

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

## ITENS 01e 02

PROCESSOS N<sup>os</sup>: TCs-022.944/703/98 e TC-022.944/704/98

CONTRATANTE: DER – Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo.

CONTRATADA: AUTOBAN – Concessionária do Sistema Anhanguera-Bandeirante S/A.

OBJETO: Concessão onerosa do Sistema Anhanguera-Bandeirantes – Lote 1.

MATÉRIA EM EXAME: ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL, Relativa ao 2º semestre de 1.999 (1º/07/99 a 31/12/99) e 1º semestre de 2000 (1º/01/2000 a 30/06/2000).

RESPONSÁVEIS: Dr. Michael Paul Zeitlin – Secretário dos Transportes; Dr. Sérgio Augusto de Arruda Camargo – Superintendente do DER; Drs. Plácio Loríggio e José Victor Soalheiro Couto – Coordenadores Geral da Comissão de Concessões; Eng<sup>o</sup> João Carlos Coelho Rocha – Coordenador de Investimentos; Dr. Mário Manuel Seabra Rodrigues Bandeira – Coordenador Administrativo-Financeiro; Drs. Wilson Recchi e Maria Christina Martha Godoy – Coordenadores Jurídicos; Eng<sup>o</sup> Sebastião Ricardo Carvalho Martins – Coordenador de Operações; Dr. Ricardo Toshio Ota – Coordenador de Planejamento; Zilá Patrícia Bendit – Coordenadora de Comunicações.

Se não houver objeção, relato em conjunto, dada a conexão da matéria, os itens 01e 02 da pauta.

## RELATÓRIO.

Relato a Vossa Excelências os processos de acompanhamento da execução contratual, da concessão onerosa do Sistema Anhanguera-Bandeirantes <sup>1</sup>, realizada nos moldes determinados nas

---

<sup>1</sup> Integram o sistema Anhanguera-Bandeirantes as seguintes Rodovias: SP-300 – Rodovia Dom Gabriel Paulino Bueno Couto – entre o Km 62,00 e o Km 64,00 – Rodovia Anhanguera – entre o Km 11,460 e Km 158,500 – Rodovia dos Bandeirantes – entre o Km 13,360 e o Km

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

## RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI 14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

Instruções 2/98 desta Corte <sup>2</sup>, referentes aos períodos de 1º/07/1999 a 31/12/1999 e 1º/01/2000 a 30/06/2000, respectivamente.

O “Termo de Entrega” do Sistema Rodoviário foi firmado em 1º/05/98, sendo este o marco que deu início à vigência contratual de 240 meses, cabendo ao Poder concedente o controle sobre os atos praticados pelo Consórcio que assumiu a concessão, controle este que à época estava a cargo da “Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos no âmbito da Secretaria dos Transportes”, criada pelo Decreto Estadual nº 43.011 de 03/04/98. Atualmente o controle é exercido pela ARTESP – Agência Reguladora de serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo <sup>3</sup>.

Por parte desta Corte, nos períodos mencionados, o acompanhamento da execução contratual estava a cargo da Comissão de Acompanhamento de Concessões <sup>4</sup>, que além da análise dos documentos encaminhados pela Comissão de Monitoramento do Poder concedente realiza, também, vistorias “in loco” para verificação quanto à correção dos dados informados, bem como para colheita de subsídios de interesse processual.

---

<sup>2</sup> O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, com fundamento nos incisos XXIII e XXVI do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, c/c número 7, parágrafo único do art. 53 do Regimento Interno e à vista do que consta no TCA-6124/026/98; considerando os termos do art. 175 da CF, que dispõe sobre o regime de serviços públicos; considerando o disposto na Lei 8987/95, que trata do regime de concessão e permissão de serviços públicos; considerando a edição do Decreto Estadual nº 43.011/98, que instituiu a Comissão de Monitoramento das Concessões/Permissões, no âmbito da Secretaria dos Transportes; e, considerando o relevante interesse social envolvido nas concessões de serviços públicos, BAIXOU AS INSTRUÇÕES 2/98.

<sup>3</sup> A ARTESP é uma autarquia de regime especial, dotada de autonomia orçamentária, financeira, técnica, funcional, administrativa e poder de polícia, com a finalidade de regulamentar e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos a entidades de direito privado, no âmbito da Secretaria de Estado dos Transportes.

<sup>4</sup> Ato nº 1790 de 15/09/98 e Ato 314 de 26/02/00 – Extinta a comissão em ..., conforme Ato.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

Em atendimento às Instruções nº 2/98 desta Corte, a Comissão de Monitoramento do Poder Concedente encaminhou os relatórios circunstanciados e documentos inseridos nos respectivos processos, que apresentam dados relativos à atividades desenvolvidas pela Concessionária, tanto no aspecto físico da execução do contrato, quanto sob o ângulo econômico-financeiro, cujas conclusões, endossadas pelo Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado dos Transportes, foram no sentido da regularidade da execução contratual por parte da Concessionária, com a ressalva de que “eventuais irregularidades no cumprimento de exigências do contrato, detectadas pela fiscalização, foram objeto de notificação às Concessionárias para fins de sua defesa prévia, na forma que lhe foi assegurada contratualmente no capítulo das sanções e penalidades”.

Importante lembrar que o DER receberá da Concessionária, pela delegação dos serviços públicos do Sistema Rodoviário em questão, o valor equivalente a 3% da receita bruta obtida, excetuada a receita financeira, durante o prazo da concessão, e o valor fixo de R\$ 1.551.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e cinquenta e um milhões de reais), em 8 parcelas, mensais, iguais e consecutivas, referente a 0,9% do valor referido valor fixo, e 232 parcelas mensais, iguais e consecutivas, correspondente a 0,4% do mesmo referido valor, e que mencionadas prestações serão reajustadas pela mesma formula e na mesmas datas estabelecidas para as tarifas de pedágio, que, por sua vez, se submetem à

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

anualidade prevista na Lei 9069/95, ressalvadas as hipóteses extraordinárias de reequilíbrio econômico-financeiro.

Por sua vez, as receitas da exploração advêm da cobrança de pedágio e de outras fontes acessórias, conforme especificado na cláusula 30 do contrato<sup>5</sup>.

Os documentos econômico-financeiros, contábeis, legais e de execução das obras, bem como os relatórios juntados nos respectivos processos, foram submetidos à análise da 9ª Diretoria de Fiscalização, Assessorias Jurídica, Econômica e de Engenharia, Chefia da ATJ. SDG e PFE, onde cada qual abordou aspectos técnicos de sua alçada, sendo a Secretaria de Estado dos Transportes e a Comissão de Monitoramento das Concessões da Secretaria por diversas vezes instadas a prestar esclarecimentos e juntar documentos, bem como lhes foi assinado prazo nos termos do inciso XIII, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93, cujas justificativas e documentos, em resposta, foram encartados nos respectivos processos.

Nos autos do TC-22.944/703/98, a AUDITORIA apontou as seguintes falhas: 1 – Falta do detalhamento das irregularidades apuradas pela Comissão de Monitoramento (Item 1); 2 – Investimentos aquém do proposto inicialmente (item 6.2.2); 3 – Falta de detalhamento da atualização monetária do ônus fixo (item 6.3).

---

<sup>5</sup> Fontes Acessórias: I – Rendimentos decorrentes de aplicações financeiras; II – Cobrança de serviços prestados aos usuários, com exceção dos previstos no Art. 4º, inc. I, alínea "e", do Regulamento da Concessão; III – Cobrança de publicidade; IV – Indenizações e penalidades pecuniárias previstas nos contratos celebrados entre a Concessionária e terceiros; V – Cobrança de implantação e manutenção de acessos; VI – Cobrança pelo uso da faixa de domínio público, inclusive por outras concessionárias de serviço público, permitida pela legislação em vigor.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

A Assessoria de ENGENHARIA, em minucioso relatório, destacou os seguintes pontos: INVESTIMENTOS – 1) Manutenção de defasagem no investimento superior a 45% do proposto; 2) Inexistência de compensação das obras prorrogadas; 3) Descumprimento de prazos; CONSERVAÇÃO/MANUTENÇÃO – aponta que os serviços estão sendo executados dentro do programado; OPERACIONAL – os aspectos vistoriados dizem respeito a : \* Frota de veículos do serviços de ajuda ao usuário – SAU; \* Tempo médio de chegada/atendimento; \* Operação do sistema de pedágio; \* Operação das praças de balança; \* Operação do sistema viário, segurança e conforto dos usuários; \* Sistema de movimentação de tráfego, comunicação e transmissão de dados – aponta que os serviços vêm sendo cumpridos de acordo com o preestabelecido, ou seja, “o nível prestado na malha rodoviária segue os padrões estabelecidos de atendimento”. A única exceção se refere ao sistema de comunicação com o usuário, especificamente os “Call Box” que no período não se encontravam em funcionamento; RECEITAS ACESSÓRIAS – mereceu destaque especial o espaço concedido para a instalação de dutos por onde passarão os cabos de fibra ótica que, de acordo com o exposto a partir do item 4.5, que trata especificamente do assunto, fica evidente a inexistência de critérios na obtenção de vantagens e garantias do poder concedente. Entendeu, a Assessoria de Engenharia “que este assunto, em razão da sua complexidade, exige maiores estudos por parte dos órgãos competentes da Casa”; EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - pondera que o estudo ora desenvolvido vem confirmar que uma concessão

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

envolve muito mais projetos econômico-financeiros que projeto de engenharia e “por não ter que comprovar capital disponível para o investimento nos primeiros anos, o Concessionário assim como o Poder Concedente vivenciaram momentos de instabilidades”, e que após esse “período de turbulência”, ambos se sentem em condições para uma análise voltada a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro “que sob nossa ótica, se faz necessário a partir do descumprimento dos investimentos propostos (item 6.3), além das readequações realizadas através do Poder concedente”. Apontou, ainda, que a Comissão de Concessão contratou empresas para prestarem serviços de auditoria de sistema (ABDO), auditoria financeira (Howard, RPMG e trevisan), e, ainda, os serviços da FIPECAP (USP) conveniado com a FGV, objetivando resultados técnicos precisos de forma a buscar com o concessionário consenso no reequilíbrio econômico-financeiro; ÔNUS – apontou que o ônus variável é depositado em conta específica do DER, destinado às despesas da Comissão de concessões e o ônus fixo depositado na conta do DER, destinado à manutenção e conservação das demais rodovias estaduais, porém , os recursos estão sendo utilizados para o cumprimento da quitação de dívidas do DER com a DERSA , referente aos cupons de pedágio, merecendo, pois, neste aspecto, maiores esclarecimentos.

A ASSESSORIA ECONÔMICA entendeu que a execução do contrato no período de julho a dezembro de 1999, não está de acordo com o previsto, porque “a concessionária está retardando os

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

investimentos nas rodovias sob seu comando, haja vista que investiu R\$ 165.414.000,00 quando estava prevista a parcela de R\$ 305.916.000,00”, cuja diferença representa a não aplicação de recursos da ordem de R\$ 140.502.000,00 e um percentual negativo de 45,93% em relação ao montante inicialmente previsto. Constatou, ainda, que houve o pagamento das parcelas fixas e das variáveis, e ficou demonstrado, ainda, o ingresso com ressarcimento de cupons do DER e do DERSA, conforme previsto no item 28.1.2, do ajuste inicial.

A ASSESSORIA JURÍDICA, CHEFIA DA ATJ e PFE, diante das irregularidades detectadas na instrução, opinaram pela assinatura de prazo ao DER e à Comissão de Concessões da Secretaria dos Transportes, o que foi feito, nos termos e para os fins do inciso XIII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

A COMISSÃO DE CONCESSÕES DA SECRETARIA DOS TRANSPORTES juntou suas justificativas, alegando em síntese: que o atraso na execução das obras e por via de consequência, a defasagem dos investimentos, constituiu o fundamento principal da decisão que julgou parcialmente inexecutado o contrato no 1º semestre de 1999 e por isso multados os agentes e servidores julgados responsáveis, processo este em grau de recurso, motivo pelo qual deve-se sobrestar o andamento deste feito; que o voto condutor determinou diversas providências a serem tomadas no acompanhamento do período de julho a dezembro/99, porém, o contrato já se encontrava no seu quinto semestre de execução (28/12/00), tornando

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

impossível cumprir as determinações referentes àquele período; que não se pode punir os então responsáveis pela fiscalização da execução, porquanto já punidos pela mesma falta no julgamento anterior; que o “suposto atraso” no cronograma físico e financeiro do projeto foi até diminuído no curso do semestre objeto deste exame, sendo que o semestre já se iniciou com o atraso do semestre anterior, sendo no final, o atraso, sensivelmente reduzido; que nos semestres seguintes, foi sendo recuperado mês a mês, até sua total superação, quando todo o objeto do contrato foi entregue antes mesmo da data aprazada; que é inoportuna a discussão da concessão neste momento, pois segundo o parecer juntado, de lavra do eminente Professor Antonio Carlos Cintra do Amaral “ao iniciar-se o processo de privatização dos serviços públicos no País, nem o Poder Público nem a iniciativa privada tinham – e não podiam ter – uma idéia exata de como se desenvolveria esse processo na prática. Tinham parâmetros de experiência em outros países, de características diferentes do nosso, e mesmo assim essas experiências eram recentes. (...) Seria irrealismo esperar que os novos contratos de concessão de serviço público servissem de esquema rígido de atuação das partes, inflexíveis na condução do processo, ao invés de buscarem soluções pra problemas práticos que iriam inevitavelmente enfrentar em busca de resultados”; que a concessão é de longa duração, vinte anos, e sua avaliação será a de “execução das metas plurianuais previstas pela administração e estabelecidas no contrato, e há que atentar mais para as metas do que para as etapas do processo, e o exame feito nestes autos refere-se ao terceiro semestre

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

de vigência contratual, tempo muito curto decorrido se levar em consideração o prazo de 20 anos, tanto que foi recuperado integralmente recuperado o atraso inicial e o investimento, o que poderá ser visto por esta Corte quando do acompanhamento dos próximos semestres; que o contrato de concessão difere do contrato de obras, e o contrato de concessão tem por objeto precípuo o “interesse coletivo primário”, ou seja o dos usuários do serviço; que anexou a cópia da relação dos pagamentos efetuados pela concessionária da sub-rogação dos contratos; que os descontos concedidos na venda de cupons são disciplinadas pela Resolução ST-22 de 30/10/98, que regula os mecanismos de comercialização desses meios de pagamento de tarifas, quando da passagem de veículos pelas praças de pedágio, sendo os cupons aceitos na praça de pedágio pelo valor equivalente ao do pagamento da tarifa<sup>6</sup>; que a partir de julho de 2001, para melhor identificação do ônus recebido das concessionárias, a conta 419220401 (Indenizações e restituições) foi subdivida em ônus variável (conta 419220402) e ônus fixo (conta 419220403); que a partir de janeiro de 2002 foi suspensa a venda de cupons; que o crescimento da dívida da DERSA em relação ao DER deve-se à aplicação desses valores em programas de investimentos definidos nas metas do governo; que essa forma de utilização dos recursos resultantes das vendas de cupons, guarda consonância com as alterações ocorridas nas proporções

---

<sup>6</sup> O registro das vendas de cupons com desconto, e o seu resgate pelo valor integral, se dá por meio da conta nº 416990104, que recebe lançamento a crédito, quando das vendas, e a débito, quando do resgate pelas concessionárias, ou seja, contabiliza-se sua venda a crédito naquela conta (cupons de pedágio pelo valor líquido recebido contra a conta bancos). Ocorrendo o resgate pelas concessionárias, é efetuado lançamento a débito dessa conta e a crédito da contra nº 419220401 (Indenizações e Restituições), já que ocorre o abatimento dos cupons resgatados do valor do ônus a ser pago pelas concessionárias, conforme item 4.2 da Resolução ST-18 citada, neste caso no valor de face. Já os valores referentes aos cupons vendidos pela DERSA são lançados na conta 122200000 (Outros créditos a receber), sendo a débito quando da apresentação dos cupons pelas concessionárias (valor de face) e a crédito quando do pagamento do DERSA ao DER.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

de arrecadação das duas entidades (DERSA e DER), em decorrência do processo de concessão e suas metas de investimentos; que apenas para efeito comparativo, as vendas de cupons em 1999 montaram a R\$ 170,060 milhões, e o acréscimo no valor da dívida dói de R\$ 13,447 milhões; que o demonstrativo de atualização do ônus fixo encontra-se em anexo, atualizado com base no IGP-M, considerando-se a base de julho de 1999 a julho de 2001, bem como a relação do ônus fixo recebido pelo poder concedente de maio de 1998 a dezembro de 2001, referente à Concessionária AutoBAN; que conforme se depreende de fls. 287/300 (item 2.1 – Obras com irregularidades) as obras relacionadas foram notificadas vez que tiveram início no prazo contratual, porém, mesmo com o atraso no início, as obras foram concluídas dentro do prazo fixado; que não ocorreu qualquer descumprimento contratual com relação à implantação das obras referidas, tendo em vista as adequações aprovadas pela Comissão de Concessões, devidamente regularizadas no Termo Aditivo Modificativo nº 7, de 17/07/01, integrado pelo Cronograma Físico Financeiro (1ª Adequação) justificado no relatório RC/INV/002/99 e deliberado em reunião de 10/05/99; que o contrato de concessão, no item 46.2.2, prevê expressamente o prazo de 15 dias para pagamento da multa imposta à concessionária, que se inicia a partir do recebimento da intimação, sendo que o ato de intimação para pagamento da multa deverá ocorrer após o cumprimento de todas as etapas do procedimento administrativo, tudo em homenagem ao princípio da ampla defesa; que caso a concessionária não efetive o pagamento da multa, após o

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

decisão final do procedimento administrativo, o contrato prevê que deverá valer-se das garantias prestadas pela concessionária <sup>7</sup>; que as adequações aprovadas pela Comissão de Concessões, foram devidamente regularizadas no Termo Aditivo e Modificativo nº 7, de 17/07/01, integrado pelo Cronograma Físico-Financeiro (1ª Adequação), justificado no Relatório RC/INV/002/99 e deliberado em reunião de 10/05/99; que na cláusula 24 – Riscos da Concessão – item 24.3, prevê que as “variações de custo decorrentes das obrigações assumidas pela concessionária em relação ao previsto no Plano de negócios apresentado na Proposta não serão consideradas para efeito do Equilíbrio Econômico-Financeiro, sendo considerado risco exclusivo da Concessionária sua correta avaliação” <sup>8</sup>; que as variações para mais ou para menos, não caracterizam atrasos no cronograma de obras, uma vez que possuem prazo de início e de conclusão, e os parâmetros do cronograma físico indicam o real estágio das obras, e não os valores alocados no plano de negócio (anual), que são referenciais utilizados na avaliação da viabilidade do projeto, no momento da apresentação da proposta; que o método utilizado para avaliar eventuais ganhos da concessionária em decorrência de atraso na execução de seu plano de investimentos, seja por responsabilidade do Poder Concedente, seja por responsabilidade da concessionária, se dará pelo cálculo da Taxa Interna de

---

<sup>7</sup> Conforme Item 31.3 para receber todo o valor devido (item 46.4, e, assim sendo, após a lavratura de cada termo de multa a Comissão de Concessões informa à seguradora a ocorrência da infração e a imposição da sanção pecuniária à concessionária, na forma demonstrada no documento anexo 9.

<sup>8</sup> A par dessa disposição contratual, dispõe a cláusula 33 – Fiscalização – item 33.6, que a “Concessionária obriga-se a apresentar, trimestralmente ao contratante o cronograma atualizado de suas atividades relacionadas com a execução dos serviços pertinentes às FUNÇÕES DE CONSERVAÇÃO e às FUNÇÕES DE AMPLIAÇÕES”. O item 33.7, prevê, ainda, que “eventuais desvios entre o andamento dos serviços e o cronograma em vigor deverão ser objeto de explicações detalhadas e, tratando-se de atrasos, de apresentação das medidas que estão sendo tomadas para superá-los.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

Retorno (TIR) do Projeto, verificando-se se a mesma está, ou não, acima daquela prevista quando da apresentação da proposta e, em caso positivo, solicita-se à concessionária a apresentação de novo cronograma de obras, de forma a compensar aquele ganho, até igualar a TIR original, podendo ocorrer pequenas variações em casos excepcionais, que serão ajustadas em próxima readequação; que normalmente a mudança de cronograma implica a antecipação e/ou inclusão de alguma outras obras, e a utilização desse critério não isenta a concessionária de multas por atraso, quando este não for justificado adequadamente; que paralelamente ao cálculo da TIR, busca-se zerar o Valor Presente Líquido do Projeto (VPL), adotando-se taxa de desconto igual à TIR da proposta original, descartando-se qualquer possibilidade de ganho que já não estivesse previsto; que os técnicos que se manifestaram nos autos foram induzidos a erro por suporem que as datas previstas para início da execução das obras complementares seriam aquelas referidas no edital e tomadas como premissas para a elaboração da proposta vencedora, não levando em consideração que tais datas foram alteradas em virtude das readequações aprovadas; que o valor inicialmente considerado para investimento era da ordem de R\$ 305 milhões, todavia, em função da readequação verificada e comprovada nos documentos anexos, passou a ser de R\$ 217,111 milhões, sendo que a concessionária efetivou o pagamento de despesas da ordem de R\$ 170,880 milhões (valor financeiro), sendo o respectivo valor econômico da ordem de R\$ 196,546 milhões, sendo a diferença entre este último e o previsto foi de R\$ 25,666 milhões, refletida no

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

balanço patrimonial como Passivo a pagar Fornecedores de Obras e Serviços, diferença essa que corresponde a 10,46% <sup>9</sup>; que não é pelo cronograma financeiro que se pode avaliar avanço ou atraso nas obras, mas pelo cronograma físico, posto que os parâmetros reais para aquela avaliação consistem nas datas de início e término de cada etapa; que com relação ao contrato com a Barramer, cabe esclarecer que as áreas definidas como “faixas de domínio” não foram objeto de delegação à concessionária, conforme se depreende do decreto 40.077, de 10/05/95, que aprovou o regulamento da Concessão dos Serviços Públicos de Exploração do Sistema Rodoviário Anhanguera-Bandeirantes, e as condições para a faixa de domínio são disciplinadas pelo DER; que tendo em vista a obrigação contratual da concessionária instalar Sistema de Transmissão de Dados - subitem 2.2.2. do anexo 5 – a AUTOBAN requereu autorização para ocupação de faixa de domínio para aquela finalidade e, assim, sob o regime jurídico de direito privado, contratou para prestar os serviços a empresa Barramar; que a autorização de uso foi outorgada à AUTOBAN sem direito à exclusividade, ficando, também, proibida as concessionárias de concederem exclusividade à prestadora de qualquer tipo de serviço nas faixa de domínio dos sistemas rodoviários

---

<sup>9</sup> As informações e documentos que a Comissão submeteu a esse E. Tribunal, desde o início da concessão até o segundo semestre de 199, ora em exame, são informações FINANCEIRAS, que têm como objetivo a análise e acompanhamento financeiro da concessionária através do fluxo de Caixa Financeiro, demonstrando os recebimentos (Receitas, Captações de Capital) e os desembolsos reais (despesas, custos, investimentos). Se o objetivo da análise for o de comprovar o valor proposto com o realizado, a comparação deverá fazer-se pelo valor econômico, pois este representa todo o valor efetivamente investido até a data da informação, independentemente do seu pagamento (realização financeira), ou seja, o valor financeiro tem como objetivo básico avaliar o fluxo de caixa, independentemente da realização do serviço, uma vez que o serviço executado em determinado período (contabilizado no ativo fixo) tem sua realização econômica efetivada, porém não necessariamente a realização financeira (desembolso de caixa), que poderá ocorrer em períodos futuros.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

A Unidade de Engenharia desta Corte entendeu que as justificativas apresentadas confirmam que realmente houve atraso nas obras e defasagem de investimentos. Quanto a alegada recuperação da defasagem entende que “não se trata de recuperação e sim de remanejamento buscando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, através da 1ª Adequação contratual <sup>10</sup>. Aponta, ainda que o efetivo atraso no início das obras (obras que foram notificadas) todas, sem exceção, foram concluídas dentro do prazo estabelecido, que foram regularidades através do TA nº 07, firmado em 17/07/2001, que trata da Adequação do Cronograma Físico-Financeiro, sendo que às fls. 1452 do protocolado, o “De acordo” por parte do Superintendente da Comissão de Monitoramento data de 17/05/99, acolhendo a proposta de reprogramação de todas as obras inclusas no objeto do ajuste. Junta, a seguir relação das obras programadas e executadas (fls. 1696/1702), bem como relação das obras reprogramadas e não executadas.

A Unidade Econômica entendeu necessários novos esclarecimentos no sentido de saber se houve algum tipo de compensação financeira pelo atraso nos investimentos inicialmente previstos e também se foi mantida a TIR do projeto, no que foi acompanhada pela Unidade Jurídica, Chefia da ATJ e PFE.

Diante das indagações da Unidade Jurídica, o DER e a ARTESP foram notificados, em cuja resposta, foi alegado, em síntese: que a explicação para a eventual diminuição do volume de investimentos no 1º ano

---

<sup>10</sup> A origem em suas respostas às fls. 1319/1321 e 1561/1573 apresenta quadro demonstrativo onde o início das obras foram alterados com a legitimidade de um Termo de Aditamento firmado em 17/01/01.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

de concessão encontra-se justamente na Adequação dos prazos de início e conclusão das obras ali consignadas para comportarem, dentre outras alterações, o atraso na liberação dos decretos de desapropriação e a nova configuração dos investimentos que foi imposta com a formalização do 1º Termo Aditivo e Modificativo, com postergação, antecipação, inclusão e/ou exclusão de novas obras e investimentos; que conforme as Tabelas 1 e 2, a 1ª adequação de Cronograma, formalizado pelo Termo Aditivo e Modificativo de 17/07/01, ainda que compensada com a antecipação de outros investimentos não foi capaz de elidir o acréscimo adicional sobre os saldos de caixa do projeto, terminando por provocar uma majoração de 0,68% na TIR (Taxa Interna de Retorno) e um “ganho” a título de VPL (Valor Presente Líquido) em torno de 15 milhões para a concessionária; que para corrigir essas distorções inclusive com o acréscimo de novos investimentos (R\$ 65.712 mil), e após a formalização da referida adequação do cronograma que resultou nas distorções, adotou providências para garantir o fiel cumprimento do novo Cronograma de Obras e deu início ao processo de Reequilíbrio do Contrato de Concessão do Lote 1, cumulado com o reequilíbrio parcial da majoração da carga tributária relativa ao PIS e a COFINS, culminou com a formalização do TAM nº 11 de 26/11/03, i inverteu o impacto financeiro provocado pelo Termo Aditivo anterior (07/2001), reduzindo a TIR do projeto em 0,01% em relação à proposta original e provocando um “prejuízo” a título de VPL de R\$ 146 mil para a concessionária; que com as mudanças o Projeto de concessão do Lote 1 está bem próximo das referências iniciais, ou

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

seja, bem perto de zerar o VPL do fluxo de Caixa (VPL = zero = equilíbrio) e de equilibrar definitivamente a TIR do Projeto (19,77%) segundo os parâmetros da proposta financeira original (19,78%), que deverá ser objeto do próximo processo de reequilíbrio contratual; que as obras readequadas apontadas pela Unidade de Engenharia que estariam novamente com descumprimento dos prazos, foram totalmente concluídas na 2ª Adequação; que é notória a melhoria das rodovias sobre todos os aspectos, desde o início da aplicação do programa de concessões, independentemente do valor financeiro efetivamente investido na malha.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

A Unidade Econômica concluiu pela IRRREGULARIDADE da execução contratual relativa ao período de julho a dezembro de 1999, porque comprovado o atraso no aporte de recursos, eis que o acompanhamento refere-se ao período de julho a dezembro/99 e o Termo Aditivo e Modificativo foi celebrado em 17/07/01, e que os R\$ 166.097.000,00 previstos inicialmente para o 1º ano de concessão foram alterados para R\$ 100.685.000,00, ficando R\$ 65.402.000,00 para aplicação futura; no 2º ano, nota-se ainda outra alteração no valor dos investimentos, que eram de R\$ 265.456.000,00 e passaram para R\$ 272.996.000,00 e, posteriormente para R\$ 228.689.000,00. Quanto ao descumprimento dos prazos acordados para a conclusão das obras, entendeu comprovado o reflexo direto no fluxo de caixa do projeto, como demonstra a própria origem às fls. 1724, pois houve alteração na TIR de 19,78% para 20,46% e 19,77% (1ª e 2ª Adequações), que gerou em 2001, um saldo a favor da concessionária de R\$ 14.456.000,00.

A ASSESSORIA JURÍDICA, CHEFIA DA ATJ, PFE e SDG, na mesma linha da Assessoria Econômica, opinaram pela IRRREGULARIDADE da execução contratual do período de julho a dezembro de 1999.

NO TC-22.944/704/98 – Período de jan/junho de 2000.

A Auditoria carrou aos autos as informações referentes ao Demonstrativo com o volume de tráfego (normal e o que se utiliza de cupons). Bem como a forma de controle dos mesmos; demonstrativo da

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

arrecadação proveniente de pedágios, devidamente individualizadas em moeda corrente e cupons; demonstrativo da arrecadação proveniente de receitas acessórias com indicação individualizada de cada fonte; conciliação do valor arrecadado com o cálculo do ônus variável pago do DER; demonstrativo dos contratos subrogados, valor de cada um e destinação dada pelo DER da receita proveniente desses contratos; demonstrativo dos pagamentos efetuados ao DER, detalhando o ônus fixo e o variável e ainda, o quantum em moeda corrente e em cupons de pedágio; comprovantes dos pagamentos efetuados ao DER (ônus fixo e variável e contratos subrogados); demonstrativo do montante repassado pelo DER à DERSA, proveniente de cupons de pedágio, bem como a indicação da origem da dívida; demonstrativo das irregularidades detectadas pela Comissão de Monitoramento do Poder concedente, com a devida indicação das providências adotadas em cada caso; relação das multas aplicadas à concessionária, sua origem, seu pagamento ou recurso interposto. Com essas informações, foi dado cumprimento às determinações contidas na decisão da avaliação do acompanhamento dos TCs-22.944/701/98 e 22.944/702/98. CONCLUIU PELO DESCUMPRIMENTO DA EXECUÇÃO NOS PERÍODOS ORA EXAMINADOS – Jul/dez/99 e jan/jun/2000 <sup>11</sup>.

A ASSESSORIA DE ENGENHARIA apontou o seguinte: INVESTIMENTOS – no período de janeiro a junho de 2000, a

---

<sup>11</sup> "Com relação ao Acompanhamento Semestral da Execução, citamos o entendimento do Sr. Secretário Diretor Geral, contido no TC-16087/703/98 às fls. 496, a saber: "Fosse o presente processo daqueles comuns ao ritmo de trabalhos da Casa, talvez estivéssemos diante da hipótese de promover diligências no sentido de dar seqüência à instrução processual, porém, nesta matéria, os questionamentos acabam por indicar o efetivo descumprimento do contrato firmado, o que constitui motivo bastante para que Vossa Excelência determine aos responsáveis a adoção de medidas que supram as lacunas indicadas, sob pena de , não o fazendo, sujeitarem-se as penas prevista na Lei Complementar nº 709/93".

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

defasagem ficou em 29,60% em relação ao inicialmente acordado; CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO – os serviços estão sendo executados conforme programados; OPERACIONAL – que na estrutura deste lote, foram suprimiram 04 PGF's dos 12 inicialmente ajustados, sendo que até o momento não foi demonstrada a compensação do reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da supressão; RECEITAS ACESSÓRIAS – o valor arrecadado com as receitas acessórias, corresponde em aproximadamente a 1,04% das receitas de pedágio (receita operacional), portanto, acima do estimado pelo Poder concedente; que o acumulado no período de jan/jun/00 foi de R\$ 2.486.221,70, a maioria referente à exploração da faixa de domínio “o que nos leva ao entendimento de tratar-se da exploração dos cabos de fibra ótica e cabos de alimentação elétrica <sup>12</sup>; EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO – não demonstrado o tipo de metodologia aplicada, sua normatização, bem como os sistemas utilizados na recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nos períodos em que houve a necessidade de recomposição; TERMOS ADITIVOS – “sob nosso entendimento, o Termo Aditivo firmado, além de prorrogar o prazo das obras, altera toda a equação entre o cronograma físico e o financeiro proposto; que a adequação corrige os atrasos nas obras no período analisado, é o resultado obtido pela formalização do TA, no entanto verifica-se, manutenção de defasagem no

---

<sup>12</sup> “A partir de janeiro de 2001, a Barramar antiga empresa que explorava a fibra ótica pediu concordata. Não obstante, novos contratos foram firmados. Entre o período de janeiro de 2001 a janeiro de 2002, visando dar continuidade aos serviços da antiga Barramar, foram contratadas empresas especializadas por algumas concessionárias, e a partir de janeiro de 2002, os credores da Barramar (Alcatel Telecomunicações S/A, Pégasus Telecom S/A, Telesp Celular e Telesp), em conjunto com novos acionistas criaram a Companhia AIX de participações, assumindo os compromissos da Barramar através de novos contratos (novos termos e novos índices) \* Curiosamente, entre os 12 lotes concedidos, a Triângulo do sol não assinou contrato com a nova empresa, assumindo ela própria os compromissos referentes a implantação e exploração da fibra ótica de acordo com o estabelecido anteriormente”.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

investimento de 29,60% entre o proposto e o realizado “e curiosamente constata-se nos cronogramas em anexo que os valores das obras são redistribuídos nas readequações de prazos, mantendo o mesmo valor inicial da proposta”; TAXA INTERNA DE RETORNO – TIR e VALOR PRESENTE LÍQUIDO – VPL – uma das maneiras de garantir a equação do equilíbrio econômico-financeiro, é a manutenção da TIR conforme estabelecido em contrato (aproximadamente 19% a.a) em consonância com o VPL, e “a origem vem demonstrando sua preocupação informando-nos, entre outros, o que segue “... o cálculo da TIR pressupõe considerar a totalidade dos 20 anos, sendo prematuro fazer qualquer previsão acerca do nível desta taxa, em razão de estarmos num estágio muito inicial do programa onde grande parte dos dados ainda são projetados”; ÔNUS – entre o cálculo contábil e o valor depositado, constata-se uma diferença significativa no semestre; FLUXO DE CAIXA – no período em análise observa-se que, embora com saldo positivo o DER e a DERSA praticaram, nos meses de maio e junho, saques em valores altamente expressivos, devendo-se buscar as devidas justificativas junto ao DER e o DERSA.

A ASSESSORIA ECONÔMICA DESTA CORTE concluiu que a execução do contrato no período de janeiro a junho de 2000 não está de acordo com o previsto, porque “a Concessionária está retardando os investimentos, haja vista que foi investido R\$ 272.053.000,00, quando estava prevista uma parcela de R\$ 386.452.000,00, cuja diferença de R\$ 114.399.000,00 representa um percentual negativo de 29,60%. Quanto ao

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

Termo Aditivo nº 9, assinado em 17/01/01, a discussão deve se restringir quando do exame do relatório do segundo semestre de 2001.

A ASSESSORIA JURÍDICA e CHEFIA DA ATJ, também entenderam IRREGULAR a execução contratual no período de janeiro a junho de 2000, apontando o seguinte: diferença de R\$ 3.235,73 entre o valor arrecadado com o ônus variável e o pagamento efetuado ao DER; não restou demonstrada a forma de acerto contábil-financeiro entre o DER e a DERSA, relativo a venda de cupons de pedágio; diferença de R\$ 7.820,19 entre a composição das receitas acessórias de maio/98 a junho/2000 e o montante apurado pela Comissão de Concessões; defasagem de 29,60% entre os valores dos investimentos previstos e os efetivamente aplicado<sup>13</sup>; foi lavrado o Termo Aditivo nº 9 visando readequar o cronograma físico-financeiro postergando início de várias obras e serviços, de forma a regularizar sob o aspecto formal, porém não restou demonstrada a compensação financeira ao Poder concedente, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato; não realização de controle efetivo sobre o grau de eficiência das obras realizadas pela concessionária, sendo esta obtida entre o valor das mesmas constantes da proposta técnica e aquela efetivamente realizada por ocasião da execução das mesmas, sendo que o grau de eficiência reverte em favor da concessionária, cabendo à Comissão controlar somente a qualidade técnica da obra, porém, um elevado grau de eficiência pode revelar indícios de superfaturamento das mesmas na proposta

---

<sup>13</sup> "A Comissão de Concessões do DER, corrige essa defasagem para percentagem menor, pois considera os valores a título de investimento econômico, figurando no balanço patrimonial da Concessionária como passivo a pagar de fornecedores de obras e serviços. Porém não se comprovou nos autos, se esses valores refletem efetivamente o dispêndio e se as obras e serviços foram realmente executados"

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

técnica comprometendo a validade das mesmas; saques de valores expressivos nos meses de maio e junho/2000 pelo DER e DERSA, sem as devidas justificativas; que as readequações são totalmente favoráveis às concessionárias e o quadro de fls. 631 comprova a defasagem entre os valores constantes da proposta técnica e o efetivo aplicado (1ª Adequação), sendo que no 1º ano foram investidos R\$ 100 milhões, de um total de R\$ 166 milhões, cujos ganhos somados a uma arrecadação líquida de pedágio anual de R\$ 162 milhões, causa prejuízo ao Poder concedente.

Diante do apontado, foi assinado prazo ao DER e a ARTESP, que no devido prazo juntou justificativas alegando, em síntese: que consoante preconiza a Lei 8987/95, o regime de “conta e risco” do particular impede que este transfira ao Poder concedente os ônus de sua má-gestão empresarial, tampouco se pode pretender que o controle da execução contratual se dê pela exigência de comprovação dos montantes de investimentos e descaixes exatamente no tempo previsto, o que não significa que as metas não serão cumpridas; que o regime jurídico da concessão constitui mero instrumento da coletividade para operacionalizar o atendimento de suas necessidades, devendo estar em constante adaptação para acompanhar as alterações de interesse público; que não haveria como exigir que os compromissos assumidos pela concessionária, ao longo do prazo contratual permanecessem estáticos, pois a própria dinâmica dos negócios envolvido assim não permitiria, pois é da essência dos contratos a mutabilidade, de forma a permitir que os ajustes da Administração possam

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

acompanhar, por exemplo, as inovações tecnológicas; que com relação à diferença de R\$ 3.235,73, entre a conciliação do valor arrecadado com o cálculo do ônus variável para o DER, refere-se a depósitos efetuados a maior pela concessionária e que foi regularizado no período seguinte; que a forma de acerto contábil-financeiro entre o DER e a DERSA, relativo à venda de cupons de pedágio por ambas, os percentuais de desconto são definidos pela Resolução ST.22 de 20/10/98, que busca regular os mecanismos de comercialização desses meios de pagamento de tarifas, quando da passagem pela praça de pedágio <sup>14</sup>; que a diferença de R\$ 7.820,919 a menor, entre a composição de receitas acessórias e o montante apurado pela Comissão de Concessão, trata-se de valores parciais para fins de base de cálculo do recolhimento a ser efetuado do ônus variável, no prazo contratual, os quais, posteriormente são conciliados na forma demonstrada no Quadro 4B; que quanto à apontada defasagem de 29,60% entre o valor dos investimentos previstos (R\$ 386.452.000,00) e o efetivo aplicado (R\$ 272.053.000,00) deve-se considerar que foram demonstrados os níveis reais de realização de investimentos, da ordem de R\$ 333.912 mil (valor econômico), indicando um percentual de descompasso entre o previsto e o realizado da ordem de 13,60%; que a comparação deve ser feita sempre em termos econômicos e não financeiros, e mesmo assim, nem um nem outro são indicados para medir o real estágio de desenvolvimento das obras, pois nesta modalidade de contratação, há de ser considerado o aspecto de risco enfrentado pela

---

<sup>14</sup> "Os cupons são aceitos nas praças de pedágio pelo valor equivalente ao do pagamento da tarifa do veículo correspondente e são ressarcidos às concessionárias, conforme disciplina a Resolução ST-18, de 30/07/98, pelo valor de face.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

concessionária, ou seja, nem sempre as obras são realizadas pelos valores expressos na proposta; que as obras poderão custar mais ou menos, assim como as receitas poderão estar ou não sendo realizadas nos valores previstos na proposta, todavia, os compromissos e obrigações assumidos contratualmente com o poder concedente deverão ser integralmente cumpridos; que o período ora examinado não compreende o período requerido para concessão de um estudo de reequilíbrio econômico-financeiro ou mesmo de readequação do cronograma que demandam estudos, análises e negociações que exigem um lapso maior de tempo para conclusão; que invariavelmente, um processo de readequação ou de reequilíbrio, o conjunto de obras será objeto de tratamento mais refinado que permita rearranjar o cronograma em função das prioridades do Programa; que não cabe à ARTESP controlar medições mensais de quantitativos e prazos, cabe, sim, fiscalizar para que as obras sejam adequadas, vez que devem atender aos padrões de qualidade e especificações exigidos no contrato, sob pena de se aplicar as penalidades previstas; que não há a possibilidade aventada por esta Corte de os preços ofertados estarem acima dos praticados no mercado, pois quanto maior o preço da obra, menor seria o valor da oferta da outorga, pois a concorrência que outorgou o Lote 1 à iniciativa privada foi o de maior oferta de ônus; que desde que devidamente justificado, pode o Poder Concedente concordar com o remanejamento do cronograma físico-financeiro e se assim não fosse, teria como efeito colateral para o Poder Público, o de assumir os riscos em face de eventual majoração dos custos do empreendimento, o que

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

na modelagem atual é ônus exclusivo do particular, sequer ensejando reequilíbrio, consoante dispõe o item 24.3 do contrato; que as reprogramações ou readequações das obras que importariam em providências jurídicas, materializadas pelo respectivo Termo Aditivo, observa que durante a execução do contrato de concessão, por vezes, alterações no cronograma de obras se impõem necessárias, às quais, não raro é dado tratamento pontual e que posteriormente são consolidadas na readequação global do cronograma físico-financeiro do contrato; que a readequação de determinada obra não exige a concessionária de responder pelo respectivo procedimento sancionatório quando não existirem justificativas ou tempestividade no pedido, como impõem os itens 33,6 e 33.7 do contrato. Quanto ao equilíbrio econômico-financeiro, as justificativas são idênticas àquelas apresentadas no TC-22.944/703/98. A seguir discorre ponto a ponto questões operacionais levantadas pela Unidade de engenharia desta Corte, no tocante aos serviços de sensoriamento de tráfego, sistema de comunicação com o usuário, sistema de transmissão de dados provisórios e definitivo com fibra ótica, operação das praças de balanças, frota de veículos do SAL, operação dos sistema viário, segurança e conforto dos usuários, operação das praças de pedágio, bem como quadro demonstrativo da implantação de sinalização e dispositivos de segurança no 1º semestre de 2000, demonstrando, assim, a sua operacionalidade.

Segundo a ASSESSORIA DE ENGENHARIA desta Corte “no que tange aos serviços operacionais entendemos estarem

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

plenamente justificadas as dúvidas elencadas por esta Unidade”. As demais questões, submete-as ao crivo das Unidades Econômica e Jurídica.

A ASSESSORIA ECONÔMICA, reitera sua opinião pelo descumprimento da execução contratual do período de jan/jun/2000, embora entenda regularizada as falhas referentes às diferenças apontadas. Quanto ao atraso nos investimentos entende que “não há que se fazer diferenciações entre os investimentos financeiros e econômicos, pois o cálculo da TIR é feito sobre os saldos de caixa, sendo, então, a análise puramente financeira”, e mesmo considerando o valor econômico para efeito do cômputo do valor aplicado, há atraso significativo nos investimentos, ou seja, estavam previstos investimentos da ordem de R\$ 386.452.000,00 e foram aplicados efetivamente apenas R\$ 272.053.000,00 (financeiros) e R\$ 333.912.000,00 (econômico) o que significa que pelo método financeiro a defasagem é de 29,60% e pelo método econômico a defasagem é de 13,6%.

A ASSESSORIA JURÍDICA, CHEFIA DA ATJ, PFE e SDG, também opinaram pela irregularidade da execução contratual relativa ao período de jan/jun/2000. Entendem, também, que a falha de maior gravidade reside na defasagem nos valores investidos pela concessionária, sem a devida contrapartida ao Poder Concedente.

É O RELATÓRIO.

VOTO.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

Trata-se, no caso, do acompanhamento da execução contratual da concessão onerosa do Sistema Anhanguera-Bandeirantes, relativas ao período de 1º/07/1999 a 30/06/2000 (2º semestre de 1999 e 1º semestre de 2000), e de acordo com o § 1º, do artigo 9º do Decreto 40.077/95, que trata do Regulamento de Concessão dos serviços Públicos de Exploração do Sistema Rodoviário Anhanguera-Bandeirantes, a base para a fiscalização dos serviços concedidos será o conjunto de fatores de avaliação que definem o nível de serviço adequado, conforme disposto na Lei Federal 8987 de 13/02/95, a saber: qualidade, continuidade, regularidade, eficiência, atualidade, generalidade, modicidade, cortesia e segurança.

Relembro a Vossas Excelência, que o Sistema Anhanguera-Bandeirantes foi o primeiro lote a ser dado em concessão, cuja execução contratual referente ao período de 1º/05/98 a 30/06/99, também foi a primeira a ser avaliada por esta Corte, e havia, como há até hoje, uma enorme preocupação quanto à correta execução desses contratos, cujo êxito, se baseia no cumprimento pela Concessionária, mediante firme fiscalização, de forma a atender os requisitos básicos de sua essência, cujo cerne reside na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Daí a preocupação demonstrada por esta Corte, por vezes tida como rígidas, ao fazer recomendações e aplicar multas aos membros do Poder Concedente e da Comissão de Fiscalização, que tem o dever decorrente de Lei de adotar providência rotineiras, perenes e contínuas de acompanhamento das atividades da Concessionária, inclusive contanto com

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

recursos específicos para tal fim, de modo a jamais permitir que as concessionárias sintam-se à vontade para alterar o cronograma de investimentos e obras, adequando-os aos seus interesses.

Por óbvio que decorridos, hoje, 07 anos do primeiro ajuste e com a criação da ARTESP o panorama mostra-se diferente se comparado com a 1ª avaliação. Embora estejamos avaliando um período pretérito – 1º/07/99 a 30/06/00 – já podemos ter uma visão concreta do conjunto que se apresenta, e não podemos deixar de verificar o esforço da ARTESP em realizar da melhor forma seu mister de fiscalizar, tanto que prontamente atende a todas as recomendações e reclamos desta Corte. DE SE LEVAR EM CONTA, AINDA, O FATO DE QUE DIVERSAS PROVIDÊNCIAS DETERMINADAS POR OCASIÃO DA AVALIAÇÃO DO PERÍODO ANTERIOR, NÃO SE APROVEITOU PARA OS PERÍODOS EM EXAME, DADO QUE À ÉPOCA JÁ ESTAVAMOS NO 5º SEMESTRE DE EXECUÇÃO.

Esta Corte, por sua vez, também teve que reavaliar alguns dos conceitos rígidos que estabeleceu no início da fiscalização – a primeira do gênero no Estado de São Paulo, para, agora, concordar com alguns pontos explanados pela ARTESP, principalmente no que se refere às modificações introduzidas nos encargos da concessionária com readequação, supressão e acréscimo de obras, impostas por demandas da comunidade, do Poder Concedente, ou mesmo de fatos supervenientes imprevisíveis à época do ajuste. Realmente “Seria ingenuidade de acreditar que nesses contratos as

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

partes estarão durante todo o prazo de execução, vinculados estritamente ao que foi por eles pactuado no início da relação contratual”, PORÉM, o item 33.7 do contrato prevê que “eventuais desvios entre o andamento dos serviços e o cronograma em vigor deverão ser objeto de explicações detalhadas e, tratando-se de atrasos, de apresentação das medidas que estão sendo adotadas para superá-los”.

NÃO SE PODE NEGAR, QUE O SUCESSO DAS CONCESSÕES NO ESTADO DE SÃO PAULO ESTÃO DIRETAMENTE LIGADAS À AÇÃO DESTE TRIBUNAL DE CONTAS, QUE ENTENDE, NÃO SER O CONTRATO DE CONCESSÃO UM CONTRATO ABERTO, QUE PODE SER MANIPULADO AO BEL PRAZER DA CONCESSIONÁRIA PARA ATENDER AOS SEUS INTERESSES. POR CERTO, SE A CONCESSIONÁRIA NÃO SE SUJEITAR A PROCEDIMENTOS CONTÍNUOS DE FISCALIZAÇÃO, ACABARÁ POR CONFUNDIR O SERVIÇO PÚBLICO COMO PRÓPRIO E INCORRER EM PRÁTICAS INCOMPATÍVEIS COM A NATUREZA DO SERVIÇO PÚBLICO.

A FIRME FISCALIZAÇÃO EXERCIDA POR ESTA CORTE DEMONSTRA QUE, EMBORA SEM “ENGESSAR O CONTRATO”, DADO QUE A SUA PRÓPRIA NATUREZA PERMITE READEQUAÇÕES, É POSSÍVEL ATINGIR AS METAS PRÉ-ESTABELECIDAS, SEM PROPICIAR RISCO DE SACRIFÍCIO DO INTERESSE PÚBLICO E DA SOCIEDADE EM GERAL.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

Assim, desde, que devidamente justificada, e após a análise da viabilidade técnica e jurídica exigidas à pretensão, pode o Poder Concedente concordar com o remanejamento do cronograma físico-financeiro.

Importante verificar que a aprovação de uma reprogramação pontual não significa a ausência do respectivo Termo Aditivo e Modificativo do Contrato, que segundo a Comissão de Concessões, hoje ARTESP, pode ser feito nos moldes do § 7º do artigo 62 da Lei 6.544/89<sup>15</sup>, ou seja “nada obsta a existência de lapso temporal entre o acolhimento da proposta e a correspondente formalização do Termo de Aditamento”.

Por outro lado, a readequação de determinada obra não exime a Concessionária de responder às sanções contratualmente previstas nos itens 33.6 e 33.7, quando não existirem justificativas ou tempestividade no pedido, isto é, a aprovação do pedido de reprogramação das datas do cronograma de obra não significa indiferença do Poder Concedente a eventuais atrasos verificados. Seja qual for a situação da obra no que pertine a seus prazos, o empreendimento terá de ser realizado.

Nos períodos examinados percebe-se a atenção da Comissão de Concessões quanto ao correto cumprimento das cláusulas contratuais e Anexos, haja vista as notificações emitidas visando o Sistema Operacional, Manutenção e Conservação, Cronograma de Obras, e até mesmo quanto ao não pagamento integral do ônus no mês de maio de 2000.

---

<sup>15</sup> § 7º, art. 62 – Toda e qualquer alteração deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente, devendo ser formalizada por termo de aditamento, que poderá ser único, lavrado no processo originário até o final da obra, serviço ou compra”.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

Preocupada em aperfeiçoar os métodos de fiscalização e, principalmente em razão da grande complexidade que envolve a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro que pode ser afetado em razão do atraso dos investimentos a ARTESP contratou a FGV para desenvolver uma metodologia de análise que garanta a transparência e a integridade dos cálculos. MEDIDA ESTA QUE ENTENDO, REALMENTE SALUTAR.

E por falar em equilíbrio econômico-financeiro, segundo explicação da ARTESP “para avaliar eventuais ganhos da Concessionária, pelo atraso na execução do seu plano de investimentos, seja por responsabilidade do Poder Concedente (atrasos nas licenças ambientais, atraso na publicação de decreto de utilidade pública, etc.), seja por responsabilidade da concessionária (obtenção de financiamentos, desapropriações, etc.), a sistemática adotada na Diretoria de Controle Econômico e Financeiro é calcular a Taxa de Retorno Interna (TIR) do projeto e verificar se está acima daquela prevista quando da apresentação da proposta.

Em caso afirmativo, o procedimento a seguir será solicitar à Concessionária a apresentação de novo Cronograma de Obras, de forma a compensar aquele ganho, até igualar a TIR original, e na hipótese de ocorrer pequenas variações em casos excepcionais, serão elas ajustadas numa próxima readequação, quando se buscará eliminar esses pontos críticos.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

Normalmente essa mudança de cronograma pode implicar em antecipação e/ou inclusão de alguma ou outras obras”.

É oportuno salientar que as variações econômicas apresentadas são de responsabilidade da concessionária, conforme dispõe a Cláusula 23.3 do contrato <sup>16</sup>, o que quer dizer que nem sempre as obras são realizadas pelos valores expressos na proposta; elas poderão custar mais ou menos, assim como as receitas poderão estar ou não sendo realizadas nos valores previstos na proposta. **TODAVIA, OS COMPROMISSOS E OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS COM O PODER CONCEDENTE DEVERÃO SER INTEGRALMENTE CUMPRIDOS.**

Vale dizer, nos contratos de concessão os valores, sejam econômicos ou financeiros, não são indicados para medir o real estágio de desenvolvimento das obras. **A FISCALIZAÇÃO DEVE SER ATER AO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO FÍSICA DA OBRA CONFORME O CRONOGRAMA PROPOSTO, SEJA ELE O INICIAL OU READEQUADO.**, e não cabe o controle de medições mensais de quantitativos e preços unitários, como se fosse um contrato comum. Cabe fiscalizar para que as obras sejam adequadas e que atendam aos padrões de qualidade e especificações exigidas no contrato, sob pena de sujeitar-se, a concessionária, às sanções previstas no contrato, tais como advertências e multas.

---

<sup>16</sup> “Variações de custo decorrentes das obrigações assumidas pela Concessionária em relação ao previsto no Plano de Negócios apresentado na proposta serão consideradas para efeito de equilíbrio econômico-financeiro, sendo risco exclusivo da Concessionária sua correta avaliação”

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

NO ENTANTO, O FATO DE A CONCESSIONÁRIA EXECUTAR AS OBRAS PREVISTA POR MENOR VALOR NÃO A EXIME DE APLICAR O VALOR DO INVESTIMENTO PREVISTO E CONSIDERADO NA OUTORGA DA CONCESSÃO PARA O PERÍODO. Tampouco, pode as readequações trazer ganhos financeiros para a Concessionária, ou seja, o atraso nos investimentos inicialmente previstos requer o equilíbrio a favor do Poder Concedente. A favor da Concessionária deverá ser mantida a TIR do projeto.

NOS PERÍODOS ORA EXAMINADOS HOUVE ATRASO NOS INVESTIMENTOS estabelecidos na proposta inicial e o efetivamente realizado, que segundo a ARTESP, veio em decorrência da adequação dos prazos de início e conclusão ocorridas por meio do 1º Termo Aditivo e Modificativo, que a seu ver “teve o condão de retroagir seu efeitos, alcançando e regulando condutas a ele anteriores”. Observa-se, no entanto, que o referido Termo Aditivo foi celebrado em 17/07/01 e os processos ora analisados dizem respeito aos períodos de julho a dezembro de 1999 e janeiro a junho de 2000, PORÉM, DEVE SER LEVADO EM CONSIDERAÇÃO QUE A ADEQUAÇÃO DO CRONOGRAMA FÍSICO FINANCEIRO FOI CHANCELADO “DE ACORDO”, EM 17/05/1999, pelo então Superintendente da Comissão de Monitoramento das Concessões (fls. 632).

SEGUNDO AS ASSESSORIAS DE ENGENHARIA E ECONÔMICA desta Corte, no período de julho a dezembro de 1999 houve defasagem de 45,93% dos investimentos previstos, ou seja, deveria ser

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

investindo no período a parcela de R\$ 305.916.000, quando foi investido apenas R\$ 165.414.000,00, diferença da ordem de R\$ 140.502.000,00.

À época, os cálculos foram contestados pela Comissão de Concessões, hoje ARTESP, que entende que a comparação deve ser feita sempre em termos do valor econômico e não financeiro.

METODOLOGIAS À PARTE, certo é, que indagada a ARTESP, se “houve algum tipo de compensação financeira pelo atraso nos investimentos inicialmente previstos e também se foi mantida a TIR”, RESPONDEU que : “a explicação para eventual diminuição do volume de investimentos no primeiro ano da concessão encontra-se justamente na Adequação dos prazos de início e conclusão das obras ali consignados, para comportarem, dentre outras alterações, o atraso na liberação dos Decretos de Desapropriações e a nova configuração de investimentos que foi imposta com a formalização do 1º Termo Aditivo e Modificativo, com a postergação, antecipação e/ou inclusão de novas obras ou investimentos”.

Continua em sua resposta : “No entanto, como demonstram as Tabelas 1 e 2, a 1ª Adequação de Cronograma – formalizada pelo Termo Aditivo e Modificativo nº 07 de 17/07/2001 – ainda que compensada com a antecipação de outros investimentos, não foi capaz de elidir o acréscimo adicional sobre os saldos de caixa do projeto – terminando por provocar uma majoração de 0,68% na TIR (Taxa Interna de Retorno) e um “ganho” a título de VPL (Valor Presente Líquido) em torno de R\$ 15 milhões de reais”.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

“Para corrigir essas distorções, inclusive com o acréscimo de novos investimentos (R\$ 65 milhões,712 mil), esta Agência Reguladora, após a formalização da referida Adequação de Cronograma que resultou nas distorções acima apresentadas - providência que se fez necessária para garantir o fiel cumprimento do novo cronograma de obras- deu início ao processo de Reequilíbrio do Contrato de Concessão – Lote 1 que, acumulado com o Reequilíbrio Parcial de Majoração da Carga Tributária relativa ao PIS e a COFINS, culminou com a formalização do TAM nº 011, assinado em 26/11/2003, e inverteu o impacto financeiro provocado pelo TAM nº 007/2001, reduzindo a TIR do projeto em 0,01% em relação à Proposta Original e provocando “prejuízo”, a título de VPL de R\$ 146 mil para a Concessionária”.

Respondeu ainda que: “Com essas mudanças, o Projeto de Concessão do Lote 1 está bem próximo das referências iniciais, ou seja, bem perto de zerar o VPL do Fluxo de Caixa (VPL = zero = equilíbrio) e de equilibrar definitivamente a TIR do Projeto (19,77%) segundo os parâmetros da Proposta Financeira Original (19,78%). Este deverá ser o objetivo do próximo processo de reequilíbrio contratual, zelando pelo equilíbrio da Equação Econômico-Financeira do Projeto”.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

NO SEGUNDO PERÍODO ORA EXAMINADO – janeiro a junho de 2000, também houve defasagem no aporte de recursos. Estavam previstos investimentos da ordem de R\$ 386.452.000,00 e foram aplicados efetivamente apenas R\$ 272.053.000,00 (financeiro) e R\$ 333.912.000,00 (econômico).

Conforme bem apontou a Assessoria Econômica desta Corte, seja por um método ou por outro, houve uma defasagem da ordem de 29,60% (financeiro) e 13,60% (econômico).

No entanto, devemos levar em consideração que a exploração rodoviária em regime de concessão não implica apenas em executar obras. Esta é apenas uma das obrigações da Concessionária, que deve gerir o todo e perseguir nível tal de excelência na prestação dos serviços, para que o usuário tenha certeza de que o pedágio que paga é justo e corresponde aos serviços prestados, definidos como adequados na qualidade, continuidade, regularidade, eficiência, atualidade, generalidade, modicidade, cortesia e segurança.

A instrução dos autos nos períodos ora examinados apontam como satisfatórios os Serviços de Conservação e Manutenção, que englobam, dentre outros, o pavimento (flexível, rígido, concreto pré-moldado articulado, paralelepípedos), faixa de domínio, controle de pragas, limpeza manual (bueiro, galerias, call Box, drenos, canteiros, etc.), limpeza mecânica, retirada de lixos e entulhos (animais mortos), erosão, parada de ônibus, monumentos, defensas matálicas, barreiras de concreto, elementos anti-

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

ofuscantes, cercas, alambrados, telas, guarda-corpo, balaústres, sinalização horizontal e vertical, sinalização aérea, pontes, viadutos, túneis, passarelas, estruturas metálicas.

Mostra-se satisfatórios, também, o Sistema Operacional, cujos aspectos vistoriados dizem respeito a: frota de veículos do serviço de ajuda ao usuário SAU, tempo médio de chegada/atendimento, operação do sistema de pedágio, operação das praças de balanças, operação do sistema viário, segurança e conforto dos usuários; sistema de movimentação de tráfego, comunicação e transmissão de dados.

Foram esclarecidas e atendidas com a devida documentação, todas as dúvidas e recomendações feitas por esta Corte por ocasião da avaliação dos períodos de maio/dez/98 e jan/jun/99. Assim, vieram aos autos documentos relativos ao volume de tráfego e forma de controle; a arrecadação provenientes de pedágios devidamente individualizados e moedas correntes e cupons; a arrecadação provenientes de receita acessórias, com a indicação individualizada de cada fonte; conciliação do valor arrecadado com o cálculo do ônus variável pago ao DER; do montante repassado pelo DER ao DERSA, provenientes de cupons de pedágio; demonstrativo das irregularidades detectadas pela Comissão de Monitoramento/ARTESP; relação das multas aplicadas (sua origem, pagamento ou recurso). Foram criadas as contas individualizadas para recebimento do ônus fixo e do variável.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

As questões referentes às fibras óticas e ao contrato firmado com a empresa Barramar Mercantil Ltda., para implantação da REDE AUTOBAN, foram, a meu ver, devidamente esclarecidas, em síntese, nos seguintes termos: as áreas definidas como faixa de domínio não foram objeto de delegação à concessionária, de modo que as condições para a ocupação da faixa de domínio são disciplinadas pelo DER; que a AUTOBAN para dar cumprimento ao subitem 2.2.2 do Anexo 5 do Edital, requereu autorização para ocupação da faixa de domínio para aquela finalidade, cuja autorização foi dada pelo DER, sem direito a exclusividade<sup>17</sup> e, ato contínuo contratou para a execução dos serviços a empresa Barramar; que a AUTOBAN jamais realizou qualquer obra, seja por meio da Barramar, seja por meio de terceiros, que tenha excedido ao objeto da autorização que lhe foi concedida, ou seja, a área estritamente destinada à instalação e passagem de dutos para o Sistema de Transmissão de Dados.

Esclareceu, ainda, que o contrato firmado entre a AUTOBAN e a Barramar não mais possui eficácia porque a empresa Barramar veio a tornar-se insolvente, tendo sido incorporada por outras empresas, suas credoras.

Por fim, há nos autos (fls. 1696/1702 do TC-22.944/703/98 e fls. 06/06/95 do TC-22.944/704/98) relação detalhada do Cronograma de Obras, onde consta a data de início e conclusão das obras

---

<sup>17</sup> Regulamento para utilização da faixa de domínio, aprovado pela Portaria SUP/DER. 420, de 27/10/00, alterada pela Portaria SUP/DER -90 de 20/08/01.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

constantes do edital, a data programada e a data da efetiva execução, bem como o estágio em percentuais (%) da fase em que se encontra.

A seguir : 1) **RELAÇÃO DAS OBRAS QUE NÃO FORAM REALIZADAS DENTRO DO CRONOGRAMA INICIAL DEFINIDO NO EDITAL – TC-22.944/703/98 – junho a dezembro de 1999.**

1.a) Na Rodovia Anhanguera:

- \* Posto Geral de Fiscalização = 5 - SP- Jundiaí ( Sul - Km 53 – Norte – Km 37), Campinas-Limeira (Norte e Sul – Km 116), Trecho Km 118.
- \* Implantação de Dispositivos Anti-Ofuscantes - Km's – 12, 14, 44, 47+400 e 48.
- \* Sistema de Comunicação c/o Usuário - Painéis de mensagem Fixo, Painéis de Mensagem Móvel, Call Box, 0800 (Ombusdam), Sinalização Horizontal e Vertical.
- \* Sistema de Sensoriamento de Tráfego – Polícia Militar Rodoviária – PN – Km 13+500, Bases Balanças Móveis
- \* Sistema de Transmissão de Dados – Via rádio, Via fibra ótica.

1.b) Na Rodovia dos Bandeirantes:

- \* Praça de Pedágio – Sumaré – Km 118+123 – Limeira – Km 159
- \* Posto Geral de Fiscalização – SP/Jundiaí PN – Km 40, Jundiaí-Campinas PN – Km 23, SP/Jundiaí OS – Km 58, Campinas-Limeira PN – Km 118 e PS – Km 117
- \* Painéis 10 – Principais Entroncamentos
- \* Quarta Faixa – PN e OS - Kms – 16 e 47.
- \* Faixa de aceleração/desaceleração
- \* Painéis de Mensagens Móvel e Fixo
- \* Sinalização Horizontal

1.c) Na Rodovia Dom Gabriel Paulino Bueno Couto:

- \* Dispositivo de Segurança anti-Ofuscante – Km 62+500 e 64
- \* Sinalização Horizontal

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

## 2) RELAÇÃO DAS OBRAS QUE EMBORA TENHAM SIDO REPROGRAMADAS, TAMBÉM NÃO FORAM REALIZADAS NO PERÍODO:

### 2.a) Na Rodovia Anhanguera:

- \* Recuperação de Passagens - Passagem Superior – Cajamar – Km 39+213, Passagem inferior Trevo de Limeira – Km 147+889, Passagem Superior – Kms 61+500, 61+712, 61+505, 103+670.
- \* Alongamento e Reforço de Passagem Inferior – Km 62+425.
- \* Ampliação e Recuperação da Ponte s/Rio Jundiá – Km 62+696
- \* Melhoria do Traçado da Alça Saída-Posto Pesagem de Veículo – Km 53.

### 2.b) Na Rodovia dos Bandeirantes:

- \* Faixa de Aceleração/desaceleração
- \* Dispositivo de Segurança – 1ª Intervenção

NO TC-22.944/704/98 – período de janeiro a junho de 2000. 1) OBRAS NÃO REALIZADAS DENTRO DO CRONOGRAMA INICIAL PREVISTO NO EDITAL, NEM NO PERÍODO REPROGRAMADO:

### 1.a) Na Rodovia Anhanguera:

- \* Passagem Inferior – Km 30+770.
- \* Pontes - sobre o Rio Juqueri – PN e PS – Km 30+817, sobre o Rio Piracicaba – PN Km 130+100.
- \* Passagem Superior – Kms 61+500, 61+805, 103+649, 103+670.
- \* Implantação de trevo da SP 330 c/o Rodoanel – Km 21+650.
- \* Ampliação e reforma do Trevo de Americana – Km 125
- \* Implantação de novas paradas de ônibus
- \* Estabilização de Talude de Corte e Aterro – Km 56, 93+700 – PN.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

\* Posto Geral de Fiscalização – SP/Jundiaí - PN Km 37 – PS – Km 53 – Campinas/Limeira – PN e OS – Km 116

1.b) Na Rodovia dos Bandeirantes:

\* Prolongamento (Primeira Fase) do Km 94+900 ao Km 134 Trevo da SP-304

\* Implantação de Trevo da SP-348 com o Rodoanel Km 23 (P1)

\* Praça de Pedágio – Km 118

\* Posto Geral de Fiscalização –PN Km 40 e OS Km 58

PARA CADA OBRA INTEGRANTE DO CRONOGRAMA HÁ UMA “FICHA DE ACOMPANHAMENTO” ONDE CONSTA TODAS AS OCORRÊNCIAS RELATIVAS ÀQUELA OBRA, bem como as justificativas e as providências adotadas quando não cumpridas no prazo, e a previsão da nova data de conclusão.

Segundo as justificativas da ARTESP todas as obras readequadas para períodos seguintes foram concluídas, algumas até mesmo antes do prazo determinado, o que poderá ser verificado quando do exame dos períodos seguintes da execução contratual.

QUANTO A DEFASAGEM NOS INVESTIMENTOS, A MEU VER, A QUESTÃO MAIS CRÍTICA NOS PERÍODOS EXAMINADOS, PORQUE TROUXE UM GANHO INDEVIDO PARA A CONCESSIONÁRIA, ALTERANDO A TAXA INTERNA DE RETORNO DO PROJETO E O EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO PROJETO, há demonstração nos autos da correção feita nos períodos seguintes, inclusive com redução da TIR em 0,01% em relação à

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

proposta original, estando, a partir do próximo período bem perto de equilibrar definitivamente a TIR do Projeto, segundo os parâmetros da Proposta Financeira Original.

ASSIM, verifica-se que num contrato de 20 anos, o acompanhamento da execução em pequenos períodos pode trazer algumas distorções, pois a análise isolada pode não refletir a qualidade, eficiência e prestação dos serviços prestados e das obras executadas, como também pode não refletir o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. DAÍ A CONVENIÊNCIA DO EXAME CUMULATIVO DE DETERMINADOS PERÍODOS, POIS A SOLUÇÃO DE OCORRÊNCIA NEGATIVAS EM DETERMINADO PERÍODO PODE VIR NOS PERÍODOS POSTERIORES, COM A READEQUAÇÃO DO CRONOGRAMA FÍSICO E A RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO.

NO CASO DA CONCESSÃO DA ANHANGUERA-BANDEIRANTES, A EXECUÇÃO CONTRATUAL DE DOIS PERÍODOS ANTERIORES JÁ FORAM AVALIADOS E CONSIDERADOS PARCIALMENTE CUMPRIDOS, ESPECIALMENTE PORQUE, POR SER O PERÍODO INICIAL, HAVIA UM PLANO INTENSIVO DE ATIVIDADES QUE DEVERIAM SER REALIZADAS NOS PRIMEIROS 90 DIAS, NÃO TENDO, A CONCESSIONÁRIA, APRESENTADO ATIVIDADES EM DIVERSOS ITENS, ENSEJANDO, ASSIM, A APLICAÇÃO DE MULTA E RECOMENDAÇÕES AOS RESPONSÁVEIS PELA FISCALIZAÇÃO, CONSIDERADA DEFICITÁRIA.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

A EXECUÇÃO CONTRATUAL NOS PERÍODOS ORA ANALISADOS, A MEU VER, TAMBÉM FORAM PARCIALMENTE CUMPRIDAS, PORÉM NÃO DEVERÁ ENSEJAR A APLICAÇÃO DE MULTA AO PODER CONCEDENTE E À ARTESP, PORQUE ESSES PERÍODOS AGORA ANALISADOS PODEM SER CONSIDERADOS INTERMEDIÁRIOS, CUJA MAIORIA DAS FALHAS JÁ HAVIAM SIDO APONTADAS, TAMBÉM, NOS PERÍODOS ANTERIORES, E CORRIGIDAS NOS PERÍODOS POSTERIORES.

LEVO EM CONSIDERAÇÃO AINDA, O FATO DE QUE, COM A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA, FORAM CORRIGIDAS VÁRIAS FALHAS ESTRUTURAIS QUE PREJUDICARAM O DESEMPENHO DA FISCALIZAÇÃO NOS MOLDES ESTABELECIDOS NO DECRETO QUE CRIOU A COMISSÃO DE MONITORAMENTO EM CARÁTER TEMPORÁRIO.

VERIFICA-SE QUE A ARTESP VEM APRIMORANDO CADA VEZ MAIS SUA MISSÃO FISCALIZADORA, DE MODO A NÃO PERMITIR DISTORSÕES QUE POSSAM TRAZER VANTAGENS INDEVIDAS À CONCESSIONÁRIA, O QUE PODEREMOS VERIFICAR *IN CONCRETO* NOS PRÓXIMOS PERÍODOS A SEREM AVALIADOS.

NOS PRÓXIMOS PERÍODOS TAMBÉM SERÃO AVALIADOS OS TERMOS ADITIVOS E MODIFICATIVOS, BEM

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

COMO O DEFINITIVO EQUILÍBRIO DA TAXA DE RETORNO INTERNA, CONFORME ANUNCIADO.

Quanto à compensação dos cupons de pedágio, bem como o ajuste de contas entre o DER e DERSA, a exemplo do decidido no TC-20484/704/98, devem ser tratados por ocasião do exame dos respectivos balanços anuais.

NESSOS TERMOS, TRAGO AO CONHECIMENTO DE VOSSAS EXCELÊNCIAS A AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL REFERENTE AOS PERÍODOS DE JULHO/DEZEMBRO/1999 E JANEIRO/JUNHO/2000, NO SENTIDO DE SUA EXECUÇÃO PARCIAL, recomendando à ARTESP que traga nos próximos períodos a demonstração inequívoca do reequilíbrio do contrato, conforme anunciado, e que mantenha-se atenta aos procedimentos contínuos de fiscalização, que não poderá ser amenizado ou suspenso nem em virtude da verificação da excelência da conduta da Concessionária, cuja falha ou negligência na fiscalização poderá sujeitá-la a severa repressão.

RECOMENDO, ainda, à ARTESP que traga, nos próximos períodos, notícias sobre a comissão de acompanhamento e fiscalização composta por representantes em igual número, dos poderes legislativo e executivo e dos usuários.

MESMO ENTENDENDO PARCIALMENTE CUMPRIDAS AS OBRIGAÇÕES RELATIVAS AO PERÍODO EXAMINADO, PROponho A VOSSAS EXCELÊNCIAS A NÃO

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 07/06/2005

---

APLICAÇÃO DE MULTA AO PODER CONCEDENTE E À ARTESP,  
PORQUE, A MEU VER, SERIA INJUSTA NESTE MOMENTO, PELO  
NOTÁVEL APRIMORAMENTO NA FISCALIZAÇÃO EXERCÍDA, E,  
TAMBÉM, POR TUDO O QUE FOI EXPOSTO.

Antonio Roque Citadini  
Conselheiro Relator

SBF