



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. GILDÁSIO PENEDO
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.

Compulsando os autos, depreende-se que os gestores da AGERBA têm, reiteradamente, obstruído a instrução processual em apreço, ao não disponibilizar as informações solicitadas pela Primeira Coordenadoria de Controle Externo, em relação às Demonstrações Financeiras anuais de 2015 a 2019 da então Concessionária operadora do Terminal Rodoviário de Salvador, conforme apontado no item **5.2** “*Sonegação de informações imprescindíveis para análise das receitas do fluxo de caixa*” do relatório auditorial de Ref.2507561.

Nessa linha, constata-se, até o presente momento, diversos atos de obstrução processual cometidos pelos gestores da AGERBA na instrução *sub examine*, que se materializaram: 1) ao negarem acesso às informações, após solicitação feita pela 1ªCCE, no período em que se realizavam os exames técnicos iniciais, conforme pontuado no item **5.2** “*Sonegação de informações imprescindíveis para análise das receitas do fluxo de caixa*” do relatório auditorial de Ref.2507561; 2) quando, mesmo após notificados para tomarem ciência dos achados auditoriais, os gestores da AGERBA deixaram de apresentar as informações abordadas no item 5.2 do relatório auditorial da 1ªCCE; e 3) no momento em que, em resposta a determinação específica do i. Relator (despacho de Ref.2624058-1), não apresentaram as informações requisitadas. Neste ponto da instrução processual, vale destacar que documentos¹ juntados pela própria AGERBA indicam que a atual Concessionária operadora do Terminal Rodoviário de Salvador forneceu as cópias das suas Demonstrações Financeiras anuais à referida autarquia estadual, que não as juntou nos autos em apreço (mesmo após serem requisitadas pelo i. Relator), consoante demonstrado no reexame dos achados auditoriais realizado pela 1ªCCE (Ref.2764287-2)².

Por essas razões, entende este *Parquet de Contas* que se faz necessário expedir, mais uma vez, **notificação** ao Dirigente Máximo da AGERBA, alertando que o não fornecimento das cópias das Demonstrações Contábeis e Financeiras anuais de 2015 a 2019 da então Concessionária operadora do Terminal Rodoviário de Salvador (1. Balanço Patrimonial Analítico; 2. Demonstração de Resultados do Exercício; 3. Demonstração do Fluxo de Caixa; 4. Relatório Financeiro com o valor anual percebido a

¹ Trecho do Documento (Ref.2669145-7) juntado pela AGERBA, no qual há informações de que a atual Concessionária operadora do Terminal Rodoviário de Salvador forneceu cópia dos seus demonstrativos contábeis:

“O desenvolvimento das providências acerca da Solicitação nº 18/2020 ocorreram no Processo SEI nº 081.10453.2020.0003826-82. No citado expediente a Concessionária responsável pelo Contrato AGERBA Nº 10/2005 (SINART TRS) encaminhou as demonstrações financeiras por meio da Carta DP - 046/2020 (00021950001). Entretanto, o TCE exigiu as demonstrações financeiras publicadas pela SINART TRS. Neste contexto, expedimos o OF/NGCTRARP/DQS/DE No 584/2020 (00022094915) à SINART TRS para atender o quanto requerido pelo TCE. Em resposta à Concessionária apresentou a Carta DP - 053/2020 (00022358712) expondo as razões por não realizar a publicação dos balanços.”

² Relatório Auditorial (Ref.2764287-2):

[...]

O Diretor Executivo da AGERBA, por meio do OF/DE/Nº 844, de 1º/10/2021 (Ref.2669145-1/4), arguiu que os processos com as informações demandadas não estão sob a guarda da Agência, uma vez que os Contratos de Concessões da atual Rodoviária foram geridos pelo Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia (DERBA) e o Departamento de Transportes e Terminais (DTT) e, tendo em vista a extinção desses órgãos, o respectivo acervo pode estar sob a guarda da Superintendência de Infraestrutura e Transportes (SIT). Assim, foi requerida à SIT para, em caráter de cooperação, prestar as informações solicitadas (Ref.2669145-5), cuja resposta, todavia, não foi apresentada à Auditoria.

Ademais, o Gerente do NGCTRARP, através de Despacho (Ref.2669145-7), fez menção às providências adotadas durante o desenvolvimento dos trabalhos, que, entretanto, não supriram a lacuna existente.

título de receitas ordinárias e extraordinárias [detalhamento analítico, consolidado por tipo e subtipo de receita]), as quais se encontram em domínio da AGERBA (conforme indicado no documento de Ref.2669145-7, que informa a juntada de cópias das referidas Demonstrações Contábeis e Financeiras no processo SEI nº 081.10453.2020.0003826-82), poderá fundamentar a aplicação da multa prevista no art. 141, §3º, do Regimento Interno do TCE/BA c/c art. 35, VI, da Lei Complementar Estadual nº 05/1991, cujo valor deverá ser proporcional ao desvalor das condutas praticadas, considerando, pois, a reiterada resistência no fornecimento dos documentos/informações necessários ao regular exercício do controle externo por esse TCE/BA.

Regimento Interno do TCE/BA:

Art. 141. Aos servidores do Tribunal de Contas incumbidos da realização das auditorias e inspeções serão dadas condições materiais indispensáveis ao desempenho de seu trabalho, facultando-se-lhes, ainda, amplo acesso a todos os documentos e informações pertinentes por parte dos jurisdicionados.

[...]

§ 3º Em caso de sonegação ou omissão, o Tribunal de Contas assinará prazo, não superior a 30 (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 art. 35 da Lei Complementar nº 05, de 04 de dezembro de 1991.

Lei Complementar Estadual nº 05/1991:

Art. 35 - O Tribunal de Contas poderá aplicar aos responsáveis pela prática de atos irregulares e pelo descumprimento de suas decisões multa em valor de até R\$10.000,00 (dez mil reais), atualizado monetariamente mediante ato da Presidência, a cada ano, através do IGPM, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro índice que eventualmente lhe venha substituir, nos seguintes casos:

[...]

VI - sonegação de informações, falta ou atraso na remessa de processo, documento, ou desatendimento de diligência em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas.

Além disso, como medida complementar, sugere-se também que seja expedida **notificação** à atual Concessionária (SINART TRS, inscrita no CNPJ 14.417.205/0001-81³) operadora do Terminal Rodoviário de Salvador⁴ para que apresente, em até 30 (trinta) dias corridos a contar da ciência desta notificação, as suas Demonstrações Contábeis e Financeiras anuais de 2015 a 2019 (1. Balanço Patrimonial Analítico; 2. Demonstração de Resultados do Exercício; 3. Demonstração do Fluxo de Caixa; 4.

³ CNPJ informado pela AGERBA, conforme transcrito no relatório auditorial (Ref.2507561-13).

⁴ Como é cediço, o art. 91 da Constituição do Estado da Bahia de 1989, em simetria ao art. 71 da Constituição Federal de 1988, estabelece que todos os responsáveis por bens públicos estão ao alcance das funções (fiscalizatória, sancionatória...) exercidas pelos Tribunais de Contas, o que inclui, portanto, as concessionárias responsáveis por bens públicos. Por essa razão, não há óbice legal que esse Tribunal de Contas requirite as informações (relacionadas com a gestão do bem público) diretamente à concessória responsável.

Relatório Financeiro com o valor anual percebido a título de receitas ordinárias e extraordinárias [detalhamento analítico, consolidado por tipo e subtipo de receita]), conforme demandado no item 5.2 do relatório auditorial (Ref.2507561-10/13), alertando, na oportunidade, que o não atendimento da requisição poderá ser sancionado com a multa prevista no art. 141, §3º, do Regimento Interno do TCE/BA c/c art. 35, VI, da Lei Complementar Estadual nº 05/1991.

Por fim, em relação ao item **5.4 “Incoerência entre a projeção do fluxo de caixa e o Anexo III do Edital”**, com o propósito de trazer aos autos informações atualizadas, cabe, ao nosso juízo, a expedição de **notificações** ao Dirigente Máximo da AGERBA e à licitante vencedora, a Sociedade Limitada de Propósito Específico NTRS Novo Terminal Rodoviário de Salvador SPE LTDA, inscrita no CNPJ 35.480.618/0001-80 (Ref.2507561-13 e Ref.2369763-1), para que informem se foram adotadas medidas, a exemplo da celebração de termo aditivo, para correção das divergências identificadas entre o conteúdo das cláusulas do edital e seus anexos, conforme apontado no relatório auditorial (Ref.2507561-17/21), vez que a própria AGERBA reconhece a existências das divergências apontadas pela 1ªCCE⁵, bem como ao considerar que a manutenção das referidas incorreções pode provocar ou fundamentar futuros pedidos de reequilíbrio contratual com base em premissas contratuais equivocadas.

Relatório Auditorial (Ref.2507561-17/21):

[...]

5.4 Incoerência entre a projeção do fluxo de caixa e o Anexo III do Edital

Ao realizar o cotejo do Anexo III do Edital (Plano de Negócios Indicativo e Estudo de Viabilidade Econômica) com a planilha da modelagem econômico-financeira da Concedente, constante no Adendo A do mesmo Anexo, foram identificadas divergências entre as premissas registradas no referido documento e a projeção do fluxo de caixa, o que afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e implica em impropriedade dos documentos.

Nesse sentido, pertine pontuar que foram constatadas diferenças tanto no que diz respeito às receitas, quanto nos custos relacionados à obra, conforme será especificado nas linhas seguintes.

Em relação às receitas, de acordo com o Anexo III, foi estimado que a Concessionária receberia da Prestação de Serviços aos Usuários o equivalente a 10% do somatório das Receitas de: Tarifas de Embarque, Locação e Estacionamento. Aclare-se que o objeto dessa receita envolve, dentre outros, serviços de: guarda-volumes, publicidade e serviços extras de toailete.

Contudo, ao examinar a planilha da modelagem econômico-financeira, foi verificado que, de forma distinta da prevista no Edital, a projeção das receitas de Prestação de Serviços aos Usuários foi de 10% sobre as

⁵ Como registrado no relatório auditorial, a AGERBA chega a classificar uma das divergências como “equivoco redacional” (Ref.2507561-20).

Receitas de Locação e de Estacionamento, portanto, excluídas do cômputo as Receitas Tarifárias.

Saliente-se que, de acordo com os dados constantes na planilha, foi estimado que a Concessionária receberia, durante toda a vigência do Contrato, o montante de R\$34.164 mil, referente à Prestação de Serviços aos Usuários. Entretanto, levando em conta o que dispõe o Anexo III, foi observado que a quantia prevista seria de R\$62.895 mil, portanto, superior a 84% do valor previsto.

Ainda neste contexto, foi observado que, em relação às estimativas de *Capital Expenditure* (CAPEX), o Edital estabelece que os Projetos, Serviços Preliminares e Licenças Ambientais seriam equivalentes a 3,0% do custo total (sem os Benefícios e Despesas Indiretas- BDI) das atividades de construção, máquinas e equipamentos.

Todavia, na planilha consta que, para o cálculo dos mesmos elementos, foi considerada a soma das atividades de construção com BDI, e, por sua vez, a quantia referente às máquinas e equipamentos não foi levada em conta. Dessa forma, nota-se que, na planilha, foi estimado que tal custo perfaz o valor de R\$3.268 mil, enquanto que, seguindo a metodologia disposta no Edital, esta Auditoria identificou o valor de R\$2.692 mil, logo R\$ 575 mil a menor.

[...]

Impende consignar que, considerando pertinentes as premissas dispostas no Anexo III do Edital, as citadas inadequações, tanto da receita, quanto dos custos relacionados ao projeto, em conjunto, representam oportunidades de ganho para a Concessionária, que, entretanto, não foram estimadas no fluxo de caixa, uma vez que a receita estaria subavaliada em R\$28.731 mil e o CAPEX superavaliado em R\$ 575 mil, o que provoca um aumento na TIR de 8,15% para 9,23%.

Nesse sentido, válido salientar que, uma das hipóteses possíveis para retornar a TIR para o percentual inicialmente estabelecido, seria que a outorga inicial fosse de R\$21.600 mil, acima, portanto, em R\$8.600 mil do valor inicialmente estabelecido (R\$13.000 mil).

Por outro lado, caso as referências constantes no Anexo III do Edital sejam inapropriadas, os parâmetros lá consignados, ainda que apenas indicativos, podem ter afetado os interessados em participar da licitação, já que esta era a principal fonte disponível de informações sobre as variáveis da viabilidade econômico financeira do empreendimento.

Pertine pontuar que a Auditoria restringiu-se a evidenciar as divergências verificadas a partir da análise realizada, não sendo escopo deste trabalho concluir qual das premissas constantes nas peças está adequada, tendo em vista se tratar de decisão de competência do Poder Concedente.

[...]

Nesse sentido, insta consignar que os argumentos apresentados não alteram o entendimento desta Auditoria, pois, mesmo que a irregularidade relacionada a receita decorra de um “equivoco redacional”, as premissas constantes no Anexo III permaneceram vigentes durante todo o processo de licitação, sem nenhuma indicação sobre a incorreção.

Tampouco deve prosperar o argumento esposado sobre a irrelevância nos custos envolvidos com os investimentos de “Projetos, Serviços Preliminares e Licenças Ambientais”, uma vez que, quando considerado em conjunto com a irregularidade das receitas, ele se torna material.

Acresça-se que foi requisitada a apresentação da memória de cálculo que fundamentou os valores alegados para o custo com “Projetos, Serviços Preliminares e Licenças Ambientais”, oportunidade em que foi observado que o percentual referente às contingências foi calculado em duplicidade, o que provocou a diferença de R\$176 mil em relação aos cálculos da Auditoria.

Em que pese a alegação de que o Plano de Negócios é apenas indicativo, e, por isso, não provocou riscos aos interessados em participar da

licitação, vale sobrelevar que o Gestor deve prezar por um ambiente de segurança jurídica para os participantes da seleção, até mesmo para que incentive o interesse da iniciativa privada em concorrer aos projetos, ainda mais quando considerado que só houve um participante neste certame.

Diante do exposto, visando o aprofundamento dos exames, nos autos em apreço, em especial para sanear as limitações impostas à Primeira Coordenadoria de Controle Externo pela AGERBA, pugna-se que:

1. seja expedida **notificação** ao Dirigente Máximo da AGERBA para que apresente as cópias das Demonstrações Contábeis e Financeiras anuais de 2015 a 2019 da então Concessionária operadora do Terminal Rodoviário de Salvador (1. Balanço Patrimonial Analítico; 2. Demonstração de Resultados do Exercício; 3. Demonstração do Fluxo de Caixa; 4. Relatório Financeiro com o valor anual percebido a título de receitas ordinárias e extraordinárias [detalhamento analítico, consolidado por tipo e subtipo de receita]), as quais se encontram em domínio da AGERBA (conforme indicado no documento de Ref.2669145-7, que informa a juntada de cópias das referidas Demonstrações Contábeis e Financeiras no processo SEI nº 081.10453.2020.0003826-82), sob pena, em caso de descumprimento, de aplicação da multa prevista no art. 141, §3º, do Regimento Interno do TCE/BA c/c art. 35, VI, da Lei Complementar Estadual nº 05/1991, cujo valor deverá ser proporcional ao desvalor das condutas praticadas, considerando, pois, a reiterada resistência no fornecimento dos documentos/informações necessários ao regular exercício do controle externo por esse TCE/BA;
2. seja expedida **notificação** à atual Concessionária (SINART TRS, inscrita no CNPJ 14.417.205/0001-81) operadora do Terminal Rodoviário de Salvador para que apresente, em até 30 (trinta) dias corridos a contar da ciência desta notificação, as suas Demonstrações Contábeis e Financeiras anuais de 2015 a 2019 (1. Balanço Patrimonial Analítico; 2. Demonstração de Resultados do Exercício; 3. Demonstração do Fluxo de Caixa; 4. Relatório Financeiro com o valor anual percebido a título de receitas ordinárias e extraordinárias [detalhamento analítico, consolidado por tipo e subtipo de receita]), conforme demandado no item 5.2 do relatório auditorial (Ref.2507561-10/13), alertando-a, na oportunidade, que o não atendimento da requisição poderá ser sancionado com a multa prevista no art. 141, §3º, do Regimento Interno do TCE/BA c/c art. 35, VI, da Lei Complementar Estadual nº 05/1991.
3. sejam expedidas **notificações** ao Dirigente Máximo da AGERBA e à licitante vencedora, a Sociedade Limitada de Propósito Específico NTRS Novo Terminal

Rodoviário de Salvador SPE LTDA, inscrita no CNPJ 35.480.618/0001-80 (Ref.2507561-13 e Ref.2369763-1), para que informem se foram adotadas medidas, a exemplo da celebração de termo aditivo, para correção das divergências identificadas entre o conteúdo das cláusulas do edital e seus anexos, conforme apontado no item 5.4 “*Incoerência entre a projeção do fluxo de caixa e o Anexo III do Edital*” do relatório auditorial (Ref.2507561-17/21);

4. após cumprida as diligências acima, que o i. Relator avalie a necessidade e oportunidade de instar novamente a 1ªCCE para que reexamine o mérito dos achados auditoriais, que compõem os itens 5.2 “*Sonegação de informações imprescindíveis para análise das receitas do fluxo de caixa*” e 5.4 “*Incoerência entre a projeção do fluxo de caixa e o Anexo III do Edital*” do relatório auditorial, à luz dos novos documentos carreados aos autos.

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, 31 de janeiro de 2023.

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 31/01/2023



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: KZ NJCYOTYW