....	57
3.2.4.1	Termo Final do Prazo.....	57
3.2.4.2	Encampação.....	59
3.2.4.3	Caducidade.....	64
3.2.4.4	Rescisão.....	67
3.2.4.5	Anulação.....	69
3.2.4.6	Falência ou Extinção da Empresa Concessionária.....	70
3.2.4.7	Reversão dos Bens.....	70
3.2.5	Considerações Finais acerca das Possíveis Formas de Extinção do Contrato de Concessão Nº 001/1998.....	71
3.3	ASPECTOS DA ENGENHARIA RODOVIÁRIA.....	72
3.3.1	Condicionantes Ambientais.....	73
3.3.2	Rampas Verticais.....	73
3.3.3	Dimensionamento do Pavimento.....	75



3.3.4	Controle Tecnológico de Execução .....	77
3.3.4.1	Espessuras das Camadas.....	77
3.3.4.2	Teor de Asfalto.....	79
3.3.4.3	Taxa de Imprimação.....	80
3.3.4.4	Umidade, Massa Específica Aparente Seca e Grau de Compactação.....	81
3.3.5	Verificação de Atendimento aos Padrões de Desempenho .....	82
3.3.5.1	Avaliação Periódica das Condições do Pavimento .....	83
3.3.5.2	Vida Remanescente .....	85
3.3.6	Conserva Especial .....	86
3.3.6.1	Conserva Especial do Pavimento .....	86
3.3.6.2	Sinalização Horizontal e Vertical.....	89
3.3.6.3	Recuperação de Obras de Artes Especiais / Correntes.....	89
3.3.6.4	Dispositivos de Segurança .....	90
3.3.6.5	Considerações Finais sobre a Conserva Especial .....	90
3.3.7	Implantação do Posto de Fiscalização .....	91
3.3.8	Obras de Recuperação e Modernização da Terceira Ponte .....	91
3.4	<b>ASPECTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS .....</b>	<b>92</b>
3.4.1	Taxa Interna de Retorno – TIR .....	92
3.4.2	Fluxo de Caixa Marginal e sua Insegurança .....	93
3.4.3	Análise dos Aditivos Contratuais .....	95
3.4.3.1	1º Termo Aditivo - 16.04.2002.....	95
3.4.3.2	2º Termo Aditivo - 14.12.2005.....	97
3.4.3.3	3º Termo Aditivo - 16.11.2009.....	99
3.4.3.4	4º Termo Aditivo - 21.12.2010.....	99
3.4.3.5	5º Termo Aditivo - 26.01.2017.....	100
3.4.3.6	6º Termo Aditivo - 03.08.2017.....	100
4.	<b>O EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO E O MODELO DE SIMULAÇÃO .....</b>	<b>101</b>
4.2	Premissas .....	102
4.3	Fórmula Paramétrica para reajuste das tarifas de pedágio.....	111
4.4	Índices de Reajustamento - (Histórico).....	111
4.5	Ferramenta de Simulação .....	113
4.5.1	Cálculo do Desequilíbrio Econômico-Financeiro (Resultado Consolidado) .....	120
4.5.2	Quantificação dos Fatos Geradores de Desequilíbrio Econômico - Financeiro.....	121
4.5.2.1	Eventos de Receita.....	122
4.5.2.1.1	Não praticar os índices do contrato.....	122
4.5.2.1.2	Receita ISS.....	123
4.5.2.1.3	Atraso nos reajustes .....	125
4.5.2.1.4	Ganhos e perdas no arredondamento tarifário.....	129
4.5.2.1.5	Congelamento tarifa 2004, 2005 e 2006 .....	131
4.5.2.1.6	Redutor de 24,24% .....	134
4.5.2.1.7	Isenção dos veículos do sistema TRANSCOL.....	135
4.5.2.1.8	Receitas acessórias .....	140
4.5.2.1.9	Alteração do multiplicador tarifário .....	141
4.5.2.1.10	Anos 2008 / 2009.....	142
4.5.2.1.11	Tarifa de manutenção.....	145
4.5.2.1.12	Suspensão da tarifa da ponte .....	148
4.5.2.1.13	Isenção dos moradores de Village do Sol e Recanto da Sereia .....	149
4.5.2.2	Eventos de Despesa .....	150
4.5.2.2.1	Alteração da alíquota do ISS .....	150

4.5.2.2.2	Alteração da alíquota do COFINS.....	151
4.5.2.2.3	Alteração da alíquota do PIS.....	153
4.5.2.2.4	Alteração da alíquota e prazo do CPMF .....	155
4.5.2.2.5	Eliminação da outorga variável.....	157
4.5.2.2.6	Verba de custeio de fiscalização .....	158
4.5.2.2.7	Verba para aparelhamento da polícia rodoviária .....	160
4.5.2.2.8	Verba TRV .....	161
4.5.2.2.9	Mão de Obra - Paisagem .....	163
4.5.2.2.10	Mão de Obra - Unidirecional .....	164
4.5.2.2.11	Do superveniente acréscimo da verba rescisória do contrato da ORL.....	165
4.5.2.2.12	Exigências supervenientes de proteção ambiental .....	166
4.5.2.2.13	Eventos de Investimento .....	168
4.5.2.2.14	Duplicação ES-060 - Trecho Rodovia Darly Santos - Setiba .....	177
4.5.2.2.15	Duplicação ES-060 - Trecho Graçaí - Meaípe.....	181
4.5.2.2.16	Duplicação da Ponte sobre o Rio Jucú .....	182
4.5.2.2.17	Implantação do complexo da Praça de Pedágio na Rodovia do Sol .....	182
4.5.2.2.18	Retirado Contorno de Guarapari - Trecho Setiba - Praia Graçaí (OAE / OAC / Terraplanagem completa e pav. da 1ª PISTA).....	183
4.5.2.2.19	Inserido Contorno de Guarapari - Trecho Setiba até Rodovia Jones dos Santos Neves .....	183
4.5.2.2.20	Retirado Contorno Guarapari - Trecho Setiba - Praia de Graçaí (OAE / OAC e pavimentação da 2ª PISTA) .....	186
4.5.2.2.21	Inserido Contorno de Guarapari - Trecho Rodovia Jones dos Santos Neves - Meaípe .....	186
4.5.2.2.22	Interligação Avenida Carlos Lindemberg - Terceira Ponte .....	188
4.5.2.2.23	Recuperação e modernização da Terceira Ponte .....	188
4.5.2.2.24	Conservação especial.....	191
4.5.2.2.25	Desapropriações .....	197
4.5.2.2.26	Infraestrutura para Serviços de Operação, Conservação e Administração .....	205
5.	COTEJAMENTO COM O LAUDO PERICIAL (USP e FGV) E O RELATÓRIO DE AUDITORIA (TCE-ES) 206	
5.1	Tabela Resumo por Fato Gerador.....	212
6.	RESULTADOS E CENÁRIOS.....	214
6.1	Resultado .....	214
6.2	Cenários tendo como variável a Taxa de Correção .....	214
7.	CONSIDERAÇÕES ECONÔMICAS FINAIS.....	216
8.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	220
	ANEXO I - ASPECTOS DA ENGENHARIA RODOVIÁRIA.....	225
	ANEXO I.A - MEMÓRIA DE CÁLCULO.....	246
	ANEXO I.B - RELATÓRIO DE COLETA DE CPs – UFRJ.....	265
	ANEXO II - MANUAL DO SIMULADOR.....	283
	ANEXO III – ANÁLISE TÉCNICA – SIMULAÇÃO DE GREIDES COM RAMPAS DE 4,0%.....	283

#### LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Considerações realizadas pela Rodosol em outubro/2021 .....	9
Tabela 2 – Etapas 1 a 5 da Negociação .....	11
Tabela 3: Resumo das Concessões de Rodovias - 1994-2000.....	14
Tabela 4: Parâmetros médios de desempenho obtidos dos relatórios das condições dos pavimentos... 82	
Tabela 5: Resultados da avaliação dos índices da condição do pavimento.....	82
Tabela 6: Custos dos serviços de conserva especial do pavimento.....	87



Tabela 7: Valores consolidados pagos a título de desapropriações dos processos judiciais e administrativos .....	205
--	-----

Tabela 8: Resumo por Fato Gerador. ....	213
---	-----

#### LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Brasil e Espírito Santo: Arcabouço Legal referente à Desestatização. ....	13
Quadro 2: Modelo de Alocação Adotado nas Concessões de Rodovias Federais. ....	17
Quadro 3: Volume Anual de Tráfego, por categoria de veículos - Proposta Comercial - Ponte Castello de Mendonça. ....	105
Quadro 4: Volume Anual de Tráfego, por categoria de veículos - Proposta Comercial - Praia do Sol. ....	105
Quadro 6: Receita Tarifária - Proposta Comercial - Praia do Sol. ....	106
Quadro 7: Fluxo de Caixa do Empreendimento - Sem Financiamento - Proposta Comercial. ....	109
Quadro 8: Consolidação dos Desequilíbrio. ....	119
Quadro 9: Alíquotas da COFINS 01/04/92 até o Momento ....	152
Quadro 10: Alíquotas do PIS em Vigor a partir de 01/01/90 até o Momento. ....	155
Quadro 11: Serviços de Recuperação e Modernização da Ponte Castello de Mendonça. ....	189
Quadro 12: Resumo dos pontos apontados no cotejamento. ....	212

#### LISTA DE FIGURAS

Figura 3: Metodologia de identificação do desequilíbrio econômico-financeiro. ....	101
Figura 4: Fluxo para construção do equilíbrio contratual. ....	102
Figura 5: Diagrama de Fluxo de Caixa. ....	103
Figura 3: Fluxo para Construção do Equilíbrio Contratual - Rodovia do Sol. ....	115

## 1. BREVE HISTÓRICO DO CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 001/1998

Em 04 de setembro de 1998 foi publicado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Espírito Santo - DER-ES o Edital nº 001/1998 referente à licitação, na modalidade de Concorrência, para contratar, mediante concessão, a outorga da administração e exploração do Sistema Rodovia do Sol.

Este certame foi regido pela Lei nº 5.720/1998, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 210 da Constituição do Estado do Espírito Santo, pela Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos em âmbito federal, pela Lei nº 8.666/1993, que institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública e, finalmente, pela Lei nº 9.075/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

Destarte, mister salientar que à época da publicação do Edital em comento, desde 04 de agosto de 1989, estava em vigência o Contrato de Concessão de Serviço Público para Término das Obras, Conservação, Manutenção e Exploração do Uso da Terceira Ponte, firmado entre o DER-ES e a estatal CODESPE (ex-CETERPO). Entretanto nota-se que em 1998 os contextos político, econômico e jurídico eram extremamente favoráveis à celebração de contratos de concessão e permissão de serviços públicos com empresas privadas.

Neste diapasão, em prol do interesse público, o Estado do Espírito Santo, por intermédio de seu órgão competente, qual seja, o DER-ES decidiu por efetivar a encampação do contrato de concessão assinado com a empresa estatal CODESPE para que pudesse proceder à licitação, na modalidade concorrência, mediante concessão da administração e exploração do Sistema Rodovia do Sol.

Assim sendo, as medidas para que a encampação ocorresse foram tomadas pelo Poder Concedente à época e, em 21 de dezembro de 1998, foi celebrado o Contrato de Concessão nº001/1998 entre o DER-ES e a Concessionária Rodovia do Sol S.A, oportunidade em que foi outorgada a esta a concessão de obra pública, pelo prazo de 25 (vinte e cinco) anos, para a recuperação, o melhoramento, a manutenção, a conservação, a recuperação, a operação e a exploração do Sistema Rodovia do Sol.

Ao longo do contrato foram realizadas significativas alterações contratuais pelas próprias partes contratantes através da assinatura de 06 (seis) Termos Aditivos, respectivamente nos anos de 2002, 2005, 2009, 2010, e dois em 2017. Por meio destes foram acrescentadas e reduzidas obrigações das partes que impactaram o equilíbrio econômico-financeiro inicial.



## 2. ETAPA DE NEGOCIAÇÃO

Conforme determinado pelo item 2.3 do Termo de Referência do Contrato nº 001/2020, celebrado entre ARSP e COPPETEC, a Contratada se obrigou a prestar apoio técnico especializado ao Poder Concedente e à ARSP nas negociações com a Concessionária.

### 2.1 APRESENTAÇÃO DO PRODUTO 3

Outrossim, ficou estabelecido que, após a entrega dos Produtos 1 e 2, a COPPETEC deveria participar da etapa de negociações acompanhando o Poder Concedente e a ARSP em reuniões, bem como avaliando propostas e contrapropostas, com o objetivo de dar o suporte necessário para a tomada de decisão.

Ato contínuo, no item 2.3.1. do Termo de Referência, foi estimada a necessidade de um total de 6 etapas de negociação e avaliação, com pelo menos 2 (dois) profissionais da Contratada (COPPETEC), sendo certo que tal quantitativo poderia ser maior, caso a quantidade ou complexidade dos temas abordados exigisse um maior número de profissionais.

Nessa toada, considerando ter sido finalizada a etapa de negociações em 03/08/2022, para fins de registro, serão formalizados no presente documento um breve histórico do procedimento negocial e uma síntese da análise dos fatos geradores de desequilíbrio econômico-financeiro que foram levados à mesa de negociação, com a indicação da concordância ou discordância dos apontamentos realizados pela Concessionária Rodovia do Sol S.A.

### 2.2 DOS FATOS GERADORES ABORDADOS NA NEGOCIAÇÃO REALIZADA ENTRE ARSP E CONCESSIONÁRIA RODOVIA DO SOL S.A. COM AUXÍLIO DA COPPETEC

Em observância ao Termo de Referência do Contrato nº001/2020, após a entrega do Produto 2, foram realizadas diversas reuniões internas de alinhamento entre ARSP e COPPETEC, com o objetivo de elidir todas as dúvidas da Contratante acerca dos resultados obtidos, bem como auxiliar sua preparação técnica para a condução das negociações.

A Agência submeteu à apreciação da Concessionária os documentos preliminares da UFRJ quanto ao Produto 2 (Arquivo: Produto 2 ARSP-17-08-2021) e simulador (Simulador ARSP-10-08-2021).

Decorrente da análise, a Concessionária apresentou suas ponderações através do documento “Comentários sobre o Produto Técnico 2 – Proposições da Fundação COPPETEC” de outubro de 2021. Algumas considerações foram acatadas seguindo metodologia utilizada pela UFRJ e outras foram levadas para apreciação do corpo técnico e não consideradas, seja por não haver documentos comprobatórios, seja por não haver concordância metodológica. A tabela 1 mostra as considerações realizadas pela Rodosol à época, se foram aceitas ou não pela UFRJ e porquê.

**Tabela 1 – Considerações realizadas pela Rodosol em outubro/2021**

FATOS GERADORES DE DESEQUILÍBRIO	ACERTO UFRJ	CONSIDERAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA	ESPECIFICAÇÃO UFRJ
Não praticar os índices contratualmente acordados	Sim	Considerar o tráfego real e desconsiderar valores decorrentes da "alteração do multiplicador tarifário"	O item 5 da Cláusula XX do Contrato de Concessão prevê a cálculo considerando o tráfego real. O multiplicador tarifário foi ajustado.
Receitas ISS	Não houve discordância	-	-
Atrasos nos Reajustes	Sim	Considerar o tráfego real.	O item 5 da Cláusula XX do Contrato de Concessão prevê a cálculo considerando o tráfego real.
Ganhos e Perdas no Arredondamento de Tarifa	Não houve discordância	-	-
Congelamento Tarifa 2004 / 2005 / 2006	Sim	Considerar o tráfego real.	O item 5 da Cláusula XX do Contrato de Concessão prevê a cálculo considerando o tráfego real.
Redutor 24,34%	Sim	Considerar o tráfego real.	O item 5 da Cláusula XX do Contrato de Concessão prevê a cálculo considerando o tráfego real.
Isenção dos Veículos do Sistema TRANSOL	Sim	Considerar o tráfego real.	O item 5 da Cláusula XX do Contrato de Concessão prevê a cálculo considerando o tráfego real.
Receitas Acessórias	Não houve discordância	-	-
Alteração do multiplicador tarifário	Não houve discordância	-	-
Atos 2008 / 2009	Sim	Considerar o tráfego real e desconsiderar valores decorrentes da "alteração do multiplicador tarifário"	O item 5 da Cláusula XX do Contrato de Concessão prevê a cálculo considerando o tráfego real. O multiplicador tarifário foi ajustado.
Tarifa de Manutenção	Sim	Considerar o tráfego real e desconsiderar valores decorrentes da "alteração do multiplicador tarifário"	O item 5 da Cláusula XX do Contrato de Concessão prevê a cálculo considerando o tráfego real. O multiplicador tarifário foi ajustado.
Suspensão da Tarifa de Ponte	Sim	Considerar o tráfego real.	O item 5 da Cláusula XX do Contrato de Concessão prevê a cálculo considerando o tráfego real.
Isenção de moradores Village de Sol e Bairro da Serra	Não houve discordância	-	-
Alteração da Alíquota do ISS	Sim	Diferença nos valores das alíquotas	Foram considerados percentuais entendidos pela UFRJ/ARSP. A diferença é pequena.
Alteração da Alíquota do CDFMS	Sim	incidir o percentual sobre o fluxo desequilibrado.	Is estava sendo considerado, no entanto foram realizados sucessivos ajustes.
Alteração da Alíquota do PIS	Sim	incidir o percentual sobre o fluxo desequilibrado.	Is estava sendo considerado, no entanto foram realizados sucessivos ajustes.
Alteração da Alíquota e PIS da CPMF	Sim	incidir o percentual sobre o fluxo desequilibrado.	Is estava sendo considerado, no entanto foram realizados sucessivos ajustes.
Eliminação da Outorga Variável	Não houve discordância	-	-
Verba de Custo de Fiscalização	Não houve discordância	Ajuste em arredondamentos.	Realizado ajuste.
Verba para Apagamento de Polícia Rodoviária	Não houve discordância	-	-
Verba TRV	Sim	Cálculo sobre receita líquida do ano anterior.	Ajustado, conforme Resolução ARSP nº 002, de 27 de janeiro de 2015.
Mão de Obra - Pesagem	Sim	Desequilíbrio deve ser ajustado somente a partir de 2004.	De acordo com o Acórdão do TCE-ES nº 1450/2018, página 107.
Mão de Obra - Unidimensional	Não	Não é desequilíbrio segundo a Concessionária.	Mantida a descrição constante na Nota Técnica ARSP/OCJATET nº 2005/2018.
Do superávit adicional da verba residual do contrato de ORL	Não	Valores devem ser considerados de acordo com levantamento encaminhado à ARSP.	Faltando comprovação por parte da Concessionária.
Suflincias superavitárias de proteção ambiental - cônica	Não houve discordância	-	-
Suflincias superavitárias de proteção ambiental - outras	Não	Valores devem ser considerados de acordo com levantamento encaminhado à ARSP.	Faltando análise e auditoria da ARSP dos documentos disponíveis.
Do aumento do escopo do contrato	Não houve discordância	-	-
Das superavitárias alterações de projeto básico do PGR	Não houve discordância	-	-
Duplicação ES-080 - Trecho Rodovia Darcy Santos - Setiba	Não houve discordância	-	-
Duplicação ES-080 - Trecho Grajaú - Meleja	Não houve discordância	-	-
Duplicação da Ponte sobre Rio Jacú	Não houve discordância	-	-
Implantação do Complexo da Praça de Pedágio na Rodovia do Sol	Não houve discordância	-	-
Retirada Contorno de Guarapari - Trecho Setiba - Praia de Grajaú	Não houve discordância	-	-
Inserido Contorno de Guarapari - Trecho Setiba até Rodovia Jones dos Santos Neves	Não	O correto é a utilização dos valores de época da Proposta Comercial.	Realizados descontos referentes ao teor do efeito alavancado do rolênio e engrossado do pavimento inferior a 5.
Retirado Contorno Guarapari - Trecho Setiba - Praia de Grajaú	Não houve discordância	-	-
Inserido Contorno de Guarapari - Trecho Rodovia Jones dos Santos Neves - Meleja	Não	O correto é a utilização dos valores de época da Proposta Comercial que incluir a pavimentação adicional ao que seria executada para a UFRJ, mas sem aumento de valor.	Is considerado como serviço executado, após estudo encaminhado.
Interligação Av. Carlos Lindenberg - Tercera Ponte	Não houve discordância	-	-
Rescapação e Modernização da Terceira Ponte	Não	A documentação comprova os valores não executados com a obra.	Faltando comprovação documental quanto aos valores previstos da execução da pintura da ponte metálica, com base em 2008.
Conservação Especial	Não	Valores devem ser considerados de acordo com o 2º Termo Aditivo.	Faltando comprovação dos Projetos Executivos e autorização do Poder Concedente para execução das atividades.
Desapropriações	Não	Valores devem ser considerados de acordo com levantamento encaminhado à ARSP.	Foram enviados diversos documentos que comprovaram as desapropriações, mas ainda está faltando comprovação de 5 processos administrativos e 4 processos judiciais desapropriações, bem como dos "Pagamentos Diversos".
Infraestrutura para Serviços de Operação, Conservação e Administração	Não houve discordância	-	-
Inclusão dos Custos Demandados pela Comunidade	Sim	A documentação comprova os valores de PGR e realizados com PGR.	Ajustado no fluxo conforme processo administrativo ARSP nº 0230/2015.

A partir destas considerações foi elaborado programa de reuniões entre ARSP/UFRJ/Concessionária, para avaliação dos eventos, notadamente de Receitas e Despesas observando ponderações da concessionária, considerações da ARSP e diretrizes do Acórdão, tendo sido realizada em 18/04/2022, reunião entre as partes, visando iniciar processo de negociação, expressos nos estudos da UFRJ e apresentados na sequência. Na oportunidade, delineou-se entendimentos, agendas de reuniões para consolidação de metodologias e quantificação dos resultados.



Definiu-se como Etapas 1 da negociação, a análise dos eventos de receitas e despesas. Após reuniões virtuais e contribuições entre as partes (ARSP/UFRJ/Concessionária) restou definido a convergência de um conjunto de eventos e seus valores. Importa registrar que pequenos ajustes ainda podem se fazer necessários, face data base de corte do estudo (2019).

Neste conjunto de eventos, resumidos em Ata de reunião do dia 03/06/2022 permanecem sob análise e com necessidades de comprovações, o acréscimo da verba rescisória do contrato ORL (Tickets em poder de usuários) e as Condicionantes Ambientais.

As Etapas 2, 3, 4 e 5, foram realizadas presencialmente, nos dias 01 a 03 de agosto de 2022, na sede da agência e cujos temas avaliados foram notadamente referentes a investimentos. Na ocasião oportunizou-se à concessionária comprovação dos seguintes temas: (i) tickets em poder do usuário, que a concessionária alega não mais possuir após decurso do tempo ocorrido, (ii) Desapropriações, cujos valores de pagamento diversos necessitam de comprovações quanto à sua essência e vínculo às desapropriações ficando a concessionária de se manifestar; (iii) pintura da ponte, cujo valor considerado foi calculado pela UFRJ e levado a preços de 1998, até manifestação em contrário da concessionária, cujo valor alega constar da proposta revisada em 2005; (iv) sobre qualidade de obras ficando a concessionária de apresentar suas considerações; e, (v) conserva especial, tema não pacificado, onde a concessionária se manifesta por aguardar resultado final dos valores a serem considerados nos estudos da UFRJ.

O IVIG não possui personalidade jurídica, sendo uma extensão da própria UFRJ

Durante as rodadas de negociação, a Concessionária Rodovia do Sol S.A se posicionou sobre os temas pautados, apresentando seu ponto de vista técnico e jurídico sobre cada um deles e, inclusive, em determinados casos, apresentou documentação comprobatória complementar.

Todos os argumentos e documentos trazidos à mesa de negociação pela Concessionária Rodovia do Sol S.A após a entrega final do Produto 2 foram devidamente analisados e quantificados pelo IVIG/COPPE/UFRJ, que apresentou seu entendimento técnico final às partes nas respectivas reuniões temáticas.

Na fase de negociação (Produto 3), durante as reuniões já mencionadas, foram abordados 41 Fatos Geradores de Desequilíbrio, dos quais 36 tiveram convergência de entendimentos. Há 5 eventos que ainda estão sob análise e considerações das partes, conforme a tabela 2.

No dia 30 de agosto de 2022, foi realizada na sede da ARSP a apresentação do estudo desenvolvido pela UFRJ à Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Desenvolvimento Econômico representando o Poder Concedente, com a presença do Secretário de Inovação e Desenvolvimento, Ricardo C. Pessanha. A apresentação (Anexo IX – apresentação realizada ao poder concedente) teve como objetivo mostrar as etapas desenvolvidas pela UFRJ no contrato 01/2020, incluindo a metodologia utilizada; as principais determinações do Acórdão

1450/2019; os eventos causadores de desequilíbrio mapeados, considerando aqueles que estão convergentes e divergentes com a Concessionária Rodosol e as próximas etapas.

**Tabela 2 – Etapas 1 a 5 da Negociação**

DATA REUNIÃO	PARTICIPANTES	FATOS GERADORES CONVERGENTES	FATOS GERADORES DIVERGENTES
18/04/2022 (Etapas 1)	ARSP -> Joana, Kátia, Odylea, Suelly, Vitorino e Mamoru	Não praticar os índices contratuais acordados	No superávit acréscimo de verba rodoviária do contrato da GRL (Ticket em poder dos usuários)
	UFRJ -> Edison, Anderson, Adriano, Fernanda C. e Fernanda F.	Perceita ISS	Exigências supervenientes de proteção ambiental
	Rodosol -> Geraldo, Edmilson, Max, Vera, Lúcia	Atraso nos Reajustes	
		Ganhos e Perdas no Arredondamento de Tarifa	
		Complemento Tarifa 2004 / 2005 / 2006	
		Redutor 24,24%	
		Isenção dos Veículos do Sistema TRANSOL	
		Recargas Acessórias	
		Alteração do multiplicador tarifário	
		Anos 2008 / 2009	
		Tarifa de Manutenção	
		Suspensão da Tarifa da Ponte	
		Isenção de moradores Village de Sol e Rancito da Sericea	
		Alteração da Alíquota do ISS	
		Alteração da Alíquota do COFINS	
		Alteração da Alíquota do PIS	
		Alteração da Alíquota e PIS da CPMF	
		Eliminação da Outorga Variável	
		Verba de Custeio de Fiscalização	
		Verba para Aparelhamento da Polícia Rodoviária	
		Verba TRV	
01, 02 e 03/08/2023 Etapas 2, 3, 4 e 5	ARSP -> Joana, Kátia, Odylea, Suelly, Vitorino, Mamoru, Estela e Alexandre	Do aumento do escopo do contrato *	Recuperação e Modernização da Terceira Ponte
	UFRJ -> Edison, Anderson, Adriano, Sergio e Fernanda C.	Das supervenientes alterações de projeto básico do PER**	Conservação Especial
	Rodosol -> Geraldo, Edmilson, Max e Vera	Duplicação ES-OD - Trecho Rodovia Darcy Santos - Setiba	Desapropriações
		Duplicação ES-OD - Trecho Graça - Mucupe	
		Duplicação da Ponte sobre Rio Jundi	
		Implantação do Complexo da Praça de Pedágio na Rodovia do Sol	
		Retirada Contorno de Guarapari - Trecho Setiba - Praia de Graça	
		Inserido Contorno de Guarapari - Trecho Setiba até Rodovia Jones dos Santos Neves	
		Retirada Contorno de Guarapari - Trecho Setiba - Praia de Graça	
		Inserido Contorno de Guarapari - Trecho Rodovia Jones dos Santos Neves - Mucupe	
30/08/2022 Apresentação ao Poder Concedente	ARSP -> Joana, Kátia, Odylea, Suelly, Vitorino		
	UFRJ -> Anderson, Adriano e Sergio		
	Poder Concedente -> Secretário de Inovação e Desenvolvimento, Ricardo C. Pessanha	A apresentação teve como objetivo mostrar as etapas desenvolvidas pela UFRJ no contrato 01/2020, incluindo a metodologia utilizada; as principais determinações do Acórdão 1450/2019; os eventos causadores de desequilíbrio mapeados, considerando aqueles que estão convergentes e divergentes com a Concessionária Rodosol e as próximas etapas.	

Dada a vigência do contrato até 22/12/2023 tais eventos podem ser ainda reavaliados à luz de novos fatos e comprovações, a saber: tickets em poder dos usuários, pintura da ponte, conserva especial, condicionantes ambientais, desapropriação (pagamentos diversos), não prática dos índices contratuais, isenção dos veículos Transcol, tarifa de manutenção, a alteração das alíquotas (ISS, PIS e COFINS), verbas de custeio de fiscalização e para aparelhamento da polícia rodoviária.

Sendo assim, passa-se à formalização e compilação do entendimento técnico final da COPPETEC acerca de cada um dos fatos geradores de desequilíbrio econômico-financeiro abordados no decorrer do Produto 3.

A leitura atenta da parte inicial do Produto Final 3, elaborado e entregue pela Fundação COPPETEC, permite identificar, com clareza solar, que o processo de elaboração do estudo não seguiu a metodologia científica que se esperaria de trabalho

acadêmico desenvolvido por universidade pública federal, mas sim a lógica da negociação, da busca por consensos e da conciliação de posições divergentes entre partes com interesses econômicos contrapostos.

A gravidade dessa constatação impõe reflexão cuidadosa sobre a própria natureza da função regulatória e sobre os limites da discricionariedade técnica no exercício dessa função.

A atividade regulatória estatal — especialmente quando exercida por agências reguladoras dotadas de relativa autonomia em face do núcleo central da Administração Pública — caracteriza-se pela preponderância da racionalidade técnica sobre as contingências políticas, pela busca da eficiência econômica na prestação de serviços públicos, pela proteção simultânea dos interesses dos usuários e da preservação do interesse público primário.

Essa complexa ponderação de interesses não se confunde, porém, com negociação paritária entre regulador e regulado. A assimetria inerente à relação entre Poder Público e particular — assimetria que constitui, aliás, nota característica do regime jurídico administrativo — não se dissolve no âmbito da regulação de serviços públicos. Ao contrário, manifesta-se com particular intensidade justamente nesse campo, no qual o Estado, investido do poder-dever de zelar pela adequada prestação de serviço essencial à coletividade, não pode posicionar-se como negociador em pé de igualdade com o concessionário, mas deve atuar como guardião do interesse público e fiador dos direitos dos usuários.

No caso concreto, o processo negocial documentado nos autos não se limitou a questões acessórias, procedimentais ou de menor relevância. Ao contrário, as negociações entre ARSP e Concessionária Rodosol, mediadas pela Fundação COPPETEC/UFRJ, recaíram sobre **aspectos nucleares e estruturantes da avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato**, a saber:

- a) **A própria metodologia de cálculo a ser empregada** — questão de natureza eminentemente técnica que não comporta alinhamento de entendimentos entre fiscalizador e fiscalizado, mas exige definição unilateral do órgão de controle,

com base em critérios científicos objetivos e nas melhores práticas reconhecidas pela comunidade técnica especializada;

- b) A interpretação de cláusulas contratuais controvertidas** — matéria que, embora possa admitir discricionariedade interpretativa dentro de limites razoáveis, não pode ser objeto de negociação entre as partes de um contrato administrativo já celebrado, sob pena de modificação do equilíbrio contratual originário mediante acordo vedado pelo ordenamento jurídico;
- c) A classificação de eventos como fatores de desequilíbrio** — decisão que repercute diretamente sobre a existência e a extensão de eventual crédito da Concessionária em face do Poder Concedente, não pode resultar de consenso entre credor e devedor, mas de análise técnica objetiva à luz do regime jurídico das concessões;
- d) A quantificação dos impactos financeiros dos supostos eventos de desequilíbrio** — questão técnica de alta complexidade que exige aplicação de metodologia científica consistente, não se prestando a ajustes negociados para acomodar pretensões das partes.

A submissão de todas essas questões estruturantes a processo negocial entre ARSP e Concessionária Rodosol representa inversão completa da lógica que deve presidir as relações entre regulador e regulado no âmbito das concessões de serviços públicos.

Com efeito, em regime jurídico adequadamente estruturado de concessões, a sequência lógica e cronológica dos atos deveria ser a seguinte:

- 1) O órgão regulador, no exercício de sua competência técnica e à luz das melhores práticas da engenharia, da economia e do direito administrativo, define, de forma unilateral e motivada, a metodologia a ser empregada na avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- 2) Aplicando essa metodologia previamente definida, o regulador procede aos cálculos pertinentes, utilizando dados fornecidos pela Concessionária (sujeitos

- a verificação e validação) e informações de que dispõe em seus próprios sistemas de fiscalização;
- 3) Concluída a avaliação técnica, o regulador apresenta suas conclusões à Concessionária, oportunizando-lhe o exercício do contraditório e da ampla defesa, mediante apresentação de dados adicionais, contestação de premissas ou questionamento de cálculos;
  - 4) Analisadas as manifestações da Concessionária, o regulador profere decisão fundamentada, que poderá manter, modificar parcialmente ou reconsiderar integralmente suas conclusões iniciais, sempre com base em motivação técnica explícita;
  - 5) Eventual inconformismo da Concessionária com a decisão regulatória sujeita-se a recurso administrativo e, em última instância, a controle judicial, jamais a renegociação direta com o próprio regulador.

Esse iter procedimental — que respeita a supremacia do interesse público, assegura a independência técnica do regulador, garante o contraditório e a ampla defesa ao regulado e preserva a possibilidade de controle externo e judicial sobre a decisão administrativa — foi integralmente subvertido no caso concreto.

Em lugar de definir unilateralmente a metodologia e aplicá-la de forma independente, a ARSP submeteu ambas as questões — a definição metodológica e a aplicação concreta — a processo negocial com a própria Concessionária, transformando matéria de interesse público indisponível em objeto de transação entre partes com interesses econômicos contrapostos.

O resultado previsível — e efetivamente verificado — desse procedimento irregular foi a completa inversão do resultado da avaliação econômico-financeira realizada originariamente pela equipe técnica multidisciplinar deste Tribunal de Contas.

Enquanto a auditoria conduzida por **18 Auditores de Controle Externo**, ao longo de **mais de 2.000 horas de trabalho técnico qualificado**, concluiu pela existência de desequilíbrio em detrimento do Estado — fundamentando essa conclusão em extensa

análise de investimentos não realizados, obras executadas com qualidade inferior à contratada, sobrepreços e outras irregularidades —, o estudo resultante das negociações entre ARSP e Concessionária Rodosol, mediadas pela Fundação COPPETEC/UFRJ, concluiu, surpreendentemente, pela existência de desequilíbrio em favor da Concessionária, no valor aproximado de **R\$ 351 milhões** (atualizado até 2023).

Não se trata de mera divergência técnica entre metodologias distintas, ambas cientificamente defensáveis. Cuida-se de resultado diametralmente oposto, obtido mediante processo que substituiu a análise técnica independente pela negociação de premissas, a aplicação objetiva de critérios científicos pelo alinhamento de entendimentos e a defesa intransigente do interesse público pela busca de consensos com os grupos econômicos beneficiários da concessão.

A análise do processo negocial ora denunciado impõe, ainda, reflexão crítica sobre o papel efetivamente desempenhado pela Fundação COPPETEC/UFRJ no âmbito do Contrato ARSP 01/2020.

A fundamentação da contratação por dispensa de licitação — modalidade excepcional que exige justificativa robusta quanto à inviabilidade de competição e à singularidade do objeto — certamente invocou a expertise técnica e a credibilidade acadêmica da Universidade Federal do Rio de Janeiro como elementos legitimadores da contratação direta.

Presume-se — porque seria inimaginável fundamentação diversa para dispensa licitatória de tal magnitude — que a ARSP tenha alegado a necessidade de contar com o suporte de instituição acadêmica de excelência, dotada de reconhecida competência técnica em avaliação econômico-financeira de projetos de infraestrutura, para produzir estudo isento, metodologicamente consistente e cientificamente fundamentado sobre matéria de alta complexidade técnica.

Ocorre que o papel efetivamente desempenhado pela Fundação COPPETEC/UFRJ — conforme revelam os próprios documentos acostados aos autos — distanciou-se completamente dessa expectativa legítima.



Em lugar de atuar como consultora técnica independente, que apresentaria à ARSP estudo fundamentado em metodologia científica previamente definida, aplicada de forma objetiva sobre dados verificáveis e validáveis, a Fundação COPPETEC/UFRJ atuou como **mediadora de negociações** entre regulador e regulado, facilitando a construção de "consensos" sobre questões técnicas que não comportam solução negociada.

Essa atuação descaracteriza completamente a natureza do serviço contratado e suscita questionamentos graves sobre a adequação da fundamentação que justificou a dispensa de licitação. Se o serviço efetivamente prestado foi o de mediação de negociações — e não o de consultoria técnica independente —, tem-se a inquestionável nulidade de todo o processo de contratação.

Mais grave ainda: a atuação da Fundação COPPETEC/UFRJ como **mediadora de negociações** entre ARSP e Concessionária é incompatível com o dever de isenção que deve caracterizar a prestação de serviços técnicos especializados à Administração Pública, especialmente quando o objeto do serviço consiste precisamente em produzir subsídios técnicos para o exercício da função fiscalizatória estatal.

Consultoria técnica contratada pelo órgão regulador para auxiliá-lo na avaliação do equilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão não pode — sob qualquer pretexto — atuar simultaneamente como interlocutora do regulado, participando de reuniões nas quais se negociam premissas metodológicas, se discutem interpretações de cláusulas contratuais e se buscam consensos sobre questões controvertidas.

Tal atuação configura **conflito de interesses estrutural**, que compromete a credibilidade técnica do trabalho desenvolvido e macula de suspeição seus resultados, ainda que — registre-se por hipótese — os profissionais envolvidos tenham agido com absoluta boa-fé e probidade pessoal.

A descrição minuciosa do processo irregular ora analisado — negociações diretas entre ARSP e Concessionária sobre metodologia de cálculo, interpretação contratual e quantificação de desequilíbrios, mediadas por fundação privada contratada por **R\$**

**1,3 milhão** — permite identificar, com nitidez preocupante, a ocorrência de fenômeno que a literatura especializada em regulação de serviços públicos denomina "**captura regulatória**".

A **teoria da captura regulatória** sustenta que agências reguladoras, criadas com a finalidade de proteger o interesse público mediante fiscalização de setores econômicos específicos, tendem, ao longo do tempo, a ser "**capturadas**" pelos interesses dos regulados, passando a atuar não como fiscalizadores independentes, mas como protetores dos interesses econômicos das empresas que deveriam fiscalizar.

A **captura regulatória** não se manifesta, necessariamente, mediante corrupção direta, pagamento de subornos ou outras formas ostensivas de desvio de conduta. Ao contrário, opera frequentemente de forma sutil, mediante múltiplos mecanismos: **(i)** assimetria informacional, que torna o regulador dependente de informações fornecidas pelos próprios regulados; **(ii)** "portas giratórias" entre regulador e regulados, com profissionais alternando posições em ambos os lados da relação regulatória; **(iii)** subfinanciamento crônico das agências reguladoras, que as torna técnica e operacionalmente incapazes de fiscalizar adequadamente os regulados; **(iv)** complexidade técnica excessiva, que dificulta o controle social e parlamentar sobre as decisões regulatórias; e **(v)** normalização de práticas cooperativas entre regulador e regulados, que dissolvem gradualmente a necessária assimetria de poder entre fiscalizador e fiscalizado.

A **captura regulatória**, conforme ensina a literatura especializada, não pressupõe, necessariamente, desvio de caráter individual, mas resulta de condições estruturais que tornam o regulador sistemática e institucionalmente incapaz de contrapor-se aos interesses dos regulados.

No caso em tela, o que se identifica é a subversão institucional do papel da Agência Reguladora, que deixou de atuar como guardião do interesse público e dos direitos dos usuários para comportar-se como negociadora paritária com os grupos econômicos controladores da concessão, buscando a construção de "consensos" sobre matérias

que não comportam transação.

Não há dúvidas quanto à nulidade da metodologia de cálculo que resultou de negociações entre a ARSP e a Concessionária Rodosol. Este fato, além de colocar sob suspeita o exercício de toda sua atividade regulatória, corrobora a ausência de independência funcional da Agência Reguladora frente aos grupos econômicos, evidenciando os motivos para a consequente inversão do equilíbrio econômico-financeiro em favor da concessionária.

Reproduz-se, a seguir, trechos da atualização dos cálculos realizada pela ARSP, elaborada pela servidora Odyléa Oliveira de Tassis, ocupante do cargo em comissão de Assessor Especial, com suporte técnico do servidor Verival Rios Pereira, ocupante do cargo efetivo de Analista do Executivo, agentes públicos cujo depoimento pessoal mostra-se imprescindível para o esclarecimento dos fatos:



AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESPÍRITO SANTO – ARSP  
PRESIDÊNCIA – DP  
DIRETORIA DE SANEAMENTO E INFRAESTRUTURA – DS  
ASSESSORIA TÉCNICA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E TARIFÁRIOS – ASTET

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**  
**CONTRATO Nº 01/98 - CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - RODOVIA DO SOL**  
**Atualização Estudos Coppetec/UFRJ**

[...]

## I - OBJETO

Este relatório tem por objetivo apresentar os resultados dos estudos e análises desenvolvidas pela Fundação Coppetec quanto ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão 01/98, com atualização realizada pela ARSP, contemplando uma breve contextualização do histórico contratual.

Os resultados estão apresentados de acordo com as recomendações do Acórdão 01450/2019, descritas de forma resumida, com a identificação, metodologia, premissas adotadas para a quantificação de cada evento de desequilíbrio e seus impactos no fluxo de caixa da concessão, conforme orientado no mencionado instrumento.

Ao fim, é apresentado o resultado final do desequilíbrio, que considera a documentação e informações consolidadas até o dia 30 de junho 2023, data definida para a conclusão das atualizações do estudo da Coppetec/UFRJ, cujo Produto Final (produto 3) é parte integrante deste Relatório.

[...]

Ressalta-se que dos resultados apresentados no Produto 3 (Final) - parte integrante deste relatório, a atualização dos valores realizada pela Agência ocorreu sem alterações metodológicas e de premissas, estabelecidas pela COPPETEC/UFRJ. Apresenta-se a seguir um resumo dos ajustes procedidos pela Agência:

[...]

A atualização do VPL, segue fórmula contratual e TIR do projeto, resultando em R\$ 351,235 milhões (trezentos e cinquenta e um milhões, duzentos e trinta e cinco mil reais), a preços de 2023<sup>12</sup>, em favor da Concessionária. Tal cifra deve ser avaliada observando-se as considerações acerca de cada evento, e suas datas de atualização, e notadamente sobre os possíveis impactos decorrentes dos itens “a” a “c” acima.

Ante todo o exposto, o estudo de reequilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão nº 01/98, no âmbito de responsabilidade desta ARSP, foi concluído refletindo as informações consolidadas pela Agência até 30 de junho de 2023, cujos trabalhos foram pautados pela técnica e independência decisória, em observância às regras contratuais.

**Odyléa Oliveira de Tassis**  
Assessora Especial  
Elaboração

**Verival Rios Pereira**  
Analista do Executivo  
Apoio Técnico



**ANEXO I**

**Produto Final (Produto 3)**



**Elaborado pela Fundação Coppetec/UFRJ**

[...]



Instituto Virtual Internacional  
de Mudanças Globais  
COPPE / UFRJ

**AVALIAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO  
DE CONCESSÃO Nº 01/98, TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO E APOIO  
ÀS NEGOCIAÇÕES PARA O SETOR DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA  
NO ÂMBITO DA ARSP**

**PRODUTO FINAL**

**APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO AO PODER CONCEDENTE E À ARSP NAS  
NEGOCIAÇÕES COM A CONCESSIONÁRIA**

**FUNDAÇÃO COPPETEC**

Portanto, revela-se nula a metodologia de cálculo resultante das negociações realizadas entre a ARSP e a Concessionária Rodovia do Sol S.A., intermediadas pela Fundação COPPETEC/UFRJ.

### **2.3 Da Fundação COPPETEC/UFRJ: como o Estado do Espírito Santo terceirizou para uma fundação privada a prerrogativa constitucional indelegável do Tribunal de Contas de definir a metodologia de controle externo**

Conforme se colhe dos autos, a Agência Reguladora de Serviços Públicos (ARSP) contratou a **entidade privada sem fins lucrativos** Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos COPPETEC (CNPJ 72.060.999/0001-75) para desenvolver a metodologia de cálculo do equilíbrio econômico-financeiro que lhe fora determinada pelo Acórdão TC 1450/2019, consoante se colhe do **Quarto Termo Aditivo ao Contrato 01/2020**, adiante colacionado (evento 555).

Cumpra esclarecer que a celebração do Contrato 01/2020, bem como de seus termos aditivos, necessitou da anuência expressa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), uma vez que a Fundação COPPETEC atua exclusivamente como entidade de apoio técnico e científico à UFRJ, motivo pelo qual a Universidade integra a relação jurídica celebrada com o Estado do Espírito Santo também na qualidade de contratada, responsabilizando-se pela atuação técnico-científica da sua fundação de apoio.

Nota-se que o referido Termo Aditivo, reproduzido a seguir, foi redigido tendo como representante da UFRJ a Reitora Denise Pires de Carvalho. No entanto, restou assinado por Carlos Frederico Leão Rocha, fato atípico que merece destaque.


Assinaram pela COPPETEC o empresário Antonio Mac Dowell de Figueiredo – integrante do grupo econômico Mac Dowell –, na qualidade de Diretor Superintendente da fundação, e Fernando Otávio de Freitas Peregrino, conhecido por sua atuação política no Estado do Rio de Janeiro, Diretor Executivo da entidade:





Contrato nº 001/2020  
Processo nº 86048937

**QUARTO TERMO ADITIVO AO  
CONTRATO Nº 001/2020 QUE ENTRE SI  
CELEBRAM O ESTADO DO ESPÍRITO  
SANTO, POR INTERMÉDIO DA AGÊNCIA  
DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS  
PÚBLICOS – ARSP, E A FUNDAÇÃO  
COORDENAÇÃO DE PROJETOS,  
PESQUISAS E ESTUDOS  
TECNOLÓGICOS - COPPETEC.**

O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, por intermédio da **AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – ARSP**, neste ato representado por sua Diretora Presidente Sr<sup>a</sup>. Joana Moraes Resende Magella, doravante denominada **CONTRATANTE**, pessoa jurídica de direito público, autarquia em regime especial, entidade da administração indireta do Poder Executivo, inscrita no CNPJ sob o nº 26.064.356/0001-82, com sede na Av. Nossa Senhora dos Navegantes, nº 955, Ed. Global Tower, SL 401, Enseada do Suá, Vitória, ES, Cep: 29.050-335, representada legalmente por sua Diretora Presidente Sr<sup>a</sup>. Joana Moraes Resende Magella, brasileira, servidora pública, regularmente inscrita no registro civil Nº 1415624 SSP/ES e CPF/MF Nº 094.048.207-, residente e domiciliada na cidade Vitória, Espírito Santo, nomeada por meio do Decreto Nº 1374-S, publicado no DIO-ES em 02/07/2021, e a **FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS - COPPETEC**, doravante denominada **CONTRATADA**, com sede na Av. Moniz Aragão, 360, Centro de Gestão Tecnológica da COPPE/UFRJ-CGTEC, Cidade Universitária da UFRJ, Ilha do Fundão, RJ, CEP : 21.941-594, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 72.060.999/0001-75, neste ato representada pelo seu Diretor Superintendente, Sr. Antonio Mac Dowell de Figueiredo, brasileiro, engenheiro mecânico, inscrito no CPF sob o nº 296.746.977-72 e pelo seu Diretor Executivo Sr. Fernando Otávio de Freitas Peregrino, brasileiro, engenheiro mecânico, inscrito no CPF sob o nº 366.461.807-68 e com a anuência da **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público e autarquia de regime especial, segundo seu Estatuto, com sede na Av. Pedro Calmon, nº 550, Cidade Universitária, Ilha do Fundão, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, inscrita no CNPJ sob o nº 33.663.683/0001-16, doravante designada UFRJ, representada por sua Reitora Denise Pires de Carvalho, celebram o presente **TERMO ADITIVO** ao Contrato de nº 001/2020, que tem por objeto a **prestação de serviços de apoio técnico especializado para a elaboração de estudos sobre o equilíbrio econômico e financeiro do Contrato de Concessão nº 01/1998** firmado entre o governo do Estado do Espírito Santo e a Concessionária Rodovia do Sol S.A., nos termos da Lei Federal nº 8.666/93 e demais normas pertinentes, mediante as seguintes cláusulas e condições:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

1. O presente Termo Aditivo tem por objeto a prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº 001/2020 para por mais 4 (quatro) meses, a contar de 18/05/2022, conforme autorização prevista na sua Cláusula Oitava, o previsto no artigo 57, § 1º, da Lei 8.666/93, e mediante autorização do ordenador de despesas, conforme justificativas e novo cronograma de execução em anexo e que passam a fazer parte do referido contrato.

QUARTO TERMO ADITIVO CONTRATO Nº 001/2020

Página 1 de 2



1.2. Em razão da prorrogação de prazo previsto no presente instrumento aditivo, a vigência do Contrato nº 001/2020 ora aditado, que se encerraria aos 18/05/2022, passará a se encerrar em 18/09/2022.

1.3 A prorrogação do prazo de vigência contratual se dará sem acréscimo nos valores unitários e nos valores totais contratados pela ARSP, salvo os previstos em contrato com base na Lei Nº 8.666/1993.

#### CLÁUSULA SEGUNDA – DA RENOVAÇÃO DA GARANTIA CONTRATUAL

2. A duração da garantia contratual prevista na Cláusula Décima do Contrato original será estendida proporcionalmente, de acordo com o novo prazo de vigência contratual previsto no presente instrumento aditivo, pela Contratada, nos termos do art. 56 da Lei nº 8666/1993.

#### CLÁUSULA TERCEIRA – DA RATIFICAÇÃO DAS DEMAIS CONDIÇÕES

3. Ficam mantidas todas as demais cláusulas e condições anteriormente avençadas, não alteradas pelo presente Termo Aditivo.

Por estarem justos e contratados, assinam o presente Termo em 02 (duas) vias de igual teor e forma, para igual distribuição, para que produza os seus efeitos legais.

Vitória, ES, 17 de maio de 2022.

JOANA MORAES  
RESENDE  
MAGELLA:09404820709

Assinado digitalmente por  
JOANA MORAES RESENDE  
MAGELLA:09404820709  
Data: 2022.05.17 16:57:37 -  
0300

**AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – ARSP**  
Joana Moraes Resende Magella – Diretora Presidente  
**CONTRATANTE**

ANTONIO MAC DOWELL DE  
FIGUEIREDO:29674697772

Digitally signed by ANTONIO  
MAC DOWELL DE  
FIGUEIREDO:29674697772  
Date: 2022.05.16 17:33:29 -03'00'

**FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS  
TECNOLÓGICOS – COPPETEC**

Antonio Mac Dowell de Figueiredo – Diretor Superintendente

**CONTRATADA**

FERNANDO OTAVIO DE FREITAS PEREGRINO:36646180768

Assinado de forma digital por FERNANDO  
OTAVIO DE FREITAS PEREGRINO:36646180768  
Dados: 2022.05.16 16:39:35 -03'00'

**FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS  
TECNOLÓGICOS – COPPETEC**

Fernando Otávio de Freitas Peregrino – Diretor Executivo

**CONTRATADA**

CARLOS FREDERICO LEAO ROCHA:89321952772

Assinado de forma digital por CARLOS  
FREDERICO LEAO ROCHA:89321952772  
Dados: 2022.05.13 16:36:27 -03'00'

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

Denise Pires de Carvalho – Reitora

**CONTRATADA**

QUARTO TERMO ADITIVO CONTRATO Nº 001/2020

Página 2 de 2



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL			
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA			
NÚMERO DE INSCRIÇÃO 72.060.999/0001-75 MATRIZ		COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	
		DATA DE ABERTURA 24/02/1993	
NOME EMPRESARIAL FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS COPPETEC			
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) FUNDAÇÃO COPPETEC			PORTE DEMAIS
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 72.10-0-00 - Pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências físicas e naturais			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 71.20-1-00 - Testes e análises técnicas 85.50-3-02 - Atividades de apoio à educação, exceto caixas escolares 91.02-3-01 - Atividades de museus e de exploração de lugares e prédios históricos e atrações similares			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 306-9 - Fundação Privada			
LOGRADOURO AV MONIZ ARAGÃO		NÚMERO 360	COMPLEMENTO BLOCO I - CGTEC
CEP 21.941-594	BAIRRO/DISTRITO CIDADE UNIVERSITÁRIA	MUNICÍPIO RIO DE JANEIRO	UF RJ
ENDEREÇO ELETRÔNICO FISCAL@COPPETEC.UFRJ.BR		TELEFONE (21) 3622-3400	
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****			
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA		DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 18/04/2003	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL			
SITUAÇÃO ESPECIAL *****		DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

A Fundação COPPETEC, na qualidade de **entidade privada sem fins lucrativos**, atua como **“fundação de apoio à UFRJ”**, conforme consta do [Convênio de Cooperação Técnica e Acadêmica](#) celebrado com a UFRJ em 03/07/2016. Esse instrumento, por exemplo, permitiu que a Fundação COPPETEC utilizasse o **nome, bens, direitos, pessoal e recursos materiais da UFRJ**, responsabilizando-se a Universidade pela atividade técnica e científica exercida por sua fundação de apoio:





142  
72

CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E ACADÊMICA  
QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO DE JANEIRO, E A FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO  
DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS  
TECNOLÓGICOS, PARA A COLABORAÇÃO RECÍPROCA  
E O INTERCÂMBIO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO.

A UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, entidade jurídica de direito público nos termos do Decreto-Lei nº 8.393, de 17 de setembro de 1945, organizada em forma de autarquia de natureza especial, segundo seu atual Estatuto, vigente com a promulgação do Decreto nº 66.536, de 06 de maio de 1970, inscrita no Cadastro Geral dos Contribuintes sob o nº 33.663.683/0001-16, doravante denominada UFRJ, através de seu INSTITUTO ALBERTO LUIZ COIMBRA DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA-COPPE/UFRJ, órgão suplementar do seu Centro de Tecnologia, doravante denominada COPPE/UFRJ, neste ato representada pelo seu Reitor infra assinado, e

A FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS, entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, instituída em 12/03/93 conforme escritura registrada sob o nº. de ordem 125.161 do livro "A" nº. 33 do Registro Civil das Pessoas Jurídicas em 24/03/93, inscrita no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda sob o nº. 72.060.999/0001-75, Inscrição Municipal nº. 01.119.923, com sede Centro de Gestão Tecnológica da COPPE/UFRJ – CGTEC – CT2, Avenida Moniz Aragão, nº. 360, bloco 1, Cidade Universitária da UFRJ, Ilha do Fundão, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, CEP 21.941-594, doravante denominada COPPETEC, neste ato representada por seu Diretor Superintendente, Fernando Alves Rochinha, e por seu Diretor Executivo, Fernando Otávio de Freitas Peregrino,

CONSIDERANDO:

1. Que a UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO tem interesse em incentivar e apoiar as atividades complementares do seu corpo docente, na realização de estudos, pesquisas e projetos de desenvolvimento científico e tecnológico;
2. Que a UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO considera ser do seu interesse tais atividades quando realizadas por seus docentes, preferencialmente com dedicação exclusiva, e funcionários técnico-administrativos;
3. Que a realização dessas atividades constitui objetivo da instituição da COPPETEC, entidade privada que, entretanto se propõe, por disposição estatutária, a coordenar a execução de estudos, pesquisas e projetos de desenvolvimento científico e tecnológico e de atividades de prestação de serviços, em estrita conformidade com os objetivos, diretrizes e procedimentos estabelecidos nos planos de atividades e normas da UFRJ;



143  
RL

4. Que as disposições dos Artigos 4º, 5º e 33º do Estatuto da COPPETEC asseguram a utilização, em benefício da UFRJ, dos conhecimentos, bens e direitos adquiridos ou decorrentes do exercício de suas atividades;

5. Que os demais objetivos estatutários da COPPETEC e o interesse da comunidade universitária em colaborar para a sua consecução garantem especialmente que essa realização estará voltada para o fortalecimento e aperfeiçoamento das atividades de ensino e pesquisa e para a maior interação entre as diversas Instâncias da UFRJ, os integrantes do corpo docente e, em geral, os setores públicos e privados interessados em pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico;

6. A Resolução nº 02/2006, de 09 de fevereiro de 2006, do Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro,

7. Que a COPPETEC é devidamente credenciada junto aos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações como Fundação de Apoio à UFRJ;

8. 22O aprimoramento legislativo com a edição da Emenda Constitucional nº. 85, a lei nº. 13.243/2016 (Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação), assim como o disposto na Lei nº 8958/1994 e seu Decreto nº. 7.243/2010, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio;

9. O disposto na PORTARIA INTERMINISTERIAL CGU/ MF/ MP Nº 507/2011, que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

RESOLVEM celebrar o presente CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E ACADÊMICA mediante as cláusulas e condições a seguir:

#### CAPÍTULO I – DO OBJETO

**Cláusula 1ª** – Constitui objeto deste Convênio de Cooperação Técnica e Acadêmica estabelecer condições para a colaboração recíproca e o intercâmbio científico e tecnológico entre a UFRJ e a COPPETEC, no sentido de assegurar:

I – A harmonia entre as atividades da COPPETEC e os interesses e diretrizes da UFRJ, em conformidade com os dispositivos estatutários, regimentais e normativos de ambos e



especialmente os que regulamentam a participação de servidores docentes e não-docentes da segunda nas atividades de estudos e projetos;

- II – Benefícios à UFRJ decorrentes dos resultados obtidos pela COPPETEC, no exercício de suas atividades;
- III – O apoio a ser prestado pela COPPETEC à UFRJ quanto ao seu desenvolvimento institucional, físico e operacional.
- IV – Para cumprimento do objeto deste Convênio de Cooperação Técnica e Acadêmica, a Administração Superior da Universidade poderá expedir orientações complementares.

## **CAPÍTULO II – DAS OBRIGAÇÕES DA COPPETEC**

### **Cláusula 2ª – Competirá à COPPETEC:**

- I – Realizar esforços para a obtenção de meios para a promoção, subsídio e auxílio das atividades da UFRJ como um todo, principalmente, mas não se limitando, da COPPE;
- II – Desenvolver e implementar, sempre que solicitados pela UFRJ, estudos, pesquisas e projetos de caráter científico, tecnológico, desenvolvimento institucional e de organização administrativa e operacional;
- III – Constituir e manter fundos destinados ao desenvolvimento das atividades da COPPE e demais Instâncias da UFRJ;
- IV – Observar, na utilização de membros dos quadros de pessoal da UFRJ, as normas por esta estabelecidas, incluindo as “Normas para a Prestação de Serviços por Docentes da COPPE/UFRJ”;
- V – Apoiar a gestão administrativa e financeira do Parque Tecnológico da UFRJ, localizado no campus da Cidade Universitária da Ilha do Fundão;
- VI – Atuar no interesse da UFRJ, no que se refere à preservação e exploração dos direitos de propriedade intelectual, podendo, inclusive, mediante autorização prévia da UFRJ, realizar a transferência de tecnologia ou *Know How* para terceiros.
- VII – Para o desenvolvimento das atividades previstas neste Convênio de Cooperação Técnica e Acadêmica, nos termos do Regulamento previsto no § 4º do artigo 4º da Resolução nº 02/2006 do Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a COPPETEC poderá conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão aos servidores da UFRJ, atendida a legislação vigente.





145

172

VIII – Observar a legislação federal, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, para a aquisição de bens e serviços.

IX – Prestar contas, anualmente, à UFRJ até o sexagésimo dia seguinte ao término de cada ano civil.

Cláusula 3ª – As condições complementares para a realização dos estudos, pesquisas e projetos, referidos no inciso II da Cláusula 2ª, serão fixadas e estabelecidas em instrumento próprio.



**Parágrafo Único** – A realização dos estudos, pesquisas e projetos estará exclusivamente sob a direção e a responsabilidade técnico-científica da UFRJ.

Cláusula 4ª – A COPPETEC permitirá o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes, bem como dos órgãos de controle, aos seus documentos e registros contábeis.

### CAPÍTULO III – DAS OBRIGAÇÕES DA UFRJ

Cláusula 5ª – Competirá à UFRJ, sem prejuízo das suas atividades regulares, manter a disposição da COPPETEC os seus recursos de pessoal e os meios físicos necessários ao desenvolvimento das atividades desta, previstas em seu Estatuto e referidas neste Convênio de Cooperação Técnica e Acadêmica.

Cláusula 6ª – Entre as disponibilidades que a UFRJ oferecerá à COPPETEC, nos termos da Cláusula 5ª, estão incluídas:

I – A utilização de seu pessoal docente e não-docente, nos termos das suas disposições estatutárias, regimentais e normativas que regulamentam sua participação nestes tipos de atividades;

II – A utilização de área destinada à sede da COPPETEC no campus da Ilha do Fundão bem como para o arquivo de documentos e guarda de equipamentos;

III – A utilização de instalações, equipamentos e sistemas computacionais e de informática necessários à realização de estudos, pesquisas e projetos a cargo da COPPETEC;

IV – A utilização da sigla COPPETEC na denominação da Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos.

**Parágrafo Único** – O pessoal docente e técnico administrativo e os bens referidos nesta Cláusula serão discriminados, quando necessário, em correspondência entre as partes.



146  
722

#### CAPÍTULO IV – DAS DISPOSIÇÕES SOBRE BENS E RECURSOS

**Cláusula 7ª** – A COPPETEC assegurará à COPPE e demais Instâncias da UFRJ, nos termos do inciso III da Cláusula 2ª deste Convênio, a constituição e manutenção de fundos específicos, com discriminação contábil própria e decorrente de sua receita bruta, para utilização na aquisição, manutenção e renovação de equipamentos e em outros meios necessários à consecução dos seus objetivos.

**Parágrafo Único** – Aplicar-se-ão aos fundos previstos neste as disposições estatutárias, regimentais e normativas da COPPE/UFRJ e, quando for o caso, das demais Instâncias da UFRJ, que regulamentam a participação de servidores docentes e não-docentes nas atividades de estudos e projetos, e especialmente as referentes:

- a) À proporcionalidade da distribuição dos recursos;
- b) A sua utilização pelas Coordenações dos Programas e Diretoria da COPPE e pelos departamentos e diretoria das demais Instâncias da UFRJ, quando for o caso.

**Cláusula 8ª** – De acordo com o disposto no Artigo 20 da Resolução nº 02/2006 do Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a COPPETEC destinará o percentual de 5% (cinco por cento) de sua receita bruta à UFRJ, através da manutenção e constituição de um fundo específico, com discriminação contábil própria, como contrapartida pela utilização do seu nome, bens, direitos, pessoal e recursos materiais.

§ 1º – O plano de aplicação do fundo referido no caput deverá contemplar, em iguais proporções, a administração superior da Universidade, as Instâncias universitárias geradoras de receita e os Centros aos quais essas Instâncias se vinculam, quando for o caso.

§ 2º – O percentual a que se refere o caput não incidirá sobre projetos que caracterizem transferência voluntária.

§ 3º – Para fins do disposto no caput desta Cláusula a receita bruta da COPPETEC corresponderá à soma de todas as receitas advindas das prestações de serviços, consultorias, contratos, acordos, convênios ou similares e da exploração de direitos relativos à propriedade intelectual e industrial, ressalvadas as restrições dispostas nesta Cláusula.

**Cláusula 9ª** – Cada Convênio, celebrado entre UFRJ e COPPETEC, disporá sobre a destinação dos bens remanescentes.



122

**Parágrafo Único** – Consideram-se bens remanescentes os equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos do convênio ou contrato de repasse, necessários à consecução do objeto, mas que não se incorporam a este.

**Cláusula 10ª** – Será observado, quanto aos bens e demais recursos da COPPETEC, que os equipamentos permanecerão à disposição da UFRJ, para utilização em suas atividades de ensino e pesquisa, observando as necessidades relativas às atividades da COPPETEC;

**Cláusula 11ª** – Os benefícios financeiros referidos nas Cláusulas anteriores integram, para todos os fins e efeitos de direito, a contrapartida da COPPETEC pela utilização, na forma prevista neste Convênio, de recursos de qualquer natureza da UFRJ.

#### **CAPÍTULO V – DAS VEDAÇÕES**

**Cláusula 12ª** – Será vedado à COPPETEC:

- I – Estabelecer vínculo empregatício de qualquer natureza com servidores ativos da UFRJ;
- II – Contratar pessoal para a prestação de serviços de caráter permanente em toda a Universidade Federal do Rio de Janeiro;
- III – Destinar, a qualquer título, valor superior ao limite fixado pelo Conselho Deliberativo da COPPE/UFRJ, ou da unidade da UFRJ correspondente, para remuneração dos seus docentes e funcionários técnico-administrativos que participarem na realização de estudos, pesquisas e projetos contratados pela COPPETEC;
- IV – Possuir dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;
- V – Estar em mora, inadimplente com outros convênios ou contratos de repasse celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, ou irregular em qualquer das exigências da Portaria Interministerial CGU/ MF/ MP Nº 507/2011;
- VI – Realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar.
- VII – Pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;





248  
176

#### CAPÍTULO VI – DO PRAZO DE VIGÊNCIA

**Cláusula 13ª** – O presente Convênio vigorará pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da sua data de assinatura, podendo ser denunciado pela UFRJ, a qualquer tempo, com a antecedência mínima de 90 (noventa) dias, ressalvado o cumprimento das obrigações até então assumidas.

#### CAPÍTULO VII – DAS MODIFICAÇÕES

**Cláusula 14ª** – Este Convênio poderá, por iniciativa de qualquer das partes, sofrer modificações quanto a sua abrangência ou conteúdo, através da celebração de Termos Aditivos, os quais regularão, inclusive, os casos omissos.

#### CAPÍTULO VIII – DO FORO

**Cláusula 15ª** – Fica eleito o foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, para que, perante o mesmo e pela ação competente, sejam dirimidas as questões emergentes deste Convênio.

#### CAPÍTULO IX - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

**Cláusula 16ª** – A utilização de instalações, equipamentos e áreas físicas pertencentes à UFRJ será interpretada restritivamente, nos termos expressamente previstos neste Convênio e para todos os fins de direito, não conferindo à COPPETEC qualquer prerrogativa ou faculdade em relação a essa utilização, a qualquer título, além do seu prazo de vigência.

**Cláusula 17ª** – A utilização da expressão "COPPETEC", na denominação da Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos, como sua sigla ou em documentos em geral, constitui parte integrante das contrapartidas previstas neste Convênio e fica expressamente condicionada a sua vigência.

**Cláusula 18ª** – Obriga-se a COPPETEC a promover, no prazo de até 10 (dez) dias, contado da data de denúncia, rescisão ou de qualquer outro fato que determine a extinção das obrigações previstas neste Convênio, a competente alteração do seu Estatuto, para o fim de excluir, da sua denominação, a expressão "COPPETEC".

**Cláusula 19ª** – A partir da data de assinatura do presente instrumento e durante sua vigência, respeitando as demais exigências da legislação pertinente, fica a COPPETEC apta a celebrar convênios e contratos com a UFRJ, por prazo determinado, mediante os quais a primeira apoiará a realização e gerenciamento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico, no interesse da última.



149  
72

**Cláusula 20ª** – O presente instrumento não vincula Convênios, Contratos, ou instrumentos congêneres, celebrados anteriormente a data de assinatura deste Convênio. Devendo, entretanto, as Cláusulas estipuladas neste Convênio serem interpretadas suplementarmente ao estipulado naqueles.

O presente Convênio de Cooperação Técnica e Acadêmica é assinado em 02 (duas) vias de igual teor, na presença de 02 (duas) testemunhas, para que se produzam os efeitos legais.

Rio de Janeiro, 03 de julho de 2016.

Pela UFRJ:

Roberto Leher  
Reitor

Pela COPPETEC:

Fernando Alves Rochinha  
Diretor Superintendente

Fernando Otávio de Freitas Peregrino  
Diretor Executivo

Testemunhas:

Nome: IDYARA D.A. RIBEIRO  
CPF: 023.897.227-19

Nome: ISABELLE GAVINO SANTOS RANGEL  
CPF: 007.490.037-40

A análise do modelo de negócio em que se insere a Fundação COPPETEC sugere que a entidade sem fins lucrativos se serve da sua relação com a UFRJ para celebrar contratos e convênios com os setores público – inclusive sem licitação, como no caso da ARSP – e privado, funcionando como *hub* de intermediação de negócios para o setor privado.

### Quem Somos

A Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos - COPPETEC, registrada no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica sob o número 72.060.999/0001-75, é uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos, destinada a apoiar a realização de projetos de desenvolvimento tecnológico, de pesquisa, de ensino e de extensão, da COPPE e demais unidades da UFRJ. Seu público é composto por órgãos governamentais, privados, entidades multilaterais e empresas privadas nacionais e estrangeiras.

A Fundação foi criada em 12 de março de 1993, a partir de um departamento da COPPE, originalmente chamado de COPPETEC, instituída em 1970. Desde então as suas atividades somam mais de 37 anos de serviços prestados à comunidade tecnológica, científica e empresarial.

Desde o primeiro projeto - assinado com FURNAS Centrais Elétricas em 1970 - cerca de 10.000 projetos foram realizados com êxito em diversas áreas tecnológicas e de relevância para a sociedade. Atualmente sua estrutura administra mais de 600 projetos simultaneamente, a qual passa por modernização e aperfeiçoamento, com a implantação de sistemas e procedimentos mais eficientes, e treinamento de seu pessoal.

Além dos serviços prestados na gestão dos projetos, do início até o encerramento, a Fundação COPPETEC atua na proteção de patentes, marcas e outros direitos do sistema de propriedade intelectual, como programas de computador.

As ações desenvolvidas pela Fundação COPPETEC se destacam por seu profissionalismo, multiplicidade de serviços e agilidade na execução de projetos **conduzidos por mais de trezentos docentes e pesquisadores**.

Obedecendo às exigências legais, a Fundação COPPETEC é auditada regularmente pela Curadoria das Fundações do Ministério Público Estadual e por outros órgãos públicos de fiscalização, o que a obriga a estar permanentemente em dia com suas obrigações fiscais, legais e institucionais. Como uma fundação de apoio a uma Universidade Federal, a COPPETEC é devidamente credenciada pelo MCT e MEC.

De acordo com informações colhidas de seu [site](#), a COPPETEC também é responsável pela **gestão administrativo-financeira** de recursos oriundos de **emendas parlamentares**, as quais totalizam aproximadamente **R\$ 75,77 milhões**:





## Emendas Parlamentares

[Perfil](#)[Contratações](#)[Receitas](#)[Projetos](#)[Emendas](#)[Recursos Humanos](#)

### Esclarecimento à Sociedade

Emendas Parlamentares são iniciativas de deputados, senadores, bancadas ou comissões do Poder Legislativo para alteração do projeto da Lei Orçamentária Anual da União (LOA). O seu objetivo é assegurar a destinação de recursos públicos em benefício de ações de políticas públicas em áreas determinadas, a serem executadas por entidades públicas ou da sociedade civil.

A Fundação COPPETEC é responsável pela gestão administrativo-financeira de recursos oriundos de Emendas Parlamentares, destinados às suas Instituições apoiadas.


Neste *Portal de Transparência da Fundação COPPETEC* estão disponíveis informações de todos os projetos associados a contratos e a convênios ou termos de cooperação, inclusive dos projetos aos quais se destinam recursos provenientes de Emendas Parlamentares.












### Emendas Parlamentares

(\*) A ausência da vigência indica que a Emenda Parlamentar se encontra em processo de tramitação na Fundação Coppetec para virar projeto. Assim que for finalizado, a vigência do projeto estará definida e, consequentemente, será aqui apresentada.

Emendas Parlamentares					
Emenda	Vigência (*)		Valor (Nota de Empenho)	Título do Projeto	Detalhes
	Início	Fim			
81000235	01/09/2015	29/11/2021	R\$ 1.406.765,51	DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA PARA PESQUISAS DE ORIGEM E DESTINO (OD), CONSOLIDAÇÃO E TRATAMENTO DOS DADOS DE FLUXOS DE VEÍCULOS E APLICAÇÃO DE MODELO MATEMÁTICO PARA ESTIMATIVA DE TRÁFEGO MÉDIO DIÁRIO ANUAL PARA TODA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL.	<a href="#">Detalhar</a>
				DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA PARA PESQUISAS DE ORIGEM E DESTINO	

Confira-se uma síntese da distribuição dos valores das emendas parlamentares por tipo de projeto intermediado pela COPPETEC/UFRJ:



#	TIPO DE PROJETO	QUANTIDADE	VALOR TOTAL	% DO TOTAL	DISTRIBUIÇÃO
1	 Transportes e Infraestrutura Viária	7	R\$ 19.335.578,61	25,5%	<div></div>
2	 Pesquisa em Saúde e Medicina	28	R\$ 16.302.505,83	21,5%	<div></div>
3	 Infraestrutura Hospitalar	17	R\$ 15.605.696,91	20,6%	<div></div>
4	 Cultura e Divulgação Científica	21	R\$ 14.353.115,00	18,9%	<div></div>
5	 Inovação e Sustentabilidade	6	R\$ 2.907.158,00	3,8%	<div></div>
6	 Pesquisa em Física	6	R\$ 2.250.145,00	3,0%	<div></div>
7	 Outros Projetos	6	R\$ 1.795.000,00	2,4%	<div></div>
8	 Engenharia e Tecnologia	2	R\$ 1.345.000,00	1,8%	<div></div>
9	 Ensino e Extensão	2	R\$ 900.000,00	1,2%	<div></div>
10	 Ciências Sociais e Econômicas	2	R\$ 700.000,00	0,9%	<div></div>
11	 Esporte e Ciências do Movimento	1	R\$ 280.000,00	0,4%	<div></div>
TOTAL GERAL		98	R\$ 75.774.199,35	100,0%	<div></div>

Os quadros a seguir, disponíveis no [site](#) da Fundação COPPETEC, exibem o histórico das expressivas receitas auferidas pela entidade, bem como seus 40 maiores clientes em 2024, os quais, certamente, não contratam a entidade para elaboração de estudos técnicos apócrifos, como ocorreu com o Estado do Espírito Santo:



## Receita Bruta

Receita Bruta				
Ano	Contrato	Convênio	Doações	Total
2004	74.939.737,42	11.225.496,52	0,00	86.165.233,94
2005	81.838.225,03	33.700.400,43	0,00	115.538.625,46
2006	96.129.352,35	39.932.944,98	0,00	136.062.297,33
2007	102.035.287,14	91.139.266,43	0,00	193.174.553,57
2008	116.665.075,30	144.003.475,84	0,00	260.668.551,14
2009	103.994.145,46	127.658.494,81	0,00	231.652.640,27
2010	117.580.945,86	147.488.946,01	827.417,25	265.897.309,12
2011	123.533.809,92	141.570.356,89	9.253,84	265.113.420,65
2012	133.238.914,97	175.293.973,17	59.077,57	308.591.965,71
2013	138.675.317,80	204.520.454,46	7.667,17	343.203.439,43
2014	124.216.369,89	195.612.220,69	98.834,07	319.927.424,65
2015	121.806.751,16	146.999.742,12	285.489,91	269.091.983,19
2016	103.664.408,51	165.987.389,95	115.821,55	269.767.620,01
2017	92.613.023,53	200.140.503,51	166.587,15	292.920.114,19
2018	79.617.066,74	311.038.690,83	360.146,90	391.015.904,47
2019	112.674.190,57	317.465.979,29	35.539,51	430.175.709,37
2020	74.357.913,63	212.170.603,09	4.814.347,05	291.342.863,77
2021	87.744.885,63	271.085.205,86	943.408,93	359.773.500,42
2022	103.173.615,92	422.589.482,74	1.094.705,77	526.857.804,43
2023	130.895.271,43	479.948.399,23	6.724.257,84	617.567.928,50
2024	137.526.507,40	542.918.521,36	6.438.984,36	686.884.013,12
2025	133.072.096,62	520.391.060,52	6.284.870,78	659.748.027,92



## Receita Operacional

Receita Operacional								
Ano	Contrato	Convênio	Investimento	Doações	Financeira	Total Bruta	Total Líquida	Total Disponível
2004	2.191.813,58	332.209,65	17.792.103,74	0,00	0,00	20.316.126,97	20.316.126,97	2.524.023,23
2005	2.257.521,25	830.034,98	17.685.053,36	0,00	0,00	20.772.609,59	20.772.609,59	3.087.556,23
2006	2.943.588,12	1.221.684,72	22.128.176,80	0,00	0,00	26.293.449,64	26.293.449,64	4.165.272,84
2007	2.998.368,76	2.772.653,58	22.277.335,55	0,00	0,00	28.048.357,89	28.048.357,89	5.771.022,34
2008	4.752.565,54	3.396.502,87	29.289.641,15	0,00	0,00	37.438.709,56	37.438.709,56	8.149.068,41
2009	2.971.667,89	2.422.896,26	16.222.008,29	0,00	0,00	21.616.572,44	21.616.572,44	5.394.564,15
2010	3.829.241,87	4.378.008,07	16.567.419,34	24.325,00	0,00	24.798.994,28	24.798.994,28	8.231.574,94
2011	4.031.350,66	3.720.843,79	34.718.942,73	35.250,00	0,00	42.506.387,18	42.506.387,18	7.787.444,45
2012	5.249.499,26	5.691.396,54	16.181.024,86	51.766,00	0,00	27.173.686,66	27.173.686,66	10.992.661,80
2013	6.386.080,34	9.318.278,79	17.018.755,88	67.650,00	0,00	32.790.765,01	32.790.765,01	15.772.009,13
2014	5.873.295,96	9.131.608,49	15.561.078,88	74.600,00	0,00	30.640.583,32	30.640.583,32	15.079.504,44
2015	8.169.719,64	8.240.874,50	14.953.394,26	71.749,74	0,00	31.435.738,15	31.435.738,15	16.482.343,88
2016	11.164.250,98	8.466.255,05	8.307.242,12	88.375,00	0,00	28.026.123,15	28.026.123,15	19.718.881,03
2017	8.863.585,93	11.092.978,26	7.261.974,69	128.485,00	0,00	27.347.023,88	27.347.023,88	20.085.049,19
2018	6.600.521,53	13.589.359,98	6.338.917,77	85.075,00	0,00	26.613.874,27	26.613.874,27	20.274.956,50
2019	11.543.514,79	15.236.475,78	6.787.452,44	17.890,00	0,00	33.585.333,01	33.585.333,01	26.797.880,57
2020	6.836.025,88	8.684.703,16	5.205.309,02	0,00	0,00	20.726.038,06	20.726.038,06	15.520.729,04
2021	6.098.405,07	11.542.287,55	7.677.765,17	0,00	0,00	25.318.457,79	25.318.457,79	17.640.692,62
2022	7.061.057,40	17.701.333,96	9.538.889,49	0,00	0,00	34.301.280,86	34.301.280,86	24.762.391,37
2023	9.142.618,00	19.555.284,12	10.782.917,90	0,00	0,00	39.480.820,02	39.480.820,02	28.697.902,12
2024	9.648.795,26	22.259.636,64	11.131.605,12	0,00	0,00	43.040.037,02	43.040.037,02	31.908.431,90
2025	8.291.592,27	23.352.111,56	10.360.025,53	0,00	0,00	42.003.729,36	42.003.729,36	31.643.703,83

### Legenda

Investimento - Parcela de receita operacional repassada às unidades UFRJ

Financeira - Rendimentos de Aplicação Financeira

Total - Contrato + Convênio + Investimento + Doações + Financeira

Total Líquida - (Contrato + Convênio + Investimento + Doações + Financeira) - Devolvida

Total Disponível - (Contrato + Convênio + Doações + Financeira) - Devolvida



## 1. Alguns parceiros/Clientes

Os 40 maiores contratos/convênios (vigentes em 2024)



Cliente	Valor
Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS	R\$ 1.056.562.325,82
Shell Brasil Petróleo Ltda	R\$ 402.254.563,43
Universidade Federal do Rio De Janeiro	R\$ 216.401.854,99
Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial - EMBRAPPII	R\$ 140.752.479,15
Petrogal Brasil S.A	R\$ 129.162.279,42
Vale S.A	R\$ 120.444.967,34
Total E&P do Brasil Ltda	R\$ 90.724.404,84
ExxonMobil Exploração	R\$ 85.532.566,75
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos	R\$ 80.749.763,11
Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro - DPGE	R\$ 46.427.950,56
Secretaria de Estado do Ambiente	R\$ 39.005.092,91
Equinor Energy do Brasil Ltda	R\$ 31.348.130,77
CNOOC Petroleum Brasil Ltda	R\$ 20.197.961,96
Repsol Sinopec Brasil S.A	R\$ 18.277.813,09
Sinochem Petróleo Brasil Ltda	R\$ 15.362.455,30
Instituto de Pesquisa de Tecnologia Inovadora - RITE	R\$ 14.500.000,00
Instituto de Ciência Tecnologia e Inovação - ICTIM	R\$ 14.357.786,67
Companhia de Desenvolvimento de Marica S.A. - CODEMAR	R\$ 13.748.657,80
Qatarenergy Brasil Ltda	R\$ 12.754.701,92
Diversos clientes	R\$ 12.282.843,46

Cliente	Valor
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT	R\$ 12.200.347,09
FENAPREVI - Federação Nacional de Previdência Privada e Vida	R\$ 11.056.113,33
Equinor Brasil Energia Ltda	R\$ 10.563.175,40
Associação Instituto Tecnológico Vale - ITV	R\$ 9.499.971,22
Mineração Rio do Norte S.A	R\$ 9.017.899,37
Vale S.A - CVRD Mina Águas Claras - Insumos	R\$ 8.916.536,72
CNOOC Brasil Petróleo e Gas Ltda	R\$ 7.999.410,61
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	R\$ 7.858.302,00
Mongeral Aegon Seguros e Previdência S/A	R\$ 7.295.460,84
Light Energia S/A	R\$ 6.855.106,22
Agência Nacional Do Petróleo, Gas Natural e Biocombust - IEscrit Central da ANP	R\$ 6.823.226,79
Braskem S.A	R\$ 6.781.382,02
Shell Brasil Ltda	R\$ 6.614.129,36
Eletro nuclear S.A	R\$ 5.647.191,70
Fund. de Amparo a Pesquisa no Est do RJ- FAPERJ	R\$ 5.513.191,48
Eneva S/A	R\$ 3.970.392,71
Globo Comunicação e Participações S/A	R\$ 3.949.055,56
Marine Production Systems do Brasil Ltda	R\$ 3.749.966,94
Linköping University	R\$ 3.600.001,00
Mosaic Fertilizantes P&K Ltda	R\$ 3.590.361,45

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Projeto (SAP)



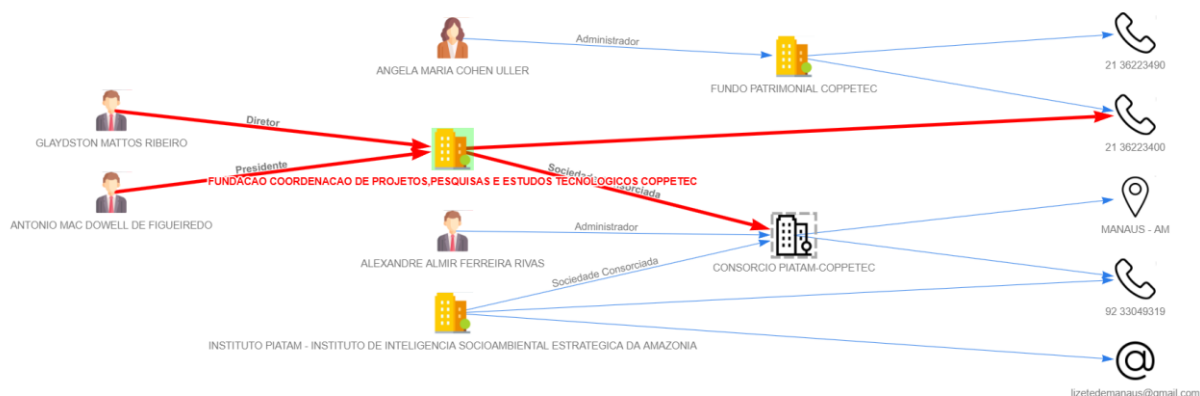
### Colaboradores



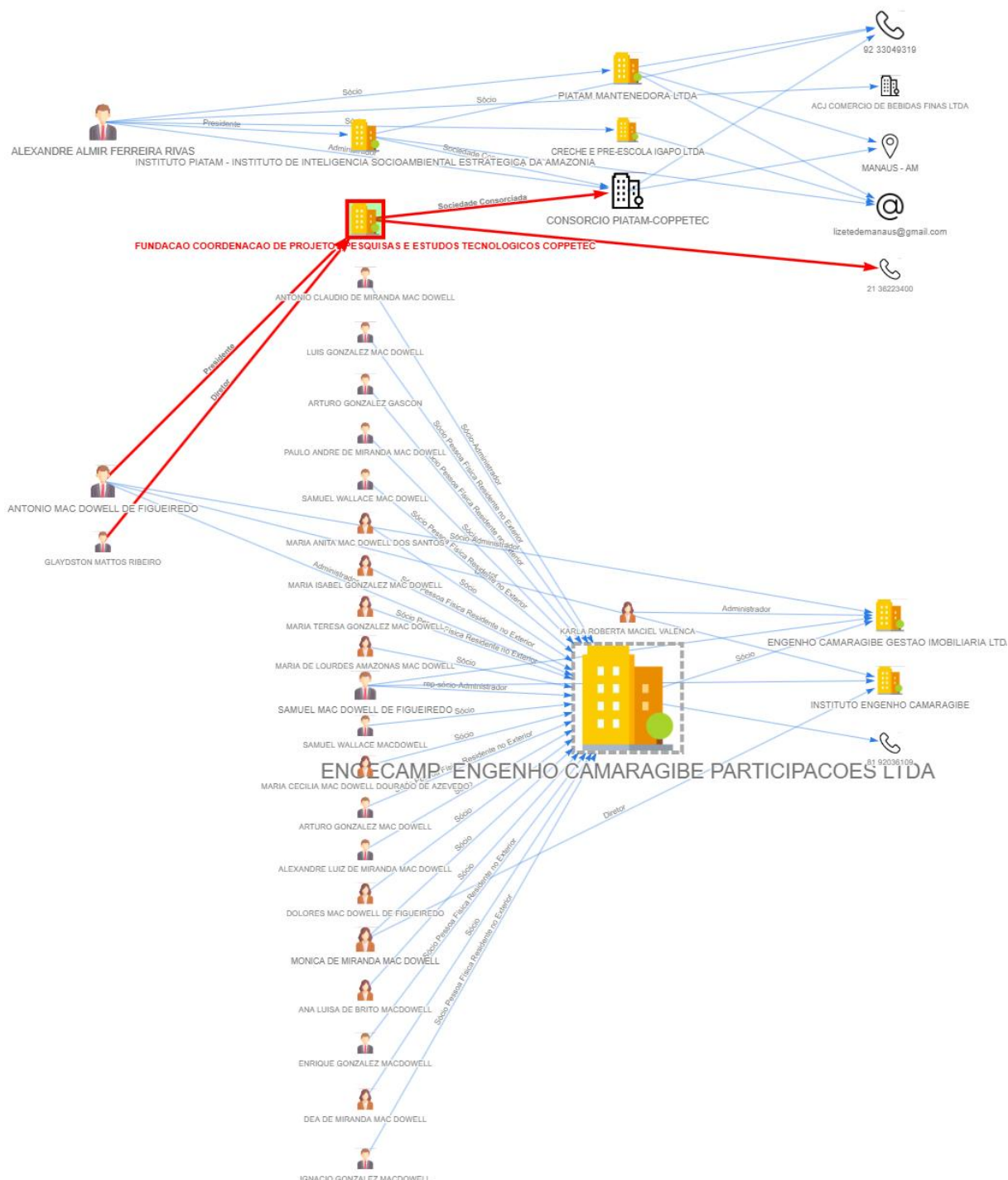


REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NUMERO DE INSCRIÇÃO 72.060.999/0001-75 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 24/02/1993
NOME EMPRESARIAL FUNDAÇÃO COORDENACAO DE PROJETOS,PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLOGICOS COPPETEC		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) FUNDAÇÃO COPPETEC		PORTE DEMAIS
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 72.10-0-00 - Pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências físicas e naturais		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 71.20-1-00 - Testes e análises técnicas 85.50-3-02 - Atividades de apoio à educação, exceto caixas escolares 91.02-3-01 - Atividades de museus e de exploração de lugares e prédios históricos e atrações similares		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 306-9 - Fundação Privada		
LOGRADOURO AV MONIZ ARAGAO	NUMERO 360	COMPLEMENTO BLOCO I - CGTEC
CEP 21.941-594	BAIRRO/DISTRITO CIDADE UNIVERSITARIA	MUNICÍPIO RIO DE JANEIRO
UF RJ	ENDEREÇO ELETRÔNICO FISCAL@COPPETEC.UFRJ.BR	
TELEFONE (21) 3622-3400		
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****		
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA		DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 18/04/2003
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL		
SITUAÇÃO ESPECIAL *****		DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****

### Vínculos da Fundação COPPETEC, extraídos da base de dados de CNPJ (11/10/2025)







A análise dos dados financeiros e da carteira de clientes da Fundação COPPETEC revela uma instituição consolidada no mercado de consultoria técnica e científica, com receita operacional que supera dezenas de milhões de reais anuais e carteira diversificada de clientes que incluem grandes empresas privadas, órgãos públicos

federais e estaduais, e entidades do setor de infraestrutura e energia.

Empresas como Petrobras, Eletrobras, Furnas, Vale, BNDES, e órgãos como Ministério da Infraestrutura, ANEEL, ANP e diversos governos estaduais mantêm relações contratuais regulares com a Fundação COPPETEC, confiando à entidade a realização de estudos técnicos complexos, pareceres especializados e consultorias estratégicas em suas respectivas áreas de atuação.

É razoável presumir — e até mesmo óbvio — que nenhuma dessas organizações, zelosas de sua reputação institucional e submetidas a rigorosos controles internos e externos, aceitaria receber, como produto de contratação onerosa, documento técnico-científico desprovido de identificação dos pesquisadores responsáveis por sua elaboração. A entrega de trabalho apócrifo a qualquer um desses clientes resultaria, certamente, em imediata recusa do produto, questionamento da execução contratual, eventual rescisão por inadimplemento e possível responsabilização civil da contratada.

Por que, então, o Estado do Espírito Santo — representado pela Agência de Regulação de Serviços Públicos — aceitou passivamente, como se fosse produto regular e adequado, documento técnico que jamais seria aceito por Petrobras, Vale, Eletrobras ou qualquer outro cliente minimamente zeloso da regularidade de suas contratações?

A resposta a essa pergunta retórica é, infelizmente, evidente: porque a irregularidade na entrega do produto não representou falha ou descuido da Fundação COPPETEC/UFRJ, mas adequação — ainda que patologicamente inadequada — às condições excepcionais que caracterizaram a contratação e que refletem a captura da função regulatória pelos grupos econômicos controladores da concessão.

Diferentemente de seus demais clientes — que contratam a Fundação COPPETEC para obter estudos técnicos independentes, metodologicamente consistentes e cientificamente fundamentados, capazes de subsidiar decisões empresariais, estratégicas ou regulatórias —, a ARSP contratou a entidade para desempenhar papel inteiramente diverso: **mediar negociações entre o órgão regulador e a**

**concessionária regulada**, facilitando o "**alinhamento de entendimentos**" e a **construção de "consensos"** sobre metodologia de cálculo, interpretação de cláusulas contratuais e quantificação de impactos financeiros.

Esse papel de **mediadora** — essencialmente incompatível com a função de consultora técnica independente — explica tanto o processo irregular que resultou na definição da metodologia (negociações tripartites documentadas no Produto Final 3) quanto a natureza apócrifa do documento entregue (ausência de identificação dos pesquisadores responsáveis).

Com efeito, pesquisadores acadêmicos sérios, comprometidos com os padrões de integridade científica que devem caracterizar a produção universitária, dificilmente aceitariam subscrever trabalho resultante de processo negocial no qual a própria metodologia de análise foi objeto de "alinhamento de entendimentos" com a parte cujos interesses econômicos seriam diretamente impactados pelas conclusões do estudo.

A recusa dos pesquisadores da UFRJ em identificar-se como autores do Produto Final 3 — fato que, embora não expressamente admitido, decorre logicamente da ausência de assinaturas no documento — pode refletir postura ética louvável de profissionais que, embora possivelmente pressionados institucionalmente a participar do processo, negaram-se a emprestar seus nomes e suas reputações acadêmicas a trabalho cuja metodologia e conclusões resultaram não de análise técnica independente, mas de negociações com a parte diretamente interessada.

Essa interpretação — que atribui a ausência de assinaturas à resistência ética dos próprios pesquisadores, e não a mero descuido administrativo — encontra respaldo na própria cultura acadêmica universitária, especialmente em instituições de excelência como a UFRJ. Pesquisadores formados em ambiente de rigor científico, acostumados a submeter seus trabalhos ao escrutínio de pares e cientes da importância da reputação acadêmica para o desenvolvimento de suas carreiras, naturalmente resistiriam a associar seus nomes a estudo metodologicamente viciado e resultante de processo irregular, motivo pelo qual deve-se apurar com rigor os

motivos para a ausência de identificação no Produto Final 3.

Outrossim, a constatação da entrega de trabalho apócrifo pela Fundação COPPETEC — entidade que atua sob a chancela institucional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e utilizando seu nome, seus recursos humanos e materiais, e sua credibilidade acadêmica — impõe à própria UFRJ o dever ético e institucional de apurar internamente as circunstâncias que resultaram nessa grave irregularidade.

Universidades públicas federais, mantidas com recursos do contribuinte e investidas da missão constitucional de produzir conhecimento científico a serviço da sociedade, não podem permanecer inertes diante da constatação de que seu nome foi utilizado para cancelar estudo técnico desprovido dos requisitos elementares de cientificidade e destinado a beneficiar grupos econômicos privados em detrimento do interesse público.

A responsabilidade da UFRJ não se limita ao aspecto formal de ter autorizado que sua fundação de apoio utilizasse seu nome e seus recursos. Estende-se à dimensão substantiva de assegurar que a produção técnica e científica realizada sob sua chancela institucional observe os mais elevados padrões de integridade acadêmica, independência técnica e responsabilidade social.

A entrega de documento apócrifo — prática absolutamente incompatível com os padrões científicos universalmente reconhecidos — configura violação grave a esses padrões, que não pode ser tratada como mera irregularidade administrativa de menor importância, mas exige resposta institucional firme e proporcional à gravidade da situação.

Espera-se que a UFRJ, como instituição comprometida com a excelência acadêmica e com a função social da universidade pública, adote, por iniciativa própria, as seguintes providências:

- a)** Identificação de todos os pesquisadores da UFRJ que efetivamente participaram da elaboração do Produto Final 3, bem como das razões pelas quais não subscreveram o documento;

- b)** Análise da adequação do processo de supervisão e controle de qualidade exercido pela universidade sobre as atividades desenvolvidas por sua fundação de apoio, verificando se existem mecanismos institucionais efetivos para assegurar que trabalhos realizados sob a chancela da UFRJ observem padrões mínimos de cientificidade;
- c)** Revisão dos termos do convênio celebrado com a Fundação COPPETEC, verificando se são adequados e suficientes para assegurar o controle universitário sobre a qualidade técnica e científica dos trabalhos realizados pela fundação;
- d)** Adoção de medidas corretivas e preventivas para assegurar que situações similares não se repitam, incluindo eventual revisão de procedimentos internos de controle de qualidade e de responsabilização de pesquisadores e gestores envolvidos em irregularidades dessa natureza.

A omissão da UFRJ em adotar essas providências — ou a adoção de medidas meramente formais, desprovidas de efetividade prática — seria interpretada como aquiescência institucional com a prática irregular identificada, com graves consequências reputacionais para a universidade e para sua fundação de apoio.

Instituições que aspiram à excelência acadêmica e ao reconhecimento social não podem contemporizar com violações aos padrões de integridade científica, especialmente quando essas violações resultam em benefícios econômicos milionários para grupos privados em detrimento do patrimônio público.

Por sua vez, a gravidade dos fatos transcende a competência fiscalizatória deste Tribunal de Contas, impondo a necessária ciência aos órgãos de controle das esferas federal e estadual, para conhecimento e adoção das providências que entenderem cabíveis no âmbito de suas respectivas atribuições.

A ciência a esses órgãos não visa criar embaraços desnecessários à UFRJ ou à Fundação COPPETEC, mas assegurar que irregularidade da magnitude ora identificada seja adequadamente apurada por todos os órgãos institucionalmente



competentes, cada qual no âmbito de suas atribuições, permitindo a adoção de medidas corretivas, preventivas e, se for o caso, sancionatórias proporcionais à gravidade da situação.

Universidades públicas e suas fundações de apoio prestam serviços relevantes à sociedade e ao Estado brasileiro, contribuindo para o desenvolvimento científico, tecnológico e social do país. Precisamente por isso, devem ser submetidas a padrões rigorosos de controle, transparência e responsabilização, assegurando-se que sua atuação se oriente sempre pela busca da excelência acadêmica, pela defesa do interesse público e pelo compromisso ético com a verdade científica.

A tolerância com irregularidades — ainda que praticadas por instituições de prestígio — representa desserviço à ciência, à academia e à sociedade, perpetuando práticas inadequadas e corroendo a confiança pública nas instituições universitárias.

#### **2.4 Da ilegalidade do sigilo imposto sobre cálculos que beneficiam exclusivamente os grupos econômicos: como o ARSP ocultou da sociedade a metodologia que resultou nos R\$ 351 milhões supostamente devidos à Rodosol, violando o direito constitucional de acesso à informação e perpetuando a captura regulatória**

Constam dos autos dois **Termos de Classificação de Informação** (eventos 619 e 621), atribuindo **sigilo total** sobre as informações constantes no Produto Final 3, documento apócrifo supostamente produzido pela Fundação COPPETEC/UFRJ, e na atualização do equilíbrio econômico-financeiro realizada pela ARSP (eventos 618 e 620):



#### TERMO DE CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO

ÓRGÃO/ENTIDADE: Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo	
SETOR: Assessoria Técnica de Estudos Econômicos e Tarifários – ASTET	
GRAU DE SIGILO: ( ) Reservada (X) Secreta ( ) Ultrasseceta	
CONTEÚDO SIGILOSO: (X) Total ( ) Parcial Indicar folhas:	
CATEGORIA: Relatório Técnico	
TIPO DE DOCUMENTO: Relatório de Avaliação do Equilíbrio Econômico-Financeiro - Contrato Nº 01.98 - Concessão de Serviços Públicos - Rodovia do Sol - Final	
DATA DE PRODUÇÃO: 27/09/2023	
FUNDAMENTO LEGAL PARA CLASSIFICAÇÃO: Art. 20 c/c Art. 24, inciso IV, Decreto 3152-R, de 26 de novembro de 2012	
RAZÕES PARA CLASSIFICAÇÃO: Os documentos do processo nº 2021-C8X19 serão utilizados para reequilíbrio contratual da concessão da Rodosol, contrato nº. 01/98, porém devido o contrato ainda estar em vigor até 21/12/2023, fatos e/ou documentações supervenientes poderão alterar o resultado aqui apresentado, bem como decisões judiciais que porventura sejam prolatadas após esta data.	
PRAZO DA RESTRIÇÃO DE ACESSO: 01 ano	
DATA DE CLASSIFICAÇÃO: 29/09/2023	
AUTORIDADE CLASSIFICADORA:	NOME: Marcelo Campos Antunes
	CARGO: Diretor Presidente
DESCCLASSIFICAÇÃO em ____/____/____ (quando aplicável)	NOME:
	CARGO:

[...]

#### ASSINATURA

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

**MARCELO CAMPOS ANTUNES**  
DIRETOR PRESIDENTE  
ARSP - ARSP - GOVES  
assinado em 29/09/2023 15:53:37 -03:00

2023-BDKG38 - EDOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 29/09/2023 15:53 PÁGINA 1/3



#### TERMO DE CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO

ÓRGÃO/ENTIDADE: Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo	
SETOR: Assessoria Técnica de Estudos Econômicos e Tarifários – ASTET	
GRAU DE SIGILO: ( ) Reservada (X) Secreta ( ) Ultrassecreta	
CONTEÚDO SIGILOSO: (X) Total ( ) Parcial Indicar folhas:	
CATEGORIA: Relatório Técnico	
TIPO DE DOCUMENTO: Relatório de Avaliação do Equilíbrio Econômico-Financeiro - Contrato Nº 01.98 - Concessão de Serviços Públicos - Rodovia do Sol - Final	
DATA DE PRODUÇÃO: 27/09/2023	
FUNDAMENTO LEGAL PARA CLASSIFICAÇÃO: Art. 20 c/c Art. 24, inciso IV, Decreto 3152-R, de 26 de novembro de 2012	
RAZÕES PARA CLASSIFICAÇÃO: Os documentos do processo nº 2021-C8X19 serão utilizados para reequilíbrio contratual da concessão da Rodosol, contrato nº. 01/98, porém devido o contrato ainda estar em vigor até 21/12/2023, fatos e/ou documentações supervenientes poderão alterar o resultado aqui apresentado, bem como decisões judiciais que porventura sejam prolatadas após esta data.	
PRAZO DA RESTRIÇÃO DE ACESSO: 01 ano	
DATA DE CLASSIFICAÇÃO: 29/09/2023	
AUTORIDADE CLASSIFICADORA:	NOME: Marcelo Campos Antunes
	CARGO: Diretor Presidente
DESCCLASSIFICAÇÃO em ____/____/____ (quando aplicável)	NOME:
	CARGO:

[...]

#### ASSINATURA

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

**MARCELO CAMPOS ANTUNES**  
DIRETOR PRESIDENTE  
ARSP - ARSP - GOVES  
assinado em 29/09/2023 15:53:37 -03:00

O aludido sigilo, com duração de **1 ano**, contado a partir de **29/09/2023**, foi atribuído pelo Diretor Presidente da ARSP, Marcelo Campos Antunes, com fundamento nos art. 20 e 24, inciso IV, do [Decreto 3152-R/2012](#)<sup>2</sup>, que dispõe sobre as normas a serem observadas pela Administração Pública estadual para garantir o acesso à informação

<sup>2</sup> **Art. 20.** O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

[...]

**Art. 24.** São passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

[...]

IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do Estado;

previsto no inciso II do § 4º do art. 32 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Conforme se colhe dos referidos Termos de Classificação da Informação, o sigilo foi decretado com fundamento na seguinte justificativa: *“Os documentos do processo nº 2021-C8X19 serão utilizados para reequilíbrio contratual da concessão da Rodosol, contrato n.º 01/ 98, porém devido ao contrato ainda estar em vigor até 21/12/2023, fatos e/ou documentações supervenientes poderão alterar o resultado aqui apresentado, bem como decisões judiciais que porventura sejam prolatadas após esta data”.*

O sigilo temporário foi acolhido pela Conselheira Relatora Márcia Jaccoud Freitas, que se manifestou por meio do Despacho 43721/2023 (evento 624), nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 53186-3F5EF-FF407



#### Despacho 43721/2023-1

**Processos:** 05591/2013-9, 02471/2017-6, 00990/2016-1, 06489/2015-7, 12529/2014-3

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**Criação:** 17/10/2023 15:59

**Origem:** GCS - Márcia Jaccoud - Gabinete da Conselheira Substituta Márcia Jaccoud Freitas

Ao NCD,

Considerando as informações trazidas nas Peças Complementares n. 32661/2023-1 e 32663/2023-9, acerca do caráter sigiloso dos documentos acostados nos eventos n. 618 e 620 (Peças Complementares n. 32660/2023-5 e 32662/2023-4), com fundamento, respectivamente, no artigo 20 do Decreto n. 3152-R/2012, e artigo 20 c/c 24, IV, do Decreto n. 3152-R/2012, determino a atribuição de sigilo aos documentos acostados aos eventos n. 618 e 620 (Peças Complementares n. 32660/2023-5 e 32662/2023-4).

Materializado o comando anterior, sejam os autos encaminhados à SEGEX, para cumprimento do item 1.5 da Decisão n. 02401/2023-1.

Vitória, 17 de outubro de 2023.

**Márcia Jaccoud Freitas**  
Conselheira Substituta

Pois bem. Conforme se colhe da fundamentação utilizada pelos Termos de Classificação de Informação, o motivo para ocultar da sociedade os cálculos supostamente realizados pela Fundação COPPETEC, os quais beneficiam

exclusivamente os grupos econômicos controladores da Concessionária Rodovia do Sol S.A. (COIMEX, TERVAP-PITANGA, A. MADEIRA e URBESA-ARARIBOIA), seria que a divulgação dos referidos documentos representaria uma ameaça à segurança do Estado e da sociedade.

Todavia, tal fundamentação não resiste ao mais singelo cotejo com o regime jurídico de acesso à informação vigente no ordenamento constitucional pátrio. A invocação genérica de suposta ameaça à segurança do Estado e da sociedade — sem qualquer demonstração concreta, específica e individualizada dos riscos que decorreriam da publicidade dos documentos — configura indevida expansão do conceito de sigilo, em afronta direta ao art. 5º, XXXIII, da Constituição da República<sup>3</sup>, ao art. 32, § 4º, II, da Constituição do Estado do Espírito Santo<sup>4</sup>, ao art. 3º da Lei Federal nº 12.527/2011<sup>5</sup> (Lei de Acesso à Informação – LAI) e ao próprio Decreto Estadual nº 3.152-R/2012, utilizado como fundamento para o ato restritivo.

É dizer: a Administração Pública não pode, sob o pretexto de resguardar interesse público abstrato, subtrair do escrutínio social documentos produzidos com recursos públicos e destinados, precisamente, a subsidiar decisões administrativas e judiciais de profundo impacto socioeconômico e financeiro, notadamente em um contexto marcado historicamente pela captura regulatória e pela vulnerabilidade do dever de

<sup>3</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

<sup>4</sup> Art. 32 As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 73, de 30 de novembro de 2011.

[...]

§ 4º – A Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta do Estado e dos Municípios, regulando especialmente: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 29 de junho de 1999.

[...]

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos de governo, observado o disposto nos incisos X e XXXIII, do art. 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil; Dispositivo incluído pela Emenda Constitucional nº 23, de 29 de junho de 1999.

<sup>5</sup> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V – desenvolvimento do controle social da administração pública.



controle estatal no âmbito da concessão do Sistema Rodovia do Sol.

Com efeito, a Lei de Acesso à Informação estabelece como regra a publicidade, consagrando o Princípio da Transparência Ativa, cabendo o sigilo apenas como exceção de interpretação estrita, subordinada a motivação específica, fundamentada e proporcional. Não basta invocar dispositivos normativos — cumpre demonstrar, de forma inequívoca, o dano concreto e mensurável que a divulgação geraria à segurança do Estado ou da sociedade, o que não se verifica na espécie.

Ao revés, a documentação em tela trata de estudos técnico-econômicos encomendados pelo Estado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por meio de sua fundação de apoio, para apuração do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão 1/98 — cujo conteúdo, sendo capaz de repercutir em eventuais obrigações financeiras do Poder Público, pertence à esfera do controle social e institucional, porquanto vinculada à gestão de recursos públicos e à defesa do patrimônio estatal e dos usuários do serviço público concedido.

Assim, a manutenção do sigilo sobre tais documentos, ao invés de proteger o interesse público, beneficia apenas o interesse privado dos grupos econômicos, impedindo a fiscalização tempestiva pelo cidadão e perpetuando o cenário de sujeição estatal que há décadas marca a relação entre o Poder Público e a referida concessionária — fato, inclusive, exaustivamente demonstrado pelo Ministério Público de Contas na [Representação TC 8336/2016](#).

Em síntese: não se está diante de informação sensível, capaz de fragilizar a segurança do Estado, mas, ao contrário, de informação essencial para a proteção do patrimônio público e para o exercício da cidadania. A manutenção do sigilo, na forma em que decretado, viola o Princípio da Publicidade, o dever de transparência, o direito fundamental de acesso à informação e o próprio núcleo essencial do controle externo e social da Administração Pública.

Outrossim, a ausência de identificação dos pesquisadores responsáveis pelos estudos, bem como o fato de resultar de negociações entre a ARSP e a Concessionária, retira sua validade jurídica, motivo pelo qual mostra-se não apenas

lícita, mas necessária sua ampla divulgação para que a sociedade e os demais órgãos de controle tenham conhecimento e possam adotar as medidas que entenderem pertinentes.

Por tais razões, considerando que o Contrato 01/98 encontra-se extinto, **impõe-se o imediato levantamento do sigilo dos documentos produzidos pela Fundação COPPETEC e pela ARSP, com a disponibilização integral de seu conteúdo às partes, aos órgãos de controle, à comunidade científica e à sociedade**, sob pena de perpetuar-se situação incompatível com o Estado Democrático de Direito, com o regime jurídico das concessões públicas e com as exigências de boa-governança, *accountability* e transparência administrativa.

### 3 Conclusão

Ante o exposto,

**CONSIDERANDO** que a presente Representação TC 5591/2013 foi deflagrada em resposta às manifestações populares de junho de 2013, que exigiram esclarecimentos definitivos sobre a exploração econômica da Terceira Ponte e do Sistema Rodovia do Sol, concedido irregularmente aos grupos econômicos COIMEX, TERVAP-PITANGA, A. MADEIRA e URBESA-ARARIBOIA;

**CONSIDERANDO** o histórico de captura regulatória que marca a relação entre o Poder Público estadual e as concessões da Terceira Ponte e do Sistema Rodovia do Sol, amplamente documentado no Relatório Final da CPI da Rodosol de 2004 e nas sucessivas tentativas frustradas de fiscalização efetiva da concessão ao longo de mais de duas décadas, bem como na [Representação TC 8336/2016](#);

**CONSIDERANDO** que a auditoria realizada por esta Corte de Contas conduzida por **18 Auditores de Controle Externo**, ao longo de **mais de 2.000 horas de trabalho técnico qualificado** e que, em sua fase conclusiva, exigiu ainda a constituição de **equipe multidisciplinar** composta por **seis Auditores de Controle Externo**, tendo em vista o elevado volume de informações e a diversidade de áreas do conhecimento

envolvidas na apuração dos fatos;

**CONSIDERANDO** que o Acórdão TC 1450/2019, ao transferir para a Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP) e para o Departamento de Edificações e Rodovias do Estado do Espírito Santo (DER-ES) — órgãos que foram objeto das irregularidades identificadas pelos **Audidores de Controle Externo** do TCE-ES — a atribuição de definir a metodologia a ser aplicada pelo Tribunal de Contas no exercício do controle externo da Administração Pública, vulnerou a competência constitucional exclusiva e indelegável desta Corte de Contas;

**CONSIDERANDO** que compete constitucionalmente ao Tribunal de Contas, e não aos jurisdicionados, a palavra final sobre a metodologia de controle externo aplicável à fiscalização dos atos de gestão pública;

**CONSIDERANDO** que o TCE-ES, mesmo ciente de que a ARSP não possuía — como ainda não possui — condições técnicas de reproduzir a análise realizada pela equipe multidisciplinar de **Audidores de Controle Externo**, determinou à Agência Reguladora que definisse a metodologia a ser aplicada no equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão 01/1998;

**CONSIDERANDO** que a ARSP, reconhecendo não possuir equipe técnica para realizar a referida análise, contratou a Fundação COPPETEC/UFRJ, mediante dispêndio de **R\$ 1.300.000,00** (um milhão e trezentos mil reais), para elaborar a metodologia de cálculo a ser aplicada no equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão 01/1998;

**CONSIDERANDO** que o procedimento adotado caracterizou indevida terceirização de prerrogativa constitucional indelegável do Tribunal de Contas, em manifesta violação aos Princípios da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse público;

**CONSIDERANDO** que a responsabilidade técnico-científica pela realização dos estudos, pesquisas e projetos conduzidos pela Fundação COPPETEC e pelo enigmático Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais (IVIG) recai sobre a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na qualidade de instituição federal de

ensino superior à qual a fundação e o instituto são vinculados, razão pela qual eventuais vícios na prestação do serviço, notadamente a entrega de documentos apócrifos, legitimam o acionamento da responsabilidade solidária da universidade;

**CONSIDERANDO** que o denominado "Produto Final 3", apresentado pela Fundação COPPETEC/UFRJ à ARSP, que concluiu pela existência de desequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária Rodovia do Sol S.A. no valor aproximado de **R\$ 351 milhões** (atualizado para 2023), constitui documento apócrifo, uma vez que não contém a identificação e as assinaturas dos pesquisadores da UFRJ que supostamente o teriam elaborado;

**CONSIDERANDO** que a ausência de identificação e assinatura dos responsáveis técnicos pelo estudo que fundamentou o cálculo de **R\$ 351 milhões** configura vício insanável que fulmina de nulidade absoluta o documento e todos os atos administrativos dele decorrentes;

**CONSIDERANDO** que restou demonstrado nos autos que a metodologia de cálculo do equilíbrio econômico-financeiro foi definida mediante **negociações diretas** entre a ARSP e os representantes dos grupos econômicos controladores da Concessionária Rodovia do Sol S.A., com a intermediação da Fundação COPPETEC/UFRJ;

**CONSIDERANDO** que a participação da parte interessada (Concessionária Rodovia do Sol S.A.) na definição da metodologia de cálculo que resultaria em crédito de **R\$ 351 milhões** (data-base 2023) em seu favor configura manifesta violação aos Princípios da Impessoalidade, da Moralidade Administrativa e da Indisponibilidade do Interesse Público, além de caracterizar inequívoco **conflito de interesses**;

**CONSIDERANDO** que o sigilo imposto sobre o "Produto Final 3" e sobre os cálculos de atualização do equilíbrio econômico-financeiro realizados pela ARSP viola frontalmente o direito fundamental de acesso à informação;

**CONSIDERANDO** que a Lei de Acesso à Informação estabelece como regra geral a publicidade e como exceção o sigilo, que deve ser fundamentado, motivado e proporcional, recaindo sobre o órgão público o ônus de demonstrar o dano concreto e

específico que a divulgação da informação causaria à segurança do Estado ou da sociedade;

**CONSIDERANDO** que não se demonstrou, nos autos, qualquer dano concreto à segurança do Estado ou da sociedade que justificasse a manutenção do sigilo sobre estudos técnico-econômicos encomendados pelo Estado do Espírito Santo à UFRJ para apuração do equilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão pública, cuja divulgação é essencial ao exercício do controle social e institucional;

**CONSIDERANDO** que a manutenção indevida do sigilo sobre documentos que fundamentam obrigações pecuniárias do Estado beneficia exclusivamente os interesses privados dos grupos econômicos controladores da concessão, impedindo a fiscalização tempestiva pela sociedade e perpetuando o cenário de captura regulatória que marca a relação entre o Poder Público e a Concessionária há mais de duas décadas;

**CONSIDERANDO** que o **monitoramento** do cumprimento do Acórdão TC 1450/2019, em razão da relevância jurídica e econômica da matéria (**R\$ 351 milhões**), deve ser realizado nos mesmos moldes da análise técnica conclusiva que o precedeu, circunstância que impõe a necessidade de constituição de nova equipe multidisciplinar de **Audidores de Controle Externo**, sob pena de incorrer em superficialidade involuntária da análise e em sobrecarga de atribuições, beneficiando os interesses dos grupos econômicos em detrimento do interesse público;

**CONSIDERANDO** que os substanciais indícios de irregularidades identificados na execução do Contrato nº 01/2020, celebrado entre a ARSP e a Fundação COPPETEC/UFRJ, mostram-se aptos a ensejar a nulidade do serviço contratado, com possível dano ao erário no valor de **R\$ 1.300.000,00** (um milhão e trezentos mil reais);

**CONSIDERANDO** que a extinção do Contrato de Concessão nº 01/1998, ocorrida em 2023, não afasta a necessidade de esclarecimento integral dos fatos ora apurados, notadamente quanto à regularidade dos pagamentos eventualmente realizados à Concessionária com base em metodologia viciada e em documento apócrifo;



**E CONSIDERANDO**, por fim, a gravidade dos fatos apurados, os quais revelam sistemática violação aos princípios constitucionais da Administração Pública, **pugna o Ministério Público de Contas**:

**a)** Pela **notificação** da Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), responsável pelos atos praticados pela Fundação COPPETEC e pelo denominado Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais (IVIG) no âmbito do Contrato 01/2020, para que prestem esclarecimentos acerca dos seguintes pontos:

- Ausência de identificação e assinaturas dos pesquisadores da UFRJ responsáveis pela elaboração do Produto Final 3, que concluiu pela existência de desequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária Rodovia do Sol S.A., no valor aproximado de **R\$ 351 milhões** (atualizado até 2023);
- Negociações realizadas entre a ARSP e a Concessionária Rodovia do Sol S.A. para definição da metodologia a ser empregada no equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão 01/1998, incluindo o papel exercido pela Fundação COPPETEC/UFRJ nessas negociações, com apresentação de atas, correspondências eletrônicas, gravações e quaisquer outros documentos que registrem tais tratativas.

**b)** Pela **notificação** da Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo para que apresente a esta Corte de Contas a íntegra dos autos dos processos administrativos relacionados ao Contrato nº 01/2020, contendo todos os documentos referentes à execução contratual, incluindo os documentos originais apresentados pela Fundação COPPETEC/UFRJ, com as respectivas datas de protocolo, bem como os vídeos das reuniões virtuais realizadas entre a ARSP, a Fundação COPPETEC/UFRJ e a Concessionária Rodovia do Sol S.A.;

**c)** Pela realização de **perícia técnica** no Produto Final 3, supostamente produzido

pela Fundação COPPETEC/UFRJ, tendo por finalidade aferir sua autoria e autenticidade mediante procedimentos técnicos pertinentes;

- d) Pela colheita de **depoimento pessoal** dos servidores da Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP) que participaram das tratativas com a Fundação COPPETEC/UFRJ e com a Concessionária Rodovia do Sol S.A., bem como da atualização do equilíbrio econômico-financeiro que resultou no crédito em favor da Concessionária no valor aproximado de **R\$ 351 milhões** (data-base 2023), além do servidor designado para atuar como fiscal do Contrato 01/2020;
- e) Pelo **levantamento do sigilo** decretado pelo Despacho 43721/2023 (evento 624) sobre o Produto Final 3, documento apócrifo supostamente produzido pela Fundação COPPETEC/UFRJ, e sobre os cálculos de atualização do equilíbrio econômico-financeiro realizados pela ARSP (eventos 618 e 620), com a consequente disponibilização integral de seu conteúdo às partes, aos órgãos de controle, à comunidade científica e à sociedade;
- f) Pela **instauração** de procedimento fiscalizatório autônomo, tendo por objetivo aferir a legalidade de todos os aspectos do Contrato 01/2020, considerando os graves indícios de irregularidade identificados na execução contratual, os quais podem levar à nulidade da contratação e a consequente restituição ao erário do valor de **R\$ 1.300.000,00**;
- g) Pelo **sobrestamento** da Representação TC 5591/2013 até que as circunstâncias que motivaram a ocultação dos nomes dos pesquisadores da UFRJ envolvidos no cálculo que beneficiou a Concessionária Rodovia do Sol S.A. em aproximadamente **R\$ 351 milhões** sejam completamente esclarecidas, com a identificação de todos os responsáveis e a elucidação das razões que conduziram à entrega de documento apócrifo;
- h) Pela **constituição** de equipe multidisciplinar de **Auditores de Controle Externo**, nos moldes da que participou da elaboração da Instrução Técnica Conclusiva ITC 308/2025, considerando o grande volume de informações e a

diversidade de áreas do conhecimento exigidas para a validação da metodologia a ser empregada no equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão 01/1998;

- i) Pela declaração de **nulidade** do Produto Final 3 e de todos os atos administrativos dele decorrentes, em razão da natureza apócrifa do documento e da elaboração mediante **negociações** com a Concessionária Rodovia do Sol S.A., beneficiária direta dos **R\$ 351 milhões** resultantes do **processo negocial** do qual participara, com a consequente determinação para que o Estado do Espírito Santo se abstenha de realizar quaisquer pagamentos à Concessionária com base em cálculos fundamentados no referido documento;
- j) Por fim, pela **ciência** aos órgãos de controle federais e estaduais com atribuições para auxiliar no esclarecimento dos fatos, incluindo a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal (MPF), a Polícia Federal (PF), a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), o Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MP-ES) e a Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES), para adoção das providências que entenderem pertinentes no âmbito de suas respectivas competências.

Vitória, 10 de novembro de 2025.