



RELATÓRIO

FORÇA-TAREFA/GRUPO DE COOPERAÇÃO





Sumário Executivo

A Força-Tarefa foi formalizada através da edição do Decreto Estadual n.º 47.939, de 07/04/2011, e Termo de Cooperação entre os integrantes mencionados no mesmo.

Após o recebimento e análise prévia da documentação enviada pelos órgãos de controle interno e externo, foram constituídos grupos de trabalho para cada tema selecionado, quais sejam: contratos do Programa Estadual de Concessões Rodoviárias – PECR (pedágios privados); controladores de velocidade; contratos antigos; programa “O Estado na Estrada”; contratos repactuados de obras de acesso aos municípios; concessões de estações rodoviárias e concessões de linhas intermunicipais de transporte coletivo; questões administrativas internas do DAER; contratos de 2010 e engenharia consultiva; e pedágios comunitários.

Cada grupo realizou diligências e reuniões, gerando relatórios específicos, que estão a seguir resumidos.

1. Grupo-Temático Controladores de Velocidade

O grupo realizou reuniões específicas sobre o tema, solicitou diversos documentos e realizou questionamentos acerca da matéria ao DAER. Foram analisados contratos e aditivos de pardais e lombadas eletrônicas, bem como foi verificado o andamento do novo edital para a contratação de pardais. Foram também analisados os critérios técnicos utilizados para definir a localização de controladores eletrônicos de velocidade.

Foi verificado pelo Ministério Público, por meio de informações das Promotorias de Justiça, que em 38 Municípios (Agudo, Bento Gonçalves, Butiá, Campo Bom,



Casca, Caxias do Sul, Charqueadas, Encantado, Estrela, Farroupilha, Feliz, Flores da Cunha, Gramado, Gravataí, Guaporé, Ijuí, Montenegro, Não-Me-Toque, Nova Petrópolis, Nova Prata, Osório, Palmares do Sul, Parobé, Portão, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Santiago, Santo Ângelo, Santo Augusto, São Francisco de Assis, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Tramandaí, Três Coroas, Três de Maio, Venâncio Aires, Veranópolis, Viamão) há controladores de velocidade instalados e há expediente investigatório instaurado para apuração de eventuais irregularidades.

Também foi verificado pelo Ministério Público, por meio informação das Promotorias de Justiça, que em 14 Municípios (Alvorada, Arroio do Meio, Carazinho, Erechim, Espumoso, Lagoa Vermelha, Lajeado, Passo Fundo, Rio Grande, Santa Rosa, Santana do Livramento, Soledade, Vacaria e Vera Cruz) há controladores de velocidade instalados e não há expediente investigatório instaurado para apuração de eventuais irregularidades.

Questionou-se ao DAER sobre como vem sendo realizada a digitação de multas e de recursos administrativos relacionados a infrações de trânsito, bem como sobre a transferência do Sistemas Eletrônicos de Operações Rodoviárias - SEOR de Esteio para o prédio sede da Autarquia.

Em relação à contratação dos pardais, incluindo serviços de implantação, manutenção, atualização tecnológica, transmissão e extração de dados, foram diversas as irregularidades constatadas:

- a) falta de acompanhamento ou fiscalização por parte do DAER, permitindo que fossem utilizados equipamentos usados, resultando na Ação Civil Pública n.º 1090006837-3, de 06.01.2009, e a responsabilidade funcional está sendo apurada através do Processo Administrativo Disciplinar n.º 20228-1000/09-3 (Diário Oficial do Estado de 05/12/2009);
- b) inexistência de critérios e/ou estudos técnicos para a definição da localização dos equipamentos – Decisão Normativa n.º 44/05;



- c) atuação exclusiva de empregados terceirizados na digitação de multas, cujo controle era efetivado pelo servidor Paulo Sérgio Vianna Aguiar, responsável pelo SEOR e apontado como um dos envolvidos nas denúncias veiculadas na mídia;
- d) falta de estrutura administrativa adequada à realização dos serviços destacados na alínea anterior;
- e) inexistência de controles internos confiáveis, nos mais diversos escalões administrativos; e
- f) inobservância por parte da Administração Superior do DAER – Diretorias, das inúmeras recomendações expedidas pelos diversos órgãos de controle e assessoramento – Procuradoria-Geral do Estado - PGE, Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE, Tribunal de Contas do Estado - TCE.

O Grupo-Temático recomenda:

- a) Constituição de Comissão Processante que será responsável por apurar a responsabilidade dos envolvidos nas infrações detectadas, bem como sugerir medidas administrativas corretivas e de aperfeiçoamento de rotinas;
- b) Estabelecer limitadores quanto ao direcionamento nos editais para futuras contratações de empresas fornecedoras de controladores de velocidade. Com relação à qualificação técnica, esta deverá ser restrita à qualificação técnico-profissional, conforme disposto no inciso I do § 1º do artigo 30 da Lei Federal n.º 8.666/93;
- c) Não incluir nos Instrumentos Convocatórios estipulação no sentido de vincular o preço ao número de controladores instalados;



- d) Identificar o servidor responsável pela elaboração/redação do termo de referência das licitações, bem como do Instrumento Convocatório e demais anexos;
- e) Identificar o servidor designado gestor (fiscal) dos contratos, devendo ser firmado termo de compromisso específico, com adoção de Portaria ou Ato Administrativo, em conformidade com o disposto no artigo 55, inciso IV, c/c artigo 73 da Lei n.º 8.666/93, identificando-se o responsável no extrato do contrato a ser publicado no Diário Oficial;
- f) Elaborar estudo que apure a necessidade de servidores, com fundamento nos estudos realizados pela Força-Tarefa, partindo-se do estabelecido pela Lei Estadual n.º 13.416/2010. É condição sine qua non que o DAER se reestruture administrativamente e realize concurso público, pois, além de ser um reclamo constitucional, esta providência extirpa o clientelismo e as inúmeras contratações irregulares existentes na Autarquia; e
- g) Exigir laudo técnico, da lavra de profissional habilitado, como condição para autorização e localização de controladores de velocidade.

2. Grupo-Temático Concessões de Estações Rodoviárias e Linhas de Transporte Intermunicipal de Passageiros

Iniciaram-se os trabalhos do grupo temático pelo diagnóstico da situação atual dos contratos de concessão de estações rodoviárias e de linhas de transporte intermunicipal de passageiros. Também foram ouvidos os titulares das pastas responsáveis pelas áreas em estudo – Diretoria de Transportes Rodoviários, Superintendência de Terminais Rodoviários e Superintendência de Transporte de Passageiros.



Pesquisou-se, ainda, a totalidade das ações judiciais existentes relativas ao tema, em especial as decisões já transitadas em julgado e não cumpridas até o momento.

Visando a busca de alternativas em outros entes da federação, foram analisadas as legislações dos estados de São Paulo, Paraná, Goiás, Bahia, Tocantins e Ceará.

Por fim, foi analisado o quadro resumo das atas do Conselho de Tráfego e a legislação que atribui competências e determina a composição do colegiado.

No desenrolar do trabalho, verificou-se a existência de estudo contratado pelo DAER nos anos de 1996 a 1998, onde foram efetivadas pesquisas em todo o Estado sobre as linhas de ônibus intermunicipais de passageiros.

Também foi noticiada, ao longo do processo, a existência de dívida de várias concessionárias de estações rodoviárias para com o DAER, sem as devidas medidas administrativas por parte da Autarquia.

Com fundamento nas pesquisas realizadas e nos documentos analisados, chegou-se à situação a seguir delineada.

ESTAÇÕES RODOVIÁRIAS

Como já apontado reiteradas vezes pelos órgãos de controle, a maioria dos contratos de concessão de estações rodoviárias hoje existentes é fruto de autorizações precárias ou de prorrogações efetuadas após o advento da Constituição Federal de 1988.



O tema é regido pelo art. 175 da Constituição Federal, que determina que *“Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**, a prestação de serviços públicos.”*. (grifou-se)

A Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos, a sua vez, preceitua, em seu art. 14: *“**Toda concessão de serviço público**, precedida ou não da execução de obra pública, **será objeto de prévia licitação**, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação obrigatória ao instrumento convocatório.”*. (grifou-se)

O regramento vigente, portanto, é extremamente claro quanto à exigência de realização de procedimento licitatório para a concessão de serviço público. O art. 42 da Lei n.º 8.987/95 prevê regras de transição entre o sistema vigente anteriormente à Constituição de 1988.

Os contratos de concessão existentes antes da entrada em vigor da atual Lei Maior enquadravam-se na hipótese do §1º do supracitado dispositivo legal, antes de terem sido prorrogados. Assim, vencido o prazo contratual, exigia a legislação a realização de licitação para nova contratação, o que não ocorreu, sendo, portanto, as prorrogações realizadas após a entrada em vigência da Constituição Federal de 1988 em desacordo com a legislação. Tal regramento tem sido reiteradamente descumprido pelas diversas administrações da Autarquia estadual, levando a um quadro de total irregularidade dos contratos hoje existentes, à exceção dos oriundos de procedimento licitatório, que são uma pequena minoria.

Para melhor visualização, elucida-se a situação dividindo-se o quadro por categorias de estações rodoviárias.

Categoria especial – nesta categoria enquadra-se somente a estação rodoviária de Porto Alegre. Também é a única em que o imóvel é de propriedade do DAER. Desta forma, existem duas concessões em curso, uma referente ao uso e administração do



imóvel, e outra que tem por objeto a venda de passagens. Quanto ao imóvel, a última avença data de 28 de abril de 2003. Versa sobre a autorização à empresa Veppo & Cia. Ltda., em caráter precário e provisório, da administração do imóvel onde está localizada a Estação Rodoviária Estadual de Porto Alegre. O prazo de duração é indeterminado, “até que se tenha um licitante vencedor no devido procedimento licitatório”.

No que tange à venda de passagens, foi firmado em 15 de janeiro de 2004 Termo Aditivo de Prorrogação de Prazo de Contrato de Concessão dos Serviços de Estação Rodoviária de Porto Alegre, prorrogando por 13 anos, a partir de 21 de janeiro de 2002, o prazo contratual convencionado no contrato de concessão de venda de passagens. A decisão do Conselho de Tráfego que autorizou a dita prorrogação foi revista pela Decisão da Direção Executiva do DAER n.º 11.967. Não obstante, não houve qualquer alteração de fato, prosseguindo até hoje a mesma empresa administrando o imóvel e procedendo à venda de passagens.

O DAER elaborou minuta de edital de licitação, prevendo conjuntamente a concessão da administração do imóvel e da venda de passagens. Tal minuta está em sua fase final de tramitação, tendo transitado pela PGE e pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RS - AGERGS, aguardando-se que o DAER proceda às correções apontadas pelos órgãos de controle.

Primeira, segunda e terceira categorias – os editais de licitação tramitaram pela PGE e pela AGERGS, sendo homologados em 2009. Por problemas nas licitações das estações rodoviárias de 4ª categoria, também existentes nas demais categorias, foram procedidas algumas correções, ainda não homologadas pela AGERGS. Posteriormente, a AGERGS acrescentou sugestões, que foram em sua totalidade rechaçadas pela PGE. Desta forma, encontram-se aptos para a publicação dos editais no formato aprovado no ano de 2009.

Quarta categoria – foram realizados em torno de 120 certames pelo DAER. Destes, 30 contratos encontram-se vigentes. Um número elevado de concorrências resultaram desertas.



Tendo em vista a inércia da Administração na resolução das irregularidades contratuais, ingressou o Ministério Público com 37 ações civis públicas contra a prorrogação ilegal dos contratos de concessão. Destas, 7 possuem decisão judicial definitiva de procedência, algumas com imputação de multa diária, sem que até hoje tenham sido cumpridas. Duas foram julgadas improcedentes, mas por questões processuais, sem análise do mérito. As demais encontram-se em tramitação, sem decisão definitiva. Existe, ainda, uma ação de improbidade administrativa movida pela PGE, devido à não realização de licitação para a concessão da estação rodoviária de Porto Alegre, que também se encontra em tramitação.

Em 17 de junho de 2011 foi publicado o Decreto n.º 48.111, que estipula valores de sanção entre 4 e 960 UPFs por descumprimento das concessionárias em relação aos serviços prestados, face à recomendação da Força-Tarefa de aumentar o valor das multas, que eram ínfimas.

Ainda em relação ao tema, verificou-se excessiva morosidade na cobrança de valores devidos pelas concessionárias ao DAER, levando à prescrição de grande parte do montante, sem adoção de qualquer medida para a declaração de caducidade da concessão, numa atitude de total negligência da Autarquia.

Não existe um programa regular de fiscalização. Segundo alegação do Superintendente de Terminais Rodoviários, hoje não há um quadro específico de fiscais para as estações rodoviárias, e os fiscais existentes são em número insuficiente. Resulta que os valores repassados ao DAER, a título de taxa de fiscalização, são obtidos com base nas informações oriundas dos próprios concessionários, não possuindo a Autarquia qualquer controle sobre a veracidade de tais informações.

Há distorção em relação ao valor cobrado pelas concessionárias, previsto em contrato, que corresponde a percentuais fixos - 11% sobre o valor da passagem e 15% sobre o transporte de encomendas, definidos pela Resolução n.º 2.455 do Conselho de Tráfego -, o que corresponde a um valor superior nas rodoviárias em que os valores de passagem são elevados, enquanto o serviço prestado é o mesmo.



Por último, há que se atentar para o regramento hoje existente acerca do Conselho de Tráfego. Verifica-se uma gama de poderes por demais abrangentes, constantes do Regimento Interno do Conselho de Tráfego do DAER e da Lei Estadual n.º 11.090/98, amparando decisões em afronta à legislação vigente.

TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS

A situação atual dos contratos das linhas de transporte não difere das estações rodoviárias. Ou encontram-se vencidos, ou foram prorrogados irregularmente, sem licitação, após a Constituição Federal de 1988. Existem também casos de contratos de novas concessões, sem licitação, firmados até o ano de 1998.

Além dos dispositivos atinentes à realização de licitação, já mencionados acima, o regramento legal específico do tema encontra-se exposto no art. 179 da Constituição Estadual, que determina que “lei instituirá o sistema estadual de transporte público intermunicipal de passageiros, que será integrado, além das linhas intermunicipais, pelas estações rodoviárias e pelas linhas de integração que operam entre um e outro Município da região metropolitana e das aglomerações urbanas”.

Em 23 de dezembro de 1998 foi editada a Lei Estadual n.º 11.283, que dispõe que “O transporte público intermunicipal de passageiros é serviço público e será explorado diretamente pelo Estado ou mediante concessão ou permissão de mercado, assim entendido o conjunto economicamente viável de linhas entre localidades geradoras de demanda por transporte intermunicipal de passageiros”. Remete as demais definições do sistema a uma futura lei.

Conforme os dirigentes ouvidos pelo Grupo-Temático, seria inviável levar-se a cabo licitações da forma como hoje está formatado o sistema. A uma, porque não existem dispositivos legais regulamentando o sistema estadual de transporte intermunicipal de passageiros. A duas, porque a licitação por linhas individualizadas acarretaria certames desertos



nas rotas não viáveis economicamente. A três, porque não existe uma sistematização das linhas hoje existentes, que podem ser otimizadas.

Nas pesquisas realizadas junto a outros estados da federação, observou-se que a situação não difere da hoje existente no Rio Grande do Sul. Alguns estados já editaram a legislação regulamentando o sistema de transporte coletivo, e encontram-se em fase de elaboração do plano diretor.

Verifica-se que a solução é complexa, demandando um planejamento conjunto por parte dos órgãos da Administração envolvidos.

RECOMENDAÇÕES

De pronto, constata-se a necessidade imediata de corrigir-se as irregularidades que atingem quase a totalidade dos contratos de concessão de estações rodoviárias e de linhas de transporte intermunicipal de passageiros. A premência na realização dos procedimentos licitatórios, com fundamento nos regramentos já citados, não se trata de mera formalidade jurídica, mas de real preocupação com a afronta ao interesse público.

As prorrogações de contrato realizadas após a Constituição Federal de 1988 já foram consideradas irregulares pelo Poder Judiciário, como comprovado em acórdãos.

Não há como os atuais concessionários planejarem investimentos a longo prazo, por não terem a certeza da manutenção dos atuais contratos. Urge uma solução definitiva e dentro da legalidade a amparar os administradores públicos e os concessionários, perseguindo-se sempre os objetivos da melhoria da qualidade dos serviços e a redução das tarifas.



Há que se compor uma solução intermediária que atenda tanto à premência na realização dos certames, quanto à busca pela excelência na estruturação de um sistema coletivo de transporte intermunicipal de passageiros.

Desta forma, recomenda-se:

1. A imediata publicação dos editais de licitação das estações rodoviárias de 1ª, 2ª e 3ª categorias.

2. Seja dada continuidade ao procedimento licitatório da estação rodoviária de Porto Alegre nos moldes até então concebidos, formando-se de imediato grupo de trabalho para formalização de propostas para futuras modificações no imóvel.

3. Prosseguimento na realização das licitações das estações rodoviárias de 4ª categoria.

4. Informatização dos procedimentos de fiscalização, buscando otimizá-los, com o mínimo de utilização de mão de obra humana. Sugere-se a adoção de sistema de informática que permita a transmissão de dados de venda de passagens entre as concessionárias e o DAER, em tempo real, desburocratizando o processo e agilizando a cobrança em caso de eventual inadimplência.

5. Ampliação do quadro de fiscais, através da realização de concurso público, possibilitando um controle permanente e efetivo dos contratos.

6. Revisão das competências do Conselho de Tráfego, retirando-lhe as atribuições tipicamente técnico-administrativas, da alçada do Poder Concedente, de modo que seja o colegiado um órgão de aconselhamento do Administrador, com representação paritária



entre o governo e as associações civis.

7. Início imediato da fase interna do procedimento licitatório do sistema de transporte intermunicipal de passageiros. Recomenda-se o estabelecimento de cronograma detalhado, prevendo a elaboração de plano diretor.

3. Grupo-Temático Contratos Antigos

O DAER repassou ao Grupo-Temático demonstrativo que atestava a existência de 147 (cento e quarenta e sete) contratos paralisados, atualizada até 14/04/2011, além de 35 (trinta e cinco) convenções firmadas sem ordem de início, totalizando 182 (cento e oitenta e dois) instrumentos contratuais. Posteriormente, informou a existência de 121 (cento e vinte e um) contratos repactuados relativos aos acessos municipais.

O grupo procedeu à verificação de 227 (duzentos e vinte e sete) convenções, correspondentes a aproximadamente 75% (setenta e cinco por cento) dos instrumentos informados como paralisados/repactuados pelo DAER.

A análise totalizou 82 (oitenta e dois) contratos paralisados, 79 (setenta e nove) contratos repactuados e ainda 26 (vinte e seis) contratos sem ordem de início e 40 (quarenta) contratos com repactuação não efetivada.

Além dos documentos disponibilizados pela Autarquia, foram analisados documentos encaminhados pela PGE e TCE, todos correlatos ao tema.

O TCE tem recomendado em suas auditorias que as obras antigas sofram análise acurada para a repactuação econômico-financeira, a fim de evitar prejuízos pela aplicação dos reajustes contratuais, o que possivelmente elevaria os valores contratados acima



dos de mercado.

A tabela abaixo demonstra a situação dos contratos de obras repactuados do DAER, sob o ponto de vista da vantagem econômico-financeira:

ANO	CONTRATOS ASSINADOS NO ANO	VALOR ORIGINAL	VALOR REACTUADO	SALDO ATUALIZADO DO CONTRATO EM MARÇO/2009	SALDO ATUALIZADO REACTUADO EM MARÇO/2009	ECONOMIA GERADA PELA REACTUAÇÃO
1990	4	R\$ 14.464.560,05	R\$ 50.982.078,83	R\$ 38.706.088,58	R\$ 25.081.491,40	R\$ 13.624.597,18
1994	3	R\$ 13.187.623,58	R\$ 69.728.991,30	R\$ 29.008.228,81	R\$ 25.318.805,26	R\$ 3.689.423,55
1998	59	R\$ 314.254.173,41	R\$ 842.605.265,41	R\$ 758.893.790,61	R\$ 721.711.180,27	R\$ 37.182.610,34
TOTAL	66	R\$ 341.906.357,04	R\$ 963.316.335,54	R\$ 826.608.108,00	R\$ 772.111.476,93	R\$ 54.496.631,07

Foram analisadas as memórias de cálculo de 7 (sete) contratos repactuados pelo DAER, sendo possível estabelecer a adequação dos valores avençados.

Constatou-se diversas repactuações não efetivadas, de contratos que, em sua maioria, foram assinados no ano de 1998.

A tabela abaixo demonstra os contratos de consultoria que foram repactuados, cujo objeto refere-se à fiscalização e supervisão de obras de infraestrutura rodoviária.

ANO	CONTRATOS ASSINADOS NO ANO	VALOR ORIGINAL	VALOR REACTUADO	SALDO ATUALIZADO DO CONTRATO EM MARÇO/2009	SALDO ATUALIZADO REACTUADO EM MARÇO/2009	ECONOMIA GERADA PELA REACTUAÇÃO
1995	2	R\$ 5.140.766,50	R\$ 41.405.325,47	R\$ 2.466.735,10	R\$ 1.485.879,37	R\$ 980.855,73
1998	11	R\$ 26.442.013,88	R\$ 48.797.100,13	R\$ 19.600.851,60	R\$ 16.359.505,39	R\$ 3.241.346,21
TOTAL	13	R\$ 31.582.780,38	R\$ 90.202.425,60	R\$ 22.067.586,70	R\$ 17.845.384,76	R\$ 4.222.201,94



RECOMENDAÇÕES:

a) Seja verificada a situação das repactuações constantes de contratos antigos, conforme manifestações da PGE e do TCE, bem como se ocorreram eventuais desdobramentos acerca destes;

b) Seja informado pela PGE se as irregularidades apontadas ensejaram a verificação de dano ao erário e, em caso positivo, se houve a responsabilização de gestores do DAER – improbidade administrativa;

c) Em caso de restar evidenciado prejuízo ao erário, seja o mesmo dimensionado para fins de ajuizamento de ação de cobrança;

d) Seja analisada a possibilidade de verificação de responsabilidade do Diretor de Operações do DAER à época, o qual procedeu reiteradas vezes na dispensa administrativa de caução dos contratos firmados pela Autarquia, contrariando os princípios constitucionais e legais que norteiam os processos licitatórios.

4. Grupo-Temático Pedágios Comunitários

O Grupo-Temático procurou conhecer o funcionamento dos pedágios comunitários. Basicamente, seriam três os principais assuntos que mereceriam atenção: 1) o sistema de fiscalização incidente à arrecadação; 2) a garantia do retorno dos valores arrecadados nas próprias rodovias que integram os polos pedagiados; e, 3) a modelagem da contratação dos serviços atinentes aos polos de pedágios comunitários.

Foram realizadas diligências ao Centro de Controle Operacional – CCO, local de monitoramento dos pedágios comunitários no prédio do DAER, bem como nas 3 (três)



praças de pedágios administradas pelo DAER. Também foi realizada visita a uma praça de pedágio de rodovia concedida, em Venâncio Aires, polo de Santa Cruz do Sul.

Foram verificadas diversas irregularidades no que pertine à administração e fiscalização dos pedágios comunitários. Com efeito, vê-se que a administração exercida pelo DAER e pelas empresas contratadas é falha, dando ensejo a fraudes. Dentre outras, destacam-se as seguintes irregularidades:

- 1) Na visita ao CCO (Sala de Monitoramento), verificou-se que, em diversas pistas de pedágio, há uma sequência de ligar e desligar as pistas;
- 2) As câmeras muitas vezes aparecem desreguladas, de modo a não captar as placas ou o número de eixos dos veículos, impedindo a fiscalização pelo DAER, sem que ninguém tome providências;
- 3) O DAER possui sistema de filmagem nas praças, o qual não é utilizado para auditoria da arrecadação da praça; além disso, a gravação da filmagem não é realizada em tempo integral e ninguém efetua o seu monitoramento;
- 4) Não foi atendida a solicitação da Força-Tarefa no sentido da apresentação de relatórios completos de tráfego, acompanhados de fotos (incluindo veículos pagantes e não-pagantes por qualquer motivo);
- 5) Os relatórios emitidos pelo DAER e pela empresa administradora das praças indicam tão-somente os veículos isentos e as violações ocorridas, e somente há fotos destes veículos;
- 6) As 3 (três) estagiárias do CCO utilizam a mesma senha para acessar o sistema, bem como ninguém soube informar qual servidor do DAER possui a senha *master*, que autoriza privilégios no sistema COMPSIS – Computadores e Sistemas Ind. e Com. Ltda.;
- 7) Não há fiscalização adequada por parte do DAER, nos termos do art. 67 da Lei n.º 8.666/93 - os fiscais das praças cumprem horário de 8h diárias, enquanto os fiscais enviados nos termos da Portaria n.º 1.415/2008 do DAER (itinerantes) só atendiam 3 turnos (excluído o turno da madrugada (0h até 6h), de sábado a sexta, sendo que a partir de



03/2011, os finais de semana foram excluídos, bem como são enviados fiscais em apenas um turno (de segunda a sexta), e algumas semanas ficam até mesmo sem fiscal;

8) Os fiscais não realizam – de regra – relatórios de fiscalização, nos termos do art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93, e tampouco foram capacitados para auditoria pelo sistema COMPSIS utilizado nas praças;

9) Os arrecadadores podem emitir recibos em múltiplas vias (em Portão, esta reimpressão de segundas e terceiras vias, conforme relatórios do sistema COMPSIS, era muito superior às demais praças – num percentual de 3,47%, contra 0,25% em Coxilha e 0,28% em Campo Bom);

10) O número de reimpressões subiu consideravelmente (de cerca de 2.000 para cerca de 10.000 por mês) depois que os veículos passaram a trafegar por dentro das pistas das cabines, sem pista exclusiva para os isentos (a partir de 10/2010) – chegando a cerca de 14.000 reimpressões a partir de 01/2011 em Portão. Os números totais de reimpressão desde o início do sistema em 2010, até 05/2011, foram de 162.128 (sendo 2.586 em Coxilha, 18.696 em Campo Bom e 140.846 em Portão);

11) Desobediência ao contrato, no sentido de que, para haver reimpressões, deveria haver concordância do fiscal do DAER (exceto na praça de Coxilha);

12) Existência de lacunas (o terminal arrecadador fica sem comunicação com o sistema) no sistema COMPSIS, pendentes de processamento, o que impossibilita o correto fechamento diário dos relatórios das praças – em Portão, 733 lacunas, em Coxilha, 123, e em Campo Bom, 15;

13) Quando da determinação de processamento das lacunas, foi apresentado como 'facilitador' pela empresa Gussil – Indústria, Comércio e Prestação de Serviços Ltda. o funcionário Bruno – cujo afastamento havia sido pedido pelo DAER no ano de 2009;

14) Alteração da resolução das câmeras nas praças de pedágio, que foi baixada, a partir de outubro de 2010, não se conseguindo mais ler nitidamente a cidade nas placas;

15) Os arrecadadores não digitavam as placas de quaisquer veículos (utilizando uma placa genérica; em Portão, p. ex., PPP0000), gerando impossibilidade de conferência fidedigna;



16) O controlador, na praça de Portão, fica de costas para a via, verificando as violações apenas por foto, e não tendo visibilidade quanto ao que ocorre nas vias;

17) As cabines na praça de Portão e Campo Bom são extremamente precárias e mal instaladas, com fiação exposta e CPU sem proteção, permitindo eventuais fraudes;

18) Os geradores das 3 (três) praças estão estragados e os *no-breaks* não suportam a falta de energia por mais de 2 (duas) horas;

19) São apenas 3 (três) estagiárias (uma pela manhã, duas pela tarde) que trabalham no CCO, sem um único servidor efetivo do DAER;

20) Existência de diferença no valor de R\$ 194 mil na praça de Portão, entre o declarado nos relatórios e o efetivamente depositado em favor do DAER; na praça de Campo Bom, a diferença é de cerca de R\$ 550, sendo que não há diferença na praça de Coxilha;

21) Os contratos das praças de Portão e Coxilha terminaram, a PGE orientou no sentido de não serem permitidos contratos emergenciais e que o DAER gerisse diretamente as praças até nova contratação (Parecer n.º 15.177/2009), mas a Autarquia seguiu pagando a contratada por indenização.

22) Existência de isenções irregulares na praça de Portão, mediante a reimpressão de recibos de veículos pagantes, registrando-se, após, no sistema, outros veículos pagantes como isentos e entregando-lhes, a título de recibo, aqueles reimpressos, com desvio de valores.

Foram solicitadas ao MPE investigações e apuração dos fatos referentes a irregularidades verificadas na praça de Portão. Para isso, foram trocadas informações e fornecidos subsídios ao Promotor de Justiça da Comarca daquele município, resultando na denúncia de 29 pessoas, dentre elas 3 servidores do DAER, e afastamento de 13 (inclusive com confissões já realizadas por alguns funcionários da Gussil), bem como ajuizamento de 3 ações relativas à praça de pedágio de Portão: 155/2.11.0001085-3 (denúncia por peculato e bando e quadrilha); 155/1.11.0001166-6 (improbidade); 155/1.11.0001118-6 (afastamento e bloqueio de bens).



Diante destas questões, entende-se possível indicar as seguintes medidas para o aperfeiçoamento dos serviços:

1) Colocação de monitores nas cabines para facilitar a digitação das placas ao arrecadador, a ser verificada a necessidade após a instalação de câmeras com OCR (leitor óptico de caracteres), que facilitará o registro das placas;

2) Colocar em funcionamento todas as câmeras do DAER nas 3 (três) praças de pedágio, com monitoramento 24 horas no CCO;

3) Verificar diariamente a posição, o foco, a resolução e a perfeita transmissão das câmeras do sistema COMPSIS, de todas as pistas, em todas as praças de pedágio;

4) Cadastramento no sistema da COMPSIS dos veículos isentos, com a digitação da placa de todos eles a cada passagem nas praças de pedágio; quando a isenção for em razão de domicílio, no momento do cadastramento, deverá ser solicitado comprovante de endereço e declaração de domicílio, sob as penas da lei;

5) As reimpressões de recibos devem ser proibidas aos arrecadadores, só sendo permitidas mediante solicitação ao fiscal do DAER (com senha específica), devidamente justificadas e com arquivamento da via substituída;

6) O posicionamento do controlador na torre de controle deve permitir uma visão geral de todas as pistas da praça de pedágio;

7) Devem ser melhoradas as condições físicas das praças: as cabines dos arrecadadores devem ser aperfeiçoadas, de modo a dar segurança ao sistema e evitar possíveis fraudes; a iluminação da praça em geral – e, em especial, das pistas – deve ser melhorada; devem ser consertados os geradores das praças e dada a devida e regular manutenção preventiva; os *no-breaks* das praças devem manter única e exclusivamente o funcionamento do sistema;

8) O DAER deve propiciar as condições para o término da execução do contrato da COMPSIS, terminando as obras civis necessárias para integração do sistema de auto-expresso (Visa/DBTRANS/AVI);

9) Com relação aos valores arrecadados nas praças, o total deve ser



diariamente malotado para o DAER, não podendo haver saldo;

10) Com relação ao saldo existente na praça de Portão (cerca de R\$ 194 mil), o DAER deve proceder ao processamento de todas as lacunas deixadas pela ex-administradora da praça (Gussil), consolidar os relatórios e apurar o saldo real para cobrança;

11) Deve ser apurado pelo DAER o valor de todas as reimpressões realizadas sem a autorização da fiscalização da Autarquia – mormente as mais de 140 mil ocorridas em Portão -, conforme previsto nos instrumentos contratuais, para cobrança e ressarcimento ao erário;

12) Devem ser corretamente exploradas as potencialidades do sistema de informática da empresa COMPSIS, com treinamento e capacitação do pessoal do DAER (fiscais das praças, responsáveis pelo CCO e SPA – Superintendência de Pedágios sob Administração Direta) e das contratadas, de modo a serem feitos os processamentos de lacunas, a verificação se as pistas estão sendo desligadas, a emissão de todos os relatórios competentes, o registro de imagem de todos os veículos (pagantes e isentos) – medidas estas que devem ser adotadas imediatamente na Praça de Coxilha, para registro das passagens múltiplas -, e todas as demais ferramentas disponibilizadas pelos sistema;

13) Devem ser imediatamente alocados servidores do DAER no CCO, em Porto Alegre, capacitados a exercer a fiscalização das praças de pedágio (fiscalização essa que não pode ser delegada a estagiárias, as quais podem auxiliar, mas não serem as responsáveis), devendo ser feita auditoria em todas as pistas, todos os arrecadadores e todos os miniturnos, de todas as praças, obedecendo toda a trilha de auditoria do sistema COMPSIS, durante 24 horas;

14) Deve ser criada uma política de segurança (controle de acessos e senhas) e diretivas de acessos e privilégios no âmbito da SPA, definindo as atribuições e responsabilidades no sistema COMPSIS;

15) Devem ser cobrados os servidores do quadro do DAER lotados nas praças de pedágio e SPA para que exerçam a fiscalização efetiva das praças de pedágios comunitários, com atribuições e responsabilidades bem definidas de supervisão, fiscalização, etc., de modo a cumprir as exigências legais (art. 67 da Lei n.º 8.666/93) e exercer efetivamente o controle, minimizando as possibilidades de fraudes. Esta fiscalização deve ser exercida diariamente durante 24 horas.

16) Tendo em vista a omissão quanto à fiscalização da praça de Portão, possivelmente configurando falta funcional, a ser devidamente apurada pela Comissão



Processante, é recomendada a substituição imediata destes fiscais (Pascal e Guetulino) por outros capacitados e treinados para exercer a fiscalização efetiva da praça;

17) Deve ser dada prioridade à assinatura do contrato da praça de pedágio de Coxilha, de modo a terminar com a situação irregular de pagamentos por indenização; quanto à praça de Portão, que enfrentava a mesma situação, foi assinado o contrato com a empresa vencedora do certame, que iniciou a prestação de serviço no dia 02/07 à meia-noite;

18) Impositiva a realização de concurso público para ingresso de novos servidores no DAER, tendo em vista o quadro extremamente deficitário de pessoal da Autarquia;

19) Os valores do pedágio são depositados no Caixa Único do Estado (Decreto Estadual n.º 33.959/91), dificultando sua liberação ao DAER, para uso nas atividades em razão das quais é cobrado. Seria importante vincular as receitas do pedágio às finalidades para as quais é cobrado, excepcionando do Caixa Único do Estado, no particular.

Algumas ações foram adotadas pelo DAER durante os trabalhos e por recomendação da Força-Tarefa, quais sejam: emissão de recibos em via única; digitação de todas as placas de veículos pagantes; e regulagem do posicionamento das câmeras.

No mais, quanto às irregularidades verificadas, foram encaminhadas as medidas pertinentes para detalhada apuração e respectiva responsabilização: de um lado, a Promotoria de Justiça da Comarca de Portão/RS, a partir das informações repassadas pela Força-Tarefa, aprofundou as investigações das irregularidades relativas àquele pedágio, ajuizando 3 (três) ações relativas à praça de pedágio de Portão (denúncia por peculato e bando e quadrilha, improbidade e afastamento e bloqueio de bens); de outro, a instauração de uma Comissão Processante, sob a presidência da PGE.

5. Grupo-Temático Programa “O Estado na Estrada”

O Programa Emergencial para Manutenção de Rodovias Estaduais



Pavimentadas, intitulado “O Estado na Estrada”, foi implementado a partir de novembro de 2009. Neste Programa, o Estado do Rio Grande do Sul foi dividido em 13 lotes, com previsão de manutenção de 2.261,03 km de rodovias. Cada lote do Programa foi contratado separadamente, resultando, assim, em 13 contratos, que totalizam um valor original de R\$ 313.258.550,29.

Com relação à supervisão das obras do Programa, o expediente administrativo n.º 022628-0435/09-2, que tratava da contratação de empresas para supervisão das obras do Programa, ficou paralisado na Diretoria-Geral do DAER de 15/04/2010 a 09/05/2011. Tal fato ocorreu sob a justificativa não formalizada de que não haveria tempo hábil para a implementação das modificações solicitadas pela PGE em determinados itens da minuta de contrato proposta pelo DAER.

Desta forma, a execução das obras do Programa foi realizada sem a supervisão de empresas contratadas pelo DAER, fazendo com que a fiscalização e a supervisão recaíssem integralmente sobre as Superintendências Regionais da entidade.

A fim de verificar a conformidade dos serviços executados com o Projeto Básico e com as medições realizadas, foram efetuados trabalhos de levantamento visual pela CIENTEC – Fundação de Ciência e Tecnologia, com acompanhamento da Força-Tarefa, no Lote 8, de responsabilidade da Superintendência Regional de Pelotas, entre os dias 14 e 16 de junho do corrente, tendo sido percorrida toda a extensão dos trechos para exame visual. Já a coleta de amostras iniciou-se no dia 15 de junho, com o envio a campo de uma equipe de técnicos da CIENTEC para coleta dos corpos de prova, que posteriormente foram encaminhados para exame de laboratório. A análise foi dividida em duas etapas: na primeira foram realizados exames de espessura, e, na segunda etapa, posterior ao término da Força-Tarefa, serão realizados ensaios de densidade, teor de betume, granulometria e composição da massa asfáltica.

As conclusões do levantamento visual realizado pela Força-Tarefa são as seguintes:

- O projeto elaborado pela SPQ (Superintendência de Pesquisas Rodoviárias) com a intervenção proposta foi parcialmente executado, sem justificativas para as



alterações;

- O levantamento executado pela Superintendência Regional de Pelotas apresenta inconsistências. Ex: Previsão de microrrevestimento em Tapes com erro de 500 m;
- Má gestão dos recursos previstos para o Lote 8 (R\$ 16.734.787,63):
 - execução de CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado a Quente em acostamento (São Lourenço do Sul);
 - execução de reperfilagem no acostamento (Piratini e Sentinela do Sul);
 - 2 (dois) trechos inicialmente previstos e não atendidos (Hermenegildo e Barra do Chuí);
 - execução de CBUQ em área municipal (Sentinela do Sul);
 - medições indevidas.

Podemos concluir que os quantitativos previstos no caderno de soluções foram utilizados na sua totalidade sem que tenha havido o atendimento de toda a extensão prevista nos trechos. O fato decorre, parcialmente, pela aplicação de material nos acostamentos, sem apresentação de justificativa formal e aval da equipe técnica do DAER responsável pelos serviços executados nos respectivos trechos.

A análise documental, bem como as vistorias realizadas pela Força-Tarefa, evidenciam os problemas ocorridos nos trechos em que houve manutenção rodoviária prevista no Programa em questão. As deficiências, sobretudo de fiscalização por parte do DAER, fazem com que a qualidade das obras entregues fique prejudicada, além de caracterizar má aplicação de recursos públicos.

Recomendamos, desta forma, sobre todo o Programa:



- Que o DAER notifique as empresas, com base nos relatórios técnicos da CIENTEC, a respeito dos serviços não executados, e, em relação aos serviços executados em desacordo com o Caderno de Soluções, que as mesmas justifiquem os motivos. Não havendo condições técnicas para aceitar as justificativas, que as empresas sejam notificadas para complementar e/ou adequar os serviços conforme relatório analítico de cada trecho.

- Em relação ao lote 8, vistoriado pela Força-Tarefa, recomendamos o seguinte:

a) No trecho que liga o Município de Piratini ao entroncamento com a BR 293 (ERS-702), compreendendo uma extensão total de 34,8 km, para atender ao contrato, no trecho em que foi mudada a solução, numa extensão de 3,4 km, o mesmo deve ser refeito com a aplicação de Tratamento Superficial Simples - TSS com polímero e capa selante, conforme especificado no Caderno de Soluções, e também atender a espessura no entorno do Km 2,300 e na extensão do Km 5,000 ao Km 7,000, e do Km 8,000 ao Km 10,000.

b) No trecho que liga a BR-116 ao Município de São Lourenço (ERS-265), numa extensão de 5,12 km, para atender ao contrato é necessária a execução dos serviços nos 800 m finais do pavimento, sendo prevista a reconstrução conforme o Caderno de Soluções.

c) No trecho que liga o Município de Tapes ao entroncamento da BR-116 (ERS-717), compreendendo uma extensão total de 14,19 km, para atender ao contrato, do Km 0,000 ao 3,300 deverá ser executado o *cape seal* e demais serviços necessários para atender a espessura de 3,0 cm de reperfilagem do Km 2,000 ao 7,000 e do Km 11,000 ao 13,000.

d) No trecho que liga o Município de Sentinela do Sul ao entroncamento da BR-116 (ERS-715), compreendendo uma extensão total de 3,40 Km, para atender ao contrato, do Km 1,700 ao 2,500, a reconstrução da base deve ser executada com 15 cm de brita graduada, e não com 12 cm, e no trecho do Km 2,500 ao 3,200 deve ser executada a sub-base de 15 cm de rachão e mais a base de brita graduada de 20 cm, além das demais aplicações correspondentes, para que seja atendida a espessura da reperfilagem prescrita de 3,0 cm.

e) Sejam atendidos os dois trechos em que não houve intervenção, a saber: ERS 699 – Barra do Chuí – Entroncamento BRS-471 (Chuí-Fronteira BR/UR) e VRS 833 – Entroncamento BRS-471 (p/ Santa Vitória do Palmar) – Hermenegildo.



f) Que as medições sejam assinadas pelo fiscal do contrato e pelo Superintendente Regional, quando a mesma pessoa não tiver ambas as atribuições.

g) Que o DAER encaminhe representação ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e Agronomia – CREA/RS, por descumprimento do Código de Ética Profissional, de todos os profissionais que não cumpriram com o projeto conforme prescrito no Caderno de Soluções, e/ou não formalizaram as alterações executadas, para as respectivas obras, tanto por parte da empresa executora como da fiscalizadora.

h) Que a CIENTEC dê continuidade aos trabalhos de levantamento em todos os lotes, seguindo a mesma metodologia empregada no lote 08, com a finalidade de comparar os resultados dos levantamentos de campo e análise em laboratório com o prescrito no Caderno de Soluções. Tal recomendação vem ao encontro das necessidades de continuação da análise do programa em questão que serão efetuadas pelo TCE. Que seja observada com atenção especial a drenagem, se houve execução conforme consta no orçamento de cada lote, principalmente em relação ao lote 10, por estar prevista a execução de 3.724,00 m na pista e 487,00 m no Posto de Controle de Pesagem (PCP). Também deverão ser analisados os motivos para a não execução dos PCPs previstos nos lotes do respectivo Programa, com exceção dos lotes 08 e 09.

i) Deverá, ainda, ser avaliada a continuação dos serviços, em virtude do tempo de paralisação das obras, sendo prudente o DAER reexaminar as soluções prescritas para certificar que atendam às necessidades de recuperação dos pavimentos.

j) Que o TCE realize inspeção especial nos demais lotes do Programa.

6. Grupo-Temático Contratos do Programa Estadual de Concessões Rodoviárias – PECR

O grupo foi constituído com o fito de analisar os contratos de concessão rodoviária do Estado que se encontram próximos de seu término.

Como o estudo relacionado ao modelo de concessão adotado e as eventuais adaptações necessárias para administração das vias rodoviárias estaduais estava sendo objeto de apreciação por Câmara Temática do Conselho de Desenvolvimento Econômico



e Social, o grupo direcionou o trabalho para outro ponto que reiteradamente constava da pauta de discussão do DAER com as empresas concessionárias, que diz respeito ao pleito de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos levado a efeito pelas concessionárias.

Com a finalidade de dar suporte à Câmara Temática referida, o grupo recomenda ao DAER que realize ou contrate estudo de contagem de fluxo de veículos nas praças de pedágio existentes nas estradas estaduais que integram o PEGR, e realize inventário patrimonial em todas elas, conforme planos de investimentos previstos no Programa.

Destaca-se que a partir da denúncia dos Convênios de Delegação n.º 09/96, 011/96, 012/96, 013/96, 014/96 e 015/96, efetivada em 20/08/2009, operou-se, de pleno direito, a sub-rogação do Estado pela União nos direitos e obrigações dos contratos de concessão rodoviária, os quais permanecem inalterados. Até o momento não houve assunção dos contratos pela União.

No entanto, tendo em vista insistente posição das concessionárias, enfatizando a existência de desequilíbrio econômico-financeiro em seu favor, mostra-se relevante tecer considerações sobre o tema.

Dada a importância e complexidade do assunto, houve consenso dos participantes no sentido de que, no prazo da Força-Tarefa, não haveria tempo hábil para realização de análise minuciosa dos eventos supostamente causadores do alegado desequilíbrio dos contratos, restando possível a realização de estudo preliminar que poderá subsidiar o trabalho de aprofundamento do tema.

Considerando a linha acima traçada, o trabalho desenvolvido pelo grupo buscou analisar o contido nos relatórios elaborados pela Equipe de Auditoria do TCE e pela Equipe de Fiscalização da AGERGS.



Igualmente, foram consultados relatórios disponibilizados pelo DAER, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Polos de Pedágios.

Foram promovidos debates com técnicos do TCE e da AGERGS acerca de vários pontos tratados nos citados relatórios, bem como com os técnicos do DAER responsáveis pela elaboração do Programa Estadual de Concessão Rodoviária.

Não há dúvidas de que o tema é bastante extenso e complexo, mas conclusão inexorável é que qualquer definição acerca da existência ou não de eventual desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos somente será possível após a realização de detalhada análise de qualificação jurídica de cada um dos eventos acimados de causadores de desequilíbrio.

Estudo preliminar já foi desenvolvido no âmbito da Equipe de Consultoria da Procuradoria do Domínio Público Estadual da PGE e deverá ser considerado em análises posteriores.

Os relatórios do TCE e da AGERGS não se detiveram a efetivar qualificação jurídica de cada um dos eventos. Ressalte-se que a AGERGS, em relação a alguns itens, realizou a análise mencionada e concluiu que o montante total dos investimentos constitui risco das concessionárias. Do mesmo modo, concluiu que as praças de bloqueio não abertas não podem ser consideradas como fator de desequilíbrio.

Por certo que a análise dos eventos e sua qualificação jurídica demandará tempo para sua efetivação. Porém, existem algumas providências que, desde logo, podem e devem ser adotadas, destacando-se, dentre elas e face à constatada omissão da União em relação à fiscalização das estradas concedidas, a manutenção pelo DAER, até o término das atuais concessões, da realização de levantamentos sistemáticos para apuração do cumprimento das condições contratuais de qualidade das rodovias que compõem os polos rodoviários



concedidos, com o objetivo de proteção dos usuários e aferição de eventual desequilíbrio econômico-financeiro em favor do Estado.

Em face da impossibilidade da exaustão da análise de todos os eventos que possam ter gerado desequilíbrio nos contratos, o grupo entende que os trabalhos deverão ser estendidos além da Força-Tarefa, com a formação de grupo de trabalho específico para esta finalidade, a fim de que sejam apurados e analisados todos os eventos e calculado eventual desequilíbrio.

Para o trabalho do referido grupo, recomendamos:

1. Realizar avaliação preliminar acerca da viabilidade de exame de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato considerando a existência ou não de prejuízo e de exequibilidade do ajuste. Para tanto, considerar a ementa do Parecer PGE n.º 14.744, aprovado em 01/10/2007, bem como jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ, que orienta na mesma direção.

2. Realizar estudo das causas de desequilíbrio apontadas pelas concessionárias e enquadramento das mesmas nos riscos assumidos pelas partes.

Concluiu o grupo, que se apresentam como risco das concessionárias, que deverão absorver eventuais variações: a determinação dos volumes de tráfego e a estimativa de seus crescimentos, bem como os investimentos e os custos de operação que foram apresentados no fluxo de caixa do projeto pelo período da concessão e a captação dos recursos financeiros necessários à prestação do serviço, cabendo ao poder público os riscos relacionados com a fixação das tarifas de pedágio e com o prazo da concessão.

3. Apurar eventuais causas de desequilíbrio econômico-financeiro em favor dos usuários e/ou do Poder Concedente.



É de ser dada especial atenção ao fato de que não tem sido observado pelas concessionárias o cumprimento dos padrões de exigência dos indicadores de qualidade contratualmente assegurados.

4. Definir os critérios para apuração de valores e para elaboração e atualização do fluxo de caixa.

É importante considerar a posição da doutrina no sentido da inexistência de garantia perpétua de rendimento do capital investido.

De outra parte, é relevante esclarecer que não é pacífica, do ponto de vista jurídico, a utilização de critério não previsto contratualmente para fins de equação econômico-financeira. No caso sob exame em que as concessionárias propugnam o emprego da Taxa Interna de Retorno - TIR como critério de reajustamento, importa referir que tal critério não foi previsto contratualmente e não consta das cláusulas que remetem ao equilíbrio econômico-financeiro. Além do mais, a TIR não é o único meio disponível para avaliar o equilíbrio do contrato.

Assim, ainda que se considerasse a possibilidade de utilização da TIR, o que se admite por argumentação, sendo omissa no contrato quanto à utilização da TIR alavancada ou desalavancada, parece prudente a utilização da taxa na modalidade não alavancada, pois as condições de financiamento dizem respeito às concessionárias e são fatores exógenos à concessão.

É preciso considerar a possibilidade de recomposição de eventuais fatores de desequilíbrio econômico do contrato por meio da utilização de fluxo de caixa marginal, assim entendido como a projeção da variação no desempenho da conta caixa do concessionário, medindo a influência de alterações das atividades decorrentes de um determinado evento sobre o comportamento do caixa da concessionária.



A adoção do fluxo de caixa marginal afasta qualquer discussão acerca da notória alteração da TIR ao longo da contratualidade, fato que tem motivado modificação da posição adotada pelo TCU.

5. Quantificar a expressão monetária de eventuais causas de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, tanto em prol do Poder do Concedente/usuários, quanto das concessionárias.

7. Grupo-Temático Supervisão e Fiscalização de Obras Rodoviárias

As conclusões e recomendações da Força-Tarefa acerca da fiscalização de obras rodoviárias foram baseadas nos diversos apontamentos da CAGE sobre o tema, bem como em manifestações da PGE em resposta a questionamentos do DAER referentes à contratação de empresas de consultoria para a prestação de serviços de fiscalização e supervisão de obras.

O DAER, nas últimas décadas, mudou seu perfil de atuação, passando da construção, operação e conservação rodoviárias para a terceirização desses serviços, direcionando seu foco para o planejamento, gerenciamento e fiscalização das obras. O quadro funcional diminuiu ao longo dos anos, e, atualmente, a Autarquia alega haver carência de servidores para a execução das atividades-fins, principalmente, a de fiscalização de obras rodoviárias.

Os equipamentos adquiridos no passado para tal fim não foram renovados e se tornaram obsoletos, restando poucos em funcionamento, mantidos com base no chamado “canibalismo”, que é a retirada de peças de alguns para a manutenção de outros. Estes equipamentos são utilizados para serviços de manutenção de rodovias nas Superintendências Regionais.



Como forma de suprir as carências de pessoal, equipamentos e estrutura administrativa, a fiscalização de obras rodoviárias, atividade-fim do DAER, foi terceirizada, com poucas exceções, quando realizada pelos próprios servidores da Autarquia. A regra deveria ser a eventual terceirização da supervisão, que serviria de auxílio à fiscalização exercida pelo DAER, restrita a obras maiores, ou que envolvessem algum conhecimento técnico especializado não profundamente dominado pelos servidores da Autarquia. No entanto, o que se verifica atualmente é que as chamadas consultoras são contratadas de forma reiterada para exercer a supervisão e fiscalização das obras, sem que os técnicos do DAER sequer consigam fiscalizar os trabalhos das consultoras.

Os relatórios da CAGE referentes aos anos de 2006 a 2010 apontaram diversos problemas em relação à fiscalização e à supervisão de obras rodoviárias, como: contratação e remuneração de pessoal e equipamentos, e não de serviços, sem qualquer cobrança e incentivo à produtividade; falta de relatório técnico de acompanhamento da obra; medição e pagamento de serviços em duplicidade, a maior ou até mesmo não executados; profissionais pagos por meio de contratos de supervisão trabalhavam exclusivamente nos então chamados Distritos Operacionais e no prédio-sede da Autarquia, caracterizando desvio do objeto contratual; medição de serviços de supervisão sem que houvesse obra em andamento a ser fiscalizada; custo da supervisão maior que o da execução da obra ou bastante variável e acima do aceitável, causados pela não desmobilização das equipes das consultoras, mesmo com obras executadas de forma morosa; medições intempestivas de serviços de obras e de supervisão; ensaios de laboratório com resultados insatisfatórios, sem qualquer atitude para acompanhamento e correção de problemas.

A CAGE abordou, ainda, a restrição à competitividade dos editais para a contratação das consultoras, com apontamentos em relação às exigências de capacitação técnico-operacional, à ponderação adotada no instrumento convocatório, o qual adotava o critério de técnica (70%) e preço (30%), com excessiva pontuação à equipe técnica, o que encarecia os contratos, sem que houvesse uma fiscalização efetiva por parte do DAER ao longo da sua execução.

Dentre as recomendações da CAGE, destacamos a seguinte:



“Assim, o que deve ser exigido das consultoras é que fiscalizem as obras, apresentem seus relatórios sobre andamento, qualidade dos materiais e técnicas empregadas, ensaios de laboratório, medições e outros produtos finais que o DAER julgar necessários, e que sejam responsáveis, inclusive com fornecimento de ART, pelos serviços prestados, e não que forneçam determinado número de profissionais, equipamentos, imóveis ou outros recursos.”

Em vistorias realizadas pela Força-Tarefa, no mês de junho de 2011, em rodovias integrantes dos contratos do Programa “O Estado na Estrada”, foi verificada a falta de fiscalização por parte dos servidores do DAER, conforme relatado no item 5 deste Sumário Executivo. Foram verificadas medições de serviços a maior e de serviços não executados, alterações nas soluções técnicas e no local de aplicação dos serviços sem registro formal, bem como problemas técnicos de execução.

Outro fator importante em relação à atividade de fiscalização é a falta de treinamento e capacitação continuados. O DAER não tem disponibilizado aos seus técnicos cursos para atualização em relação às novas técnicas de engenharia.

É importante frisar que a fiscalização de obras rodoviárias é atividade-fim do DAER, e deveria ser exercida exclusivamente por servidores de carreira da Autarquia, com eventual apoio de empresas contratadas para a realização de tarefas complementares, como ensaios de laboratório, levantamentos topográficos ou assessoramento em assuntos que exigissem especialização e conhecimentos não profundamente dominados pelos técnicos da Autarquia. Esta tese tem sido defendida pela PGE em manifestações diversas, dentre as quais destacamos o Parecer n.º 14.653.

Recomendamos a realização de um levantamento sobre as reais necessidades de técnicos para esta e outras atividades-fins, com a finalidade de realizar concurso público para suprir as necessidades de pessoal. De forma transitória, os contratos com empresas de supervisão deverão ser gerenciados e fiscalizados pelo DAER. A terceirização dos



serviços não retira da Autarquia a sua obrigação de gerenciar e fiscalizar a obra e todos os contratos envolvidos.

Os novos servidores, bem como os atuais, deverão ser inseridos em programa de capacitação e treinamento permanentes, a fim de buscar e manter os conhecimentos necessários inerentes às suas funções.

Na hipótese de contratação de empresas com a finalidade de supervisão de obras, o edital deverá prever a remuneração pelos serviços prestados, e não pelos recursos humanos e materiais disponibilizados. Composições com quantitativos de pessoal, equipamentos, materiais de consumo, entre outros itens, servirão de base para a elaboração dos orçamentos dos serviços, mas não poderá haver remuneração por esses insumos, mas sim por um valor global, proporcional aos serviços prestados. O DAER deverá exigir da empresa que faça a supervisão da obra, realize ensaios de laboratório, levantamentos topográficos, medições, relatórios de acompanhamento, entre outros, fornecendo uma ART referente aos serviços prestados. Não deverá ser exigido que a empresa possua na obra um quadro técnico permanente; tampouco, que a empresa mantenha veículos, equipamentos, escritórios e laboratórios fixos na obra, evitando a ociosidade verificada em diversas auditorias da CAGE e, conseqüentemente, diminuindo custos.

Os novos editais para a contratação das supervisoras deverão preferencialmente utilizar o critério de julgamento por menor preço, evitando a excessiva subjetividade presente nas pontuações previstas nos itens Conhecimento do Problema, Plano de Trabalho e Experiência da Equipe Técnica, presentes nos editais atualmente utilizados pelo DAER.

8. Grupo-Temático Assuntos Administrativos

O grupo analisou o funcionamento interno, as atividades cotidianas do DAER e eventuais carências e irregularidades a elas relacionadas.



Atualmente a folha de pagamento do DAER/RS é executada no próprio Órgão, e não no Sistema Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul - RHE, que visa dotar a administração do Estado de uma moderna, consistente e adequada ferramenta para a gestão de recursos humanos, integrando dados e informações pertinentes a todas as funções gerenciais de pessoal, em termos de uma nova filosofia de controle e planejamento, ligada diretamente ao processo de folha de pagamento.

Considerando os benefícios que a adoção do sistema trará ao DAER, a Força-Tarefa recomenda que ocorra a transposição da folha de pagamento da Autarquia ao Sistema RHE, fato que dará mais transparência e confiabilidade à gestão de recursos humanos da Autarquia.

O Senhor Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística expediu, na data de 28 de março de 2011, a Portaria n.º 08/11, determinando ao DAER que proceda à instalação de ponto biométrico em todas as suas dependências, no prazo de até 120 dias. O assunto é objeto do expediente administrativo n.º 6750-0535/11-2.

Em razão dos trabalhos da Força-Tarefa, a Direção do DAER encaminhou o referido expediente administrativo à Central de Compras do Estado - CECOM para licitação.

A CAGE apontou no Parecer e Relatório de Auditoria nº 008-46/2006 problemas relacionados as áreas no entorno da estação rodoviárias de Porto Alegre, sendo recomendada pela Força-Tarefa a imediata identificação dos limites e das ocupações da área, com a correção de todas as irregularidades que venham a ser constatadas.

O DAER é proprietário do helicóptero BELL, prefixo PT-YTC, patrimoniado sob o n.º 51.519. Na data de 20/11/2001, foi celebrado o Termo de Cessão de Uso n.º PJ/01/01, entre a Secretaria Estadual de Transportes (atual SEINFRA) e o DAER, cujo objeto foi a cedência por prazo indeterminado da já referida aeronave.



Em 14/04/2010 foi assinado pela então Governadora do Estado do RS o Decreto n.º 47.177 que dispõe sobre a transferência da Divisão de Serviços Aéreos, órgão integrante da SEINFRA, para a Brigada Militar - BM, órgão vinculado à Secretaria de Segurança Pública – SSP.

Com o advento do mencionado Decreto, todos os bens, direitos e obrigações da Divisão de Serviços Aéreos foram transferidos ao Esquadrão de Transportes da BM. Consequentemente, as obrigações da atual SEINFRA com relação ao helicóptero também foram transferidas.

Por recomendação da Força-Tarefa, e em razão do bem em tela estar patrimoniado no DAER, preocupou-se o Senhor Secretário de Infraestrutura e Logística em oficiar o Comandante do Esquadrão de Transporte da BM solicitando a regularização da posse direta da aeronave.

O assunto deu origem ao expediente administrativo n.º 29073/1203/11-7 que, atualmente, encontra-se no Comando da BM para análise.

A Força-Tarefa recomenda que o DAER providencie a transferência efetiva do bem à BM, embasado no artigo do 2º do Decreto Estadual nº 47.177, de 14 de abril de 2010.

Está tramitando na 7º Vara da Fazenda Pública do Foro de Porto Alegre a Ação de Improbidade n.º 001/1.05.0369844-3 (antigo n.º 101750090), em face de Antônio Britto e outros, que tem por objeto questionar o valor pago pela aeronave, bem como sua destinação. O processo encontra-se em fase de instrução, tendo sido finalizada a perícia técnica.