



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
5ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/007880/2019
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. MARCUS PRESÍDIO
NATUREZA:	AUDITORIA-AUDITORIA ESPECIAL
RESPONSÁVEL:	CARLOS HENRIQUE DE AZEVEDO MARTINS
ÓRGÃO/ENTIDADE:	AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES DA BAHIA (AGERBA)

PROMOÇÃO MINISTERIAL

Trata-se de Auditoria Especial, instaurada em cumprimento ao despacho exarado pelo Exmo. Conselheiro Presidente dessa Corte de Contas (Ref.2282154), após requerimento realizado pelo Ministério Público de Contas (Ref.2279494) - que, por sua vez, foi impulsionado pelo protocolo da Representação TCE/004967/2019 (Ref.2279504) -, com o propósito de realizar o acompanhamento do procedimento licitatório da Concorrência Pública nº 02/2019, e do respectivo contrato a ser celebrado, que tem por objeto a Concessão do Novo Terminal Rodoviário de Salvador (NTRS), sob responsabilidade da AGERBA, nos termos fixados na Resolução nº 16/2016 dessa Corte de Contas.

Concluído o exame inicial, a Primeira Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE) apresentou relatório (Ref.2507561), no qual foram apontados os achados auditoriais e, ao fim, propostos os seguintes encaminhamentos:

Relatório Auditorial (Ref.2507561-39/40):

[...]

7 CONCLUSÃO

Concluídos os exames atinentes às fases de planejamento, licitação e contratação referentes à Concorrência Pública nº 02/2020, constatou-se que foram acostados aos autos do Processo TCE/007880/2019 os documentos exigidos na Resolução TCE/BA nº 16/2016, entretanto, foram identificadas as seguintes irregularidades e não conformidades:

- a) Descumprimento dos prazos estabelecidos na Resolução TCE nº 16/2016 (Item 5.1);
- b) Sonegação de informações imprescindíveis para análise das receitas do fluxo de caixa (Item 5.2);
- c) Omissão de fonte de receitas na Modelagem Econômico Financeira (Item 5.3);
- d) Incoerência entre a projeção do fluxo de caixa e o Anexo III do Edital (Item 5.4);
- e) Insuficiência dos elementos de projeto básico (Item 5.5);
- f) Ausência de estudos ambientais prévios ao lançamento do Edital (Item 5.6);
- g) Ausência de regulamentação em relação à área econômico-financeira da Concessão (Item 5.7);
- h) Ausência de documentação comprobatória referente aos parâmetros do Custo Médio Ponderado de Capital (Item 5.8); e
- i) Exigência indevida de integralização de capital social previamente à contratação (Item 5.9).

A Auditoria sugere a expedição de **determinação** à AGERBA para que elabore regulamentação em relação à área econômico-financeira de concessões, em conformidade com o art. 2º do seu Regimento Interno e com a Lei Federal nº 13.848/2019. Registre-se que as irregularidades supracitadas também estão registradas na Matriz de Achados (vide Apêndice 3), com as respectivas recomendações sugeridas, com vistas a contribuir no aperfeiçoamento da Gestão nas próximas licitações de concessões.

Para as irregularidades que tiveram consequências advindas de erros grosseiros, diante da exigibilidade de conduta diversa dos gestores envolvidos, e face à expectativa de conhecimento desses sobre adequada atuação administrativa dentro dos ditames legais, foram indicados os agentes públicos considerados responsáveis na Matriz de Responsabilização (vide Apêndice 4), conforme preceitua o art. 28 do Decreto Lei nº 4.657/1942 (LINDB), regulamentado pelo art. 12 do Decreto Federal nº 9.830/2019.

Acresça-se que, considerando o disposto no art. 35, incisos IV e VI, da Lei Orgânica deste Tribunal, a Auditoria sugere a aplicação de multa aos Gestores responsáveis, indicados na Matriz de Responsabilização, em decorrência do descumprimento dos prazos da Resolução nº 16/2016, Item 5.1, e da sonegação de informações, Item 5.2, ambos deste Relatório de Execução.

Por fim, diante da relevância do objeto deste trabalho, a Auditoria sugere, se assim entender o Exmo. Conselheiro Relator, que seja dado conhecimento deste Relatório ao Secretário de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA) e à Comissão Permanente de Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo da Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA).

Ato contínuo, o i. Relator determinou (Ref.2507921-1) a expedição de notificações aos Srs. Marcus Benício Foltz Cavalcanti, Eduardo Harold Mesquita Pessoa,

Carlos Henrique de Azevedo Martins, Sosthenes José Paes Coelho Campos e Luciano Marcelo Dantas de Souza, nos termos do despacho transcrito abaixo:

Despacho (Ref.2507921-1):

À Gerência de Controle Processual - GECON, para notificar os Srs. **Marcus Benício Foltz Cavalcanti, Eduardo Harold Mesquita Pessoa, Carlos Henrique de Azevedo Martins, Sosthenes José Paes Coelho Campos e Luciano Marcelo Dantas de Souza** para que apresente(m) as justificativas e esclarecimentos que entender(em) pertinentes, acerca do Relatório de Auditoria (Ref.2507561) e de seus apêndices 1 - Matriz de Planejamento (Ref.2507530), 2 - Análise da Desapropriação do Terreno (Ref.2507123), 3 - Matriz de Achados (Ref.2507562) e 4 - Matriz de Responsabilização (Ref.2507532), fixando-lhe(s), ainda, o prazo de 30 dias, nos termos do art. 166 do Regimento Interno.

Após serem devidamente notificados (Ref.2531312-1 a Ref.2548512-6; Ref.2568780-1 a Ref.2568771-1; Ref.2573105-1 a Ref.2573108-1), apenas os Srs. Carlos Henrique de Azevedo Martins, Sosthenes José Paes Coelho Campos e Luciano Marcelo Dantas de Souza (os dois últimos representados pelo Sr. Carlos Martins, mediante procuração Ref.2548515-1 e Ref.2548519-1), apresentaram defesa (Ref.2567635-1/16) e documentos (Ref.2567636-1 a Ref.2567637-38).

Os autos, então, vieram conclusos ao Ministério Público de Contas.

Pois bem.

Compulsando os autos, depreende-se que o feito carece de **atos instrutórios complementares**, tendo em vista as limitações impostas à Primeira Coordenadoria de Controle Externo pela AGERBA nos exames técnicos iniciais procedidos, ao sonegar informações essenciais para realização dos procedimentos de auditoria.

Vejamos.

No item **“5.2 Sonegação de informações imprescindíveis para análise das receitas do fluxo de caixa”** do relatório auditorial (Ref.2507561-10/13), a 1ªCCE destaca que a AGERBA não disponibilizou as Demonstrações Financeiras anuais (exercícios de 2015 a 2019) da então Concessionária operadora do Terminal Rodoviário de Salvador (referente ao contrato de concessão n.º AGERBA Nº 10/2005), sob a frágil alegação de que a Ordem de Serviço nº 115/2019 da CCE (que subsidia os trabalhos em curso no presente processo) estava adstrita ao procedimento licitatório da Concorrência nº

02/2019.

Relatório Auditorial (Ref.2507561-10/13):

[...]

5.2 Sonegação de informações imprescindíveis para análise das receitas do fluxo de caixa

No transcurso dos trabalhos, foram impostas, pela Unidade Jurisdicionada, obstruções ao seu desenvolvimento, tendo em vista que as documentações

requisitadas, por meio da Solicitação nº 18/2020, e respectiva Reiteração, não foram disponibilizadas para exame, implicando em sonegação de informação e, subsequente, limitação de escopo.

Cumprir registrar que a mencionada documentação refere-se às Demonstrações Financeiras anuais da então Concessionária operadora do Terminal Rodoviário de Salvador dos exercícios de 2015 a 2019.

Ressalte-se que a ausência da citada documentação não permitiu observar a performance da Concessionária nos últimos cinco anos e, dessa forma, comprometeu verificar se as variáveis da modelagem econômico-financeira foram integralmente e adequadamente projetadas.

Ademais, conforme descrito no item 5.3, a não disponibilização das Demonstrações Financeiras não permitiu validar a informação prestada no âmbito do Of/DE/CCI nº 609/2020, de que não foram auferidas receitas decorrentes de cobranças por embarques no Terminal Turístico de Salvador, e, por conseguinte, limitou a emissão de opinativo conclusivo acerca da regularidade da projeção realizada para as receitas.

Insta salientar que, de acordo com o art. 23, inciso XIV, da Lei Federal nº 8.987/1995, trata-se de cláusula obrigatória do Contrato a exigência da publicação de Demonstrações Financeiras da Concessionária. E, também, consoante o art. 30 da referida Lei, no exercício da fiscalização, o Poder Concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da Concessionária. Portanto, a Autarquia já deveria ter posse da referida documentação.

Ainda nesta linha de raciocínio, cumpre destacar que o Contrato AGERBA nº 10/2005, que precedeu o sob exame, previu em seu Capítulo XXVIII – Da Prestação de Contas, que a Concessionária deveria publicar os Balanços Patrimoniais auditados, o que representa um indício de que, apesar de existentes, a Autarquia se opôs a disponibilizar tais instrumentos.

[...]

Impende consignar que, em resposta, à reiteração da Solicitação nº 18/2020, o Gestor suscitou, através do OF/DE/CCI nº 556/2020, que, tendo em vista o escopo desta Ordem de Serviço, esta Auditoria não poderia requerer a apresentação de documentação referente a Contrato distinto do analisado, conforme segue:

Prefacialmente, cumpre ressaltar que a citada solicitação compõe a OS nº 115/2019, cujo objetivo é realizar o acompanhamento concomitante do Processo de Licitação da Concorrência nº 02/2019, ou seja, o escopo da presente auditora é delimitado ao Novo Terminal Rodoviário de Salvador - NTRS. Desse modo, resta inviabilizada a disponibilização das Demonstrações Financeiras, relativas aos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, haja vista que não integram o objeto da presente auditoria.

[...]

Gize-se que, não obstante a requisição referir-se a Contrato distinto, a documentação requerida subsidia e fundamenta os exames desta Auditoria, já que o certame licitatório e contrato de Concessão, sob análise,

estão estritamente interligados ao Contrato AGERBA Nº 10/2005, pois decorre da sua extinção, que, inclusive, foi executado por uma das participantes do Consórcio vencedor, a empresa SINART.

Nesse sentido válido reiterar que a sonegação em comento impediu a Auditoria de aplicar procedimentos específicos e coletar evidências para corroborar a conclusão do Relatório, o que, nos termos da Nota Técnica nº 01/2017 desta Corte de Contas, configura-se em limitação de escopo.

Ora, de plano, verifica-se que as justificativas apresentadas pela AGERBA (transcritas no relatório auditorial - Ref.2507561-12/13) como suposto fundamento para recusar o fornecimento dos documentos e informações à 1ªCCE são inconsistentes e desprovidas de respaldo legal, eis que, como indicado na própria manifestação técnica, as Demonstrações Financeiras relativas aos anos de 2015 a 2019 da Concessionária responsável pelo Contrato n.º AGERBA Nº 10/2005 são documentos públicos e cujas cópias deveriam estar sob a posse da AGERBA, em virtude de obrigações fixadas no citado contrato.

Assim, ao não fornecer as Demonstrações Financeiras da Concessionária responsável pelo Contrato n.º AGERBA Nº 10/2005 (que, conforme pontuado pela 1ªCCE, está estritamente ligado ao objeto da auditoria especial *sub examine*), a AGERBA impediu/obstaculizou a realização das adequadas e suficientes análises auditoriais em relação à modelagem econômico-financeira adotada na Concorrência Pública nº 02/2019 (como abordado no item “5.3 Omissão de fonte de receitas na Modelagem Econômico Financeira” do relatório auditorial), consoante destacado pela equipe técnica desse TCE/BA:

Relatório Auditorial (Ref.2507561-11):

5.2 Sonegação de informações imprescindíveis para análise das receitas do fluxo de caixa

[...]

Ademais, conforme descrito no item 5.3, a não disponibilização das Demonstrações Financeiras não permitiu validar a informação prestada no âmbito do Of/DE/CCI nº 609/2020, de que não foram auferidas receitas decorrentes de cobranças por embarques no Terminal Turístico de Salvador, e, por conseguinte, limitou a emissão de opinativo conclusivo acerca da regularidade da projeção realizada para as receitas.

Ademais, em análise preliminar dos autos, depreende-se que os referidos documentos também não foram apresentados pelo Sr. Carlos Henrique de Azevedo Martins (petição de Ref.2567635-1/16, e documentos, Ref.2567636-1 a Ref.2567637-38), quando veio aos cadernos processuais, após notificado, exercer o seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

Por essa razão, com vistas a fazer cumprir os preceitos legais que fundamentam o exercício do Controle Externo por esse Tribunal de Contas, pugna-se, com esteio no art. 10, I, c/c §§1º a 3º, da Lei Estadual Complementar n.º 005/1991¹, que seja expedida notificação ao Dirigente Máximo da AGERBA para que apresente, em até 30 (trinta) dias, as informações e os documentos solicitados pela 1ªCCE, por meio do ofício “Solicitação nº 18/2020” (conforme indicado no item “5.2 Sonegação de informações imprescindíveis para análise das receitas do fluxo de caixa” do relatório auditorial - Ref.2507561-10/13), a exemplo das Demonstrações Financeiras, relativas aos anos de 2015 a 2019 da Concessionária responsável pelo Contrato n.º AGERBA Nº 10/2005.

No mesmo sentido, a 1ªCCE pontuou, no **item “5.5 Insuficiência dos elementos de projeto básico”** do relatório auditorial (Ref.2507561-24/26), que a AGERBA não apresentou os documentos contendo os dados e as informações dos estudos que fundamentaram o quantitativo de serviços de terraplenagem, conforme o seguinte trecho:

Relatório Auditorial (Ref.2507561-24/25):

5.5 Insuficiência dos elementos de projeto básico

[...]

Com vistas a aferir os meios utilizados pela Administração para estimar os mencionados custos, requereu-se a apresentação dos estudos disponíveis na SEINFRA ou na AGERBA, em particular, os relatórios de sondagem que teriam permitido a caracterização do solo no qual será implantado o Novo Terminal, bem assim, os dados utilizados para estimativa do movimento de terra, cujo quantitativo correspondente (550 mil m³) compôs o custo estimado da obra.

A SEINFRA argumentou que a AGERBA é quem figura como Poder Concedente. Já a Autarquia, por meio do seu Diretor Executivo, após reiteração da solicitação, justificou (Ofício/DE/CCI nº 934/2019, de 31/10/2019):

Os estudos constantes no termo de referência que integra o edital da concorrência AGERBA nº 02/2019, dizem respeito às especificações gerais e aplicáveis relacionadas às principais regras que serão utilizadas para o desenvolvimento do anteprojeto, projeto básico e executivo, a cargo da CONCESSIONÁRIA.

Desse modo, considerando o modelo de contratação adotado é

¹ Lei Estadual Complementar n.º 005/1991:

Art. 10 - No exercício da auditoria financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, o Tribunal de Contas:

I - requisitará os documentos que julgue necessários;

[...]

§ 1º - Nenhum processo, documento ou informação, inclusive computadorizada, poderá ser sonegado, sob qualquer pretexto, ao Tribunal de Contas em suas pesquisas, consultas, inspeções e auditorias.

§ 2º - Em caso de sonegação ou omissão, o Tribunal de Contas assinará prazo, não superior a trinta dias, para a apresentação de documento ou informação necessária e, não sendo atendido, comunicará o fato à autoridade administrativa competente para as medidas cabíveis, podendo, ainda, impor a multa prevista no artigo 35 desta Lei.

§ 3º - Se de qualquer modo o Tribunal de Contas não vier a ser atendido, o fato será comunicado à Assembléia Legislativa, sujeitando o responsável às penalidades aplicáveis, sem prejuízo da ação penal cabível.

obrigação da concessionária financiar, desenvolver e executar o projeto, bem como explorar o atual e o novo terminal rodoviário. Novamente provocada a se justificar, a AGERBA, em 14/08/2020, por meio do Ofício/DE/CCI nº 458, esclareceu:

[...] o quantitativo em questão foi definido com base nas estimativas dos estudos técnicos, elaborados com o apoio da consultoria especializada, para confecção do Termo de Referência, integrante do Edital de Concorrência Pública AGERBA Nº 02/2019, o qual estabelece as especificações gerais e aplicáveis às principais regras que nortearão o desenvolvimento, pela concessionária, do anteprojeto, projeto básico e executivo, à vista do modelo de contratação adotado, que define como obrigação da concessionária: financiar, desenvolver e executar o projeto, bem como explorar o Atual e o Novo Terminal Rodoviário.

Esta última resposta foi complementada pelo Ofício/DE/CCI nº 494/2020, o qual afirmou que a informação requisitada constava no “Produto 2: Nota técnica sobre Modelo Econômico-Financeiro”, elaborado pela consultoria FIPECAFI. Entretanto, no mencionado documento consta, tão somente, o registro de que:

[...] como não há projeto básico que indique a distribuição do terminal dentro do terreno do empreendimento, não tendo sido definida sequer sua quota de implantação, o volume de movimentação de terra a ser executado deverá ser estimado por cada licitante e pelo vencedor / Concessionário, podendo variar, segundo informações obtidas junto a técnicos a serviço da SEINFRA, entre 100.000 e 1.000.000. Assim, optamos por manter o valor de 550.000 metros cúbicos de terraplanagem, que foi o valor utilizado no Modelo Anterior.

Das respostas apresentadas pela AGERBA, observa-se que não foram disponibilizados dados aptos a evidenciar que o quantitativo de serviços de terraplanagem tenha sido estimado com base em estudo. Embora instada, por reiteradas vezes, a apresentar tais estudos, a Autarquia não os apresentou.

É importante destacar que o mesmo questionamento foi reiterado à Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia, que, entretanto, não atendeu ao requerimento da Auditoria.

Assim, não foram demonstrados os meios pelos quais a Administração chegou à estimativa de 550 mil m³ de quantitativo de serviços referente à terraplanagem, correspondentes a R\$13.763 mil (item 4.5.1.4 do Edital). Tal situação, acrescida da ausência de sondagens, prospecção para reconhecimento do solo, com vistas à identificação do mesmo, inclusive para escolha e dimensionamento das fundações da futura edificação, evidencia a insuficiência de elementos de projeto básico que permitam a plena caracterização da obra.

De mais a mais, em análise preliminar dos autos, depreende-se que os referidos documentos também não foram apresentados pelo Sr. Carlos Henrique de Azevedo Martins (petição de Ref.2567635-1/16, e documentos, Ref.2567636-1 a Ref.2567637-38), quando veio aos cadernos processuais, após notificado, exercer o seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

Sendo assim, com o objetivo de obter os esclarecimentos necessários para elucidar as lacunas de informação impostas à 1ªCCE pela AGERBA durante os exames

técnicos iniciais procedidos, pugna-se, com esteio no art. 10, I, c/c §1º a §3º, da Lei Estadual Complementar n.º 005/1991, que seja expedida notificação ao Dirigente Máximo da AGERBA para que apresente, em até 30 (trinta) dias, as informações e os documentos solicitados pela 1ªCCE, referentes aos achados indicados no item “5.5 Insuficiência dos elementos de projeto básico” do relatório auditorial (Ref.2507561-24/26), os quais comprovariam os estudos que fundamentaram o quantitativo de serviços de terraplenagem indicado no edital da Concorrência Pública n.º 02/2019, ou, na hipótese da referida autarquia não ter realizado os referidos estudos técnicos, informe os motivos que fundamentaram a respectiva decisão, bem como os agentes públicos que a subsidiaram e a aprovaram.

Por fim, considerando que o **item 5.6** do relatório auditorial (Ref.2507561-25/27) trata da ausência de realização de estudos ambientais prévios ao lançamento do Concorrência Pública n.º 02/2019, bem como que o ofício encaminhado pela Prefeitura Municipal do Salvador (Ref.2486316-1) no dia 04/11/2020 à 1ªCCE informa que “[...] o processo de licenciamento ambiental e urbanístico para implantação do novo terminal rodoviário de Salvador de n.º 5911000000-21492/2020 ainda encontra-se em análise nesta Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo”, este MPC entende que, transcorridos cerca de 8 (oito) meses da informação prestada pelo órgão municipal, cabe, por dever de prudência e com o objetivo de aprofundar os exames auditoriais, expedir ofício à Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo da Prefeitura do Município de Salvador para que informe se o processo de licenciamento ambiental e urbanístico para implantação do novo terminal rodoviário de Salvador foi concluído, fornecendo, na oportunidade, cópia dos autos administrativos que o instruíram, a exemplo do citado processo autuado sob o n.º 5911000000-21492/2020.

Ofício SEDUR/GAB n.º 359/2020 (Ref.2486316-1):

Diante do exposto, visando o aprofundamento dos exames dos pontos abordados nos autos em apreço, em especial para sanear as limitações impostas à Primeira Coordenadoria de Controle Externo pela AGERBA, ao sonegar informações essenciais para realização do procedimento de auditoria inaugural, pugna-se:

1. que seja expedida notificação ao Dirigente Máximo da AGERBA, com fundamento no art. 10, I, c/c §§1º a 3º, da Lei Estadual Complementar n.º 005/1991, para que apresente, em até 30 (trinta) dias:

- 1.1. as informações e os documentos solicitados pela 1ªCCE, por meio do ofício “Solicitação nº 18/2020” (conforme indicado no item “5.2 Sonegação de informações imprescindíveis para análise das receitas do fluxo de caixa” do relatório auditorial - Ref.2507561-10/13), a exemplo das Demonstrações Financeiras, relativas aos anos de 2015 a 2019 da Concessionária responsável pelo Contrato n.º AGERBA Nº 10/2005;
 - 1.2. as informações e os documentos solicitados pela 1ªCCE, referentes aos achados indicados no item “5.5 Insuficiência dos elementos de projeto básico” do relatório auditorial (Ref.2507561-24/26), os quais comprovariam os estudos que fundamentaram o quantitativo de serviços de terraplenagem indicado no edital da Concorrência Pública nº 02/2019, ou, na hipótese da Autarquia concedente não ter realizado os referidos estudos técnicos, informe os motivos que fundamentaram a respectiva decisão, bem como os agentes públicos que a subsidiaram e a aprovaram.
2. que seja expedido ofício à Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo da Prefeitura do Município de Salvador para que informe se o processo de licenciamento ambiental e urbanístico para implantação do novo terminal rodoviário de Salvador foi concluído, fornecendo, na oportunidade, cópia dos autos administrativos que o instruíram, a exemplo do processo autuado sob o n.º 5911000000-21492/2020.

Após a consecução das diligências sugeridas - ou seu eventual indeferimento -, requer o Ministério Público de Contas nova vista dos autos, oportunidade em que se manifestará conclusivamente a respeito do *meritum causae*.

Salvador, 12 de julho de 2021.

MAURÍCIO CALEFFI
Procurador do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Mauricio Caleffi

Procurador do Ministério Público - Assinado em 12/07/2021



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: MZMDI3MZK1