TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Relatório de

# Auditoria Operacional

## PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS

**TC - 024155.989.24-7**

2024

**Conselheiro Relator:**

**Dimas Eduardo Ramalho**

**Instrução por:**

**Diretoria de Contas do Governador - DCG4**

*São Paulo, 2025*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**SDG – Secretaria-Diretoria Geral**
**DCG – Diretoria de Contas do Governador**

# RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE O PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS

**TC-**024155.989.24-7.

**Conselheiro Relator:** Dr. Dimas Eduardo Ramalho.

**Modalidade:** Desempenho operacional.

**Objetivos:** Analisar o desenho institucional e o desempenho histórico do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, considerando, para tal, suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

**Período abrangido pela auditoria:** 2024.

**Período de realização da auditoria:** Planejamento de abr/2024 a set/2024; Execução de set/2024 a nov/2024; e Relatório de dez/2024 a mar/2025.

**Responsáveis:**

| FASE | Responsáveis |
|---|---|
| | Nome |
| Planejamento | [redacted] |
| | [redacted] |
| | [redacted] |
| Execução | [redacted] |
| | [redacted] |
| Relatório | [redacted] |
| | [redacted] |

**Órgãos/Entidades:** Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI).

**Vinculação no TCE/SP:** Em 2024: 9ª DF (SEMIL), 8ª DF (ARTESP e SPI) e 4ª DF (SFP). Em 2025: 4ª DF (SEMIL), 8ª DF (ARTESP e SPI) e 9ª DF (SFP).

## RESUMO

O presente relatório de auditoria operacional teve como objetivo analisar o desenho institucional e o desempenho histórico do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, considerando, para tal, suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação, envolvendo, dentre outros órgãos, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e a Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI).

Nesse contexto, foi apurado se o planejamento do Poder Concedente para a concessão de rodovias - principalmente para a seleção dos investimentos requeridos no âmbito dessas concessões – vem sendo embasado em planos estaduais logísticos de longo prazo que atendam a metas e objetivos de desenvolvimento.

Ainda, foi verificada a estrutura de governança que envolve o processo de planejamento, regulação, fiscalização e gestão das concessões de rodovias, analisando-se aspectos relacionados à atuação da Secretaria de Parcerias em Investimentos na figura de Poder Concedente e da ARTESP como Agência Reguladora.

Também foi averiguada a forma pela qual o Estado monitora os produtos das concessões e avalia seus resultados, tanto sob a ótica dos objetivos e metas estipulados pelos contratos e pelos planos de logística, como também em termos de seus resultados econômicos e orçamentário-financeiros.

Salienta-se que, para efetivar o escopo de auditoria, a principal forma de coleta de dados utilizada foi o envio de Requisições de Documentos e Informações à SPI, ARTESP, SEMIL e à SFP e, a partir dos documentos e dados recebidos, efetuaram-se as análises e embasaram-se as conclusões apresentadas ao longo deste trabalho.

Portanto, o Programa Estadual de Concessões de Rodovias foi analisado enquanto política pública, tendo seus aspectos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação como focos centrais dos testes de auditoria realizados.

Assim sendo, no que tange à etapa de formulação, verificou-se que os instrumentos de planejamento que deveriam subsidiar o Programa possuem baixa efetividade: as concessões de rodovias implementadas ao longo dos anos

foram pouco orientadas por disposições estratégicas em logística e transporte. Conforme vasta documentação analisada pela equipe de auditoria a partir de seleção de projetos de concessões rodoviárias a partir de 2009 (ou seja, desde a segunda fase do Programa Estadual de Concessões de Rodovias), apurou-se que as concessões rodoviárias do Estado vêm sendo formuladas sem grandes relações com as peças de planejamento elaboradas pelo Estado. Nesse sentido, também foi averiguado que as decisões do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) para concepção de novas concessões rodoviárias não demonstraram serem embasadas pelo planejamento setorial em logística, indicando que o governo estadual não tem aproveitado todo o potencial de mobilização de capital privado para o investimento em efetivo desenvolvimento no setor de logística do Estado de São Paulo.

Em relação à implementação do Programa (com enfoque na atuação da SPI na figura de Poder Concedente e da ARTESP como Agência Reguladora), constatou-se que o quadro de pessoal da SPI é preenchido, preponderantemente, por cargos em comissão. Ademais, observou-se indícios de que a participação direta da Pasta no planejamento para implementação de novas concessões rodoviárias é diminuta e que seu sistema de controle interno carece de aprimoramento. Ainda, a partir da análise dos relatórios das Diretorias de Fiscalização acerca das Contas Anuais da ARTESP de 2015 a 2023, apurou-se que a Agência vem apresentando reincidentes falhas em aspectos relacionados a sua gestão e governança. Também se apontou que seu Planejamento Estratégico não foi aprovado para o biênio 2023/2024, além de demonstrar não ter realizado avaliações específicas sobre a implementação das ações propostas pelos planos estratégicos em anos anteriores. Finalmente, foi averiguado que os relatórios que a ARTESP deve encaminhar mensalmente à SPI a respeito dos processos administrativos que tenham por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais com a aplicação das correspondentes penalidades não tinham seu prazo de envio observados, tampouco geravam o valor esperado para servirem de base para eventuais tomadas de decisão e ações corretivas por parte do Poder Concedente.

Já no âmbito do monitoramento e avaliação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, salientou-se, inicialmente, a necessidade de melhoria nas ações coordenadas pela ARTESP e concessionárias visando o melhor desempenho dos indicadores analisados no âmbito deste trabalho, quais

sejam o número de acidentes graves, horas nos níveis de serviço “E” e “F” e qualidade do asfalto. Em seguida, em virtude da não existência de Fonte Detalhada específica, verificou-se que a Secretaria da Fazenda e Planejamento não soube detalhar informações acerca da aplicação dos recursos advindos das concessões rodoviárias. Finalmente, constatou-se a existência de contratos de concessão rodoviárias que apresentavam grandes defasagens percentuais de execução de seu cronograma de investimentos.

Diante do exposto, a equipe de auditoria apresentou, salvo melhor juízo, propostas de encaminhamento à SEMIL, SPI, ARTESP e SPF, bem como aos Conselhos Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP).

Primeiramente, as propostas endereçadas à SEMIL envolveram, dentre outros aspectos, o oferecimento de apresentações e informações periódicas aos Conselheiros do CDPED e CGPPP acerca dos estudos e propostas elaborados no âmbito do Plano de Ação da Macrometrópole em Transporte e Logística (PAM-TL), assim como os resultados preliminares do novo Plano de Logística e Investimentos. Ainda, propôs-se que fossem utilizadas melhores práticas no planejamento de políticas públicas, prevendo marcos de monitoramento e modelos de avaliação já no texto do novo Plano de Logística e Investimentos, em contratação pela Secretaria.

Salienta-se que, tanto à SPI quanto à SEMIL, recomendou-se que o grau de detalhamento de seus projetos prioritários que visam o desenvolvimento logístico do Estado fossem elevados, sendo sugerido, dentre outros aspectos relevantes, a indicação de suas formas de implementação (obra pública, concessão comum ou parceria) e a definição de prazos mais realistas para a conclusão dos investimentos, bem como que fossem consideradas as necessidades de ajustes interfederativos como condicionantes de ações prioritárias quando da proposição do novo Plano de Logística e Investimentos.

Ainda no âmbito da SPI, dentre outros aspectos, também foi proposta a elaboração de modelo de manifestação técnica que justificasse a seleção do projeto de concessão rodoviária à vista das prioridades estabelecidas pelo Governo Estadual, bem como a promoção e execução enquanto Poder Concedente, de uma cultura de avaliação de impacto das concessões junto às Secretarias setoriais dos objetos de Concessão, trazendo ao CDPED e CGPPP subsídios e relatórios técnicos acerca dos resultados das concessões. Também se propôs que a Pasta desenvolvesse estudo com análises pormenorizadas acerca da adequabilidade e suficiência da atual composição de seu quadro de

pessoal, considerando, de acordo com sua disponibilidade orçamentária, a promoção de concurso público para provimento de cargos efetivos.

A equipe de auditoria propôs, dentre outras medidas, que a ARTESP publicizasse as informações a respeito dos resultados contratuais das concessões, divulgando amplamente os dados de investimentos, nível de serviço, qualidade do asfalto, número de acidentes e atendimento aos usuários, entre outros. Ainda, assim como à SPI, foi proposto que a Agência desenvolvesse estudo que abrangesse análises pormenorizadas da adequabilidade e suficiência da atual composição de seu quadro de pessoal, considerando, de acordo com sua disponibilidade orçamentária, a promoção de concurso público para provimento de cargos efetivos. Também foi indicado que a ARTESP desenvolvesse plano de ação em conjunto com as concessionárias visando, de acordo com as peculiaridades de cada contrato, a melhoria dos índices relacionados ao número de acidentes graves, níveis de serviço, qualidade do asfalto e outros indicadores nas rodovias concedidas, detalhando suas respectivas metas, prazos e os responsáveis pela implementação de cada etapa.

Ao CDPED e do CGPPP propôs-se a elaboração de normativos que exigissem um rol mínimo de informações quanto à justificativa técnica, a vantajosidade e a priorização dos projetos de concessão rodoviária, bem como a conexão entre as propostas preliminares dos projetos de concessão rodoviária e objetivos de desenvolvimento logístico e longo prazo, com a exposição de dados e evidência que justifiquem o desenho e oportunidade dos projetos.

Finalmente, as propostas endereçadas à SFP visaram a identificação dos projetos de investimento prioritários no âmbito das concessões de rodovias para o quadriênio de cada Plano Plurianual, bem como a estruturação de rotinas contábeis, orçamentárias e controles para o acompanhamento do ingresso de receitas das concessionárias de rodovias e de eventuais dispêndios com elas.

Sendo assim, mediante a implementação das propostas de encaminhamento, almeja-se que o Programa Estadual de Concessões de Rodovias seja aperfeiçoado em suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Dessa forma, espera-se que os objetivos logísticos e de desenvolvimento do Estado sejam alcançados de acordo com as demandas de transporte de cargas e de pessoas identificados em seus planos logísticos de longo prazo.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO ..... 8
1.1 Identificação Simplificada do Objeto e Objetivo da auditoria ..... 9
1.2 Antecedentes ..... 9
1.3 Escopo da auditoria ..... 9
1.4 Metodologia ..... 10
2 VISÃO GERAL ..... 13
2.1 O Programa Estadual de Concessões de Rodovias ..... 13
2.2 A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) ..... 17
2.3 A Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) ..... 20
2.4 O Conselho Diretor do Programa estadual de Desestatização e o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas ..... 23
2.5 Outros *stakeholders* relevantes no contexto do programa ..... 23
3 FORMULAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS ..... 26
3.1 Os instrumentos de planejamento que deveriam subsidiar o Programa possuem baixa efetividade ..... 27
3.2 As concessões de rodovias implementadas foram pouco orientadas por disposições estratégicas em logística e transporte ..... 35
3.3 As decisões em concessões de rodovias não são afetadas pelo planejamento setorial em logística ..... 45
4 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS ..... 48
4.1 A SPI possui quadro de pessoal preenchido majoritariamente por cargos em comissão e apresenta falhas em sua atuação como Poder Concedente ... 48
4.2 A ARTESP apresenta falhas reincidentes de gestão e governança e carece de procedimentos e rotinas de planejamento e autoavaliação ..... 54
4.3 A interlocução entre a SPI e a ARTESP através de relatórios mensais carece de plena eficácia e tempestividade ..... 62
5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS ..... 67
5.1 Há uma cultura de abandono em relação às peças de planejamento setorial para logística e transportes ..... 68
5.2 Não há adequado acompanhamento dos resultados econômicos do Programa pela Fazenda Estadual ..... 74
5.3 Há um descompasso entre investimentos previstos e efetivamente realizados ao longo dos anos em alguns contratos de concessão ..... 76
6 CONCLUSÃO ..... 79
7 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO ..... 81
REFERÊNCIAS ..... 86
APÊNDICES ..... 90
APÊNDICE A – ODS IDENTIFICADOS NO TRABALHO ..... 90

LISTA DE FIGURAS ..... 97
LISTA DE GRÁFICOS..... 98
LISTA DE TABELAS ..... 99
LISTA DE QUADROS ..... 100
LISTA DE SIGLAS ..... 101
LISTA DE ANEXOS ..... 103

# 1 INTRODUÇÃO

O artigo 175 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) esclarece que os serviços públicos podem ser prestados diretamente pelo Estado ou sob regime de concessão[1], determinando que lei específica disponha sobre o regime das empresas concessionárias, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado.

A Lei nº 8.987/95 cumpre o papel de norma geral das concessões, indicando que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptem sua respectiva legislação às prescrições da Lei Federal para atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Sendo assim, a Lei Estadual nº 7.835/92 e suas alterações dispõem sobre o regime de concessão de obras e serviços públicos no Estado de São Paulo. Dentre outros tópicos, a norma elenca as cláusulas essenciais dos contratos de concessão, apresenta os direitos e deveres do Poder Concedente, do concessionário e dos usuários e determina as hipóteses de extinção contratual e intervenção.

Instituído em março de 1998, o "Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo" tem o objetivo de suprir as necessidades de investimentos na infraestrutura de transportes rodoviários no Estado[2]. Nesse contexto, o primeiro lote de rodovias estaduais foi concedido à "Concessionária do Sistema Anhanguera Bandeirantes S.A. – AutoBAn" em maio daquele ano.

Regulados e fiscalizados pela Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), o Estado atualmente conta com mais de 11,2mil quilômetros de rodovias concedidas[3], representando cerca de 42% da malha rodoviária estadual[4].

---

[1] A CF/88 também cita em seu Art. 175 o regime de permissão como forma de prestação de serviços públicos. Contudo, considerando o objeto deste trabalho, as permissões não serão abordadas na introdução e visão geral deste relatório.

[2] Sítio eletrônico da ARTESP. Disponível em: http://novasconcessoes.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/rodovias/programa-de-concessoes.aspx#:~:text=O%20%E2%80%8BPrograma%20de%20Concess%C3%B5es,e%20%C3%A0%20seguran%C3%A7a%20dos%20usu%C3%A1rios. Acesso em: 06 de maio de 2024.

[3] Sítio eletrônico da ARTESP. Disponível em: http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/artesp/atuacao-da-agencia.aspx. Acesso em: 06 de maio de 2024.

[4] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024, item 13.

## 1.1 IDENTIFICAÇÃO SIMPLIFICADA DO OBJETO E OBJETIVO DA AUDITORIA

O presente relatório de auditoria operacional tem como objeto o Programa Estadual de Concessões de Rodovias, sendo seu objetivo analisar o desenho institucional e o desempenho histórico do Programa, considerando, para tal, suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

## 1.2 ANTECEDENTES

Em relação aos trabalhos antecedentes, esta Diretoria realizou, no âmbito das Contas do Governador de 2014, auditoria de natureza operacional sobre a composição do quadro de pessoal da Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP)[5], cujo objetivo foi avaliar a adequação do quadro de pessoal para o desempenho da ARTESP no cumprimento de seu papel na regulação das concessões de infraestrutura rodoviária estadual.

A metodologia de coleta e análise de dados envolveu o envio de requisições de documentos e informações à Agência, a consulta de relatórios de supervisão e fiscalização produzidos pela própria ARTESP e, quando aplicável, pelas Empresas de Apoio à Fiscalização (EAFs), além do acompanhamento, *in loco,* de fiscalização da ARTESP na concessionária AutoBAn.

Os principais achados que constam no relatório demonstraram que, na ausência de fiscalização de apoio, a composição do quadro de pessoal da ARTESP era insuficiente e, até aquele momento, não havia sido feito concurso público para o preenchimento dos cargos efetivos.

## 1.3 ESCOPO DA AUDITORIA

Em termos gerais, o escopo desta auditoria abrange a análise do Programa Estadual de Concessões de Rodovias sob a ótica de sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Nesse contexto, é apurado se o planejamento do Poder Concedente para a concessão de rodovias - principalmente para a seleção dos investimentos requeridos no âmbito dessas concessões – é embasado em

[5] O "Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre a ARTESP – a composição do quadro de pessoal" foi elaborado no âmbito do TCA nº 012428/026/14 apensado ao TC nº 000788/026/14 (Contas do Governador de 2014).

planos estaduais logísticos de longo prazo que atendam a metas e objetivos de desenvolvimento.

Ainda, é verificada a estrutura de governança que envolve o processo de planejamento, regulação, fiscalização e gestão das concessões de rodovias, analisando-se aspectos relacionados à atuação da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) na figura de Poder Concedente e da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP).

Também é averiguada a forma pela qual o Estado monitora os produtos das concessões e avalia seus resultados, tanto sob a ótica dos objetivos e metas estipulados pelos contratos e pelos planos de logística, como também em termos de seus resultados econômicos e orçamentário-financeiros.

Enfatiza-se que, considerando a natureza operacional da presente auditoria, não são escopo deste trabalho análises individualizadas dos contratos de concessões rodoviárias, valendo-se como premissa a avaliação da performance do Programa Estadual de Concessões de Rodovias como um todo.

Também não é escopo deste relatório o programa "Siga Fácil" que, coordenado pela Secretaria de Parcerias em Investimentos, tem o objetivo de promover a implementação do sistema de cobrança de tarifas do tipo "*free flow*" (sistema automático livre) nas rodovias sob concessão do Estado[6].

## 1.4 METODOLOGIA

A presente auditoria operacional foi conduzida sob três grandes etapas: o planejamento, a execução e a elaboração deste relatório.

Inicialmente, a etapa de planejamento consistiu na leitura do antecedente "Relatório de Fiscalização Operacional sobre a ARTESP - a composição do quadro de pessoal"[7], apresentado no tópico 1.2 deste trabalho. Em seguida, estudou-se a legislação e outras referências documentais acerca do objeto de auditoria que são oportunamente citados durante a Visão Geral e Achados de Auditoria deste trabalho.

---

[6] Disponível em: https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/a-secretaria/. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

[7] O "Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre a ARTESP – a composição do quadro de pessoal" foi elaborado no âmbito do TCA nº 012428/026/14 apensado ao TC nº 000788/026/14 (Contas do Governador de 2014).

Concomitantemente, com o intuito de aprofundar o conhecimento adquirido e compreender as atividades práticas que envolvem a operacionalização do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, realizaram-se cinco reuniões com a Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), uma com a Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) e outra com a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), totalizando sete encontros.

No decorrer desse processo de estudo e processamento inicial de informações, desenvolveram-se as técnicas de diagnóstico "Análise SWOT"[8] e "Análise Stakeholder" que, respectivamente, mapeia as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças associadas ao objeto de auditoria e esquematiza as responsabilidades, interesses e impactos às partes interessadas do objeto de auditoria, contribuindo para a elaboração da Matriz de Planejamento em seguida.

Sendo o principal produto desta etapa da auditoria, a Matriz de Planejamento sistematizou as questões e subquestões de auditoria, elencando seus critérios, fontes de informação e as metodologias de coleta e análise de dados, além de antecipar eventuais limitações que poderiam surgir e, por fim, antever as conclusões esperadas a partir do confronto entre a situação prática encontrada e o critério objetivo definido pela equipe de auditoria[9].

A fase de Execução da auditoria consistiu na aplicação de procedimentos de coleta e análise de dados que permitissem que o escopo de auditoria descrito no tópico 1.3 fosse efetivado, sendo utilizado a Matriz de Planejamento como ferramenta norteadora[10].

Salienta-se que a principal forma de coleta de dados utilizada pela auditoria foi o envio de Requisições de Documentos e Informações à SPI, ARTESP, SEMIL e à Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e, a partir dos documentos e dados recebidos, efetuaram-se as análises e embasaram-se as conclusões apresentadas neste trabalho.

Esclarece-se que para a elaboração deste trabalho, o Programa Estadual de Concessões de Rodovias foi pensado como uma das políticas

---

[8] Do inglês S *(Strengths)*, W *(Weaknesses)*, O *(Opportunities)* e T *(Threats)*: Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças, respectivamente.

[9] Os achados de auditoria, formalizados nos capítulos 3, 4 e 5 deste relatório, foram trabalhados a partir dessa comparação entre a situação real e o critério de auditoria, ou seja, "o que é" em relação "ao que deveria ser".

[10] Em virtude de o escopo de auditoria já ter sido pormenorizado no item anterior deste relatório, sua metodologia de coleta e análise de dados foi explicada, a seguir, de forma direta e objetiva.

estaduais tributárias de uma política pública maior: o desenvolvimento logístico do Estado, responsável pelo provimento de infraestrutura de transportes para o escoamento de carga e passageiros. As políticas setoriais de transporte e logística possuem grande relevância no Estado com o maior Produto Interno Bruto e a maior população do país, onde os volumes de transferências de carga e de pessoas - tanto dentro do território estadual quanto para além dele - são superlativos.

Essa decisão de abordagem não sobrepõe o trabalho desta Diretoria de Contas do Governador (DCG) àqueles já realizados com excelência pelas Diretorias de Fiscalização (DFs) da Casa, que já realizam as fiscalizações pertinentes nos *stakeholders* do Programa e nos principais objetos de concessão por meio das auditorias dos contratos de concessão, suas licitações e aditivos contratuais, além do acompanhamento contratual em si. Também não se sobrepõe ao trabalho do Núcleo de Acompanhamento de Execução Contratual (NAEC) deste Tribunal, que fiscaliza, sob a ótica da engenharia, as obras incluídas dentro dos contratos de concessão[11].

Assim, o Programa Estadual de Concessões de Rodovias foi analisado enquanto política pública, tendo seus aspectos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação como focos centrais dos testes de auditoria. É sobre cada uma dessas etapas do ciclo de uma política pública que os capítulos de achados de auditoria serão estruturados.

Como critério geral de auditoria para efetuar essas análises, a auditoria utilizou, naquilo que era aplicável, o Referencial de Controle de Políticas Públicas elaborado pelo Tribunal de Contas da União[12].

---

[11] A equipe de auditoria se reuniu em duas oportunidades com a 8ª DF e em uma com o NAEC.

[12] Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. 150 p.

# 2 VISÃO GERAL

## 2.1 O PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS

Em 05 de julho de 1996, a Lei Estadual nº 9.361/96 criou o Programa Estadual de Desestatização (PED). Ainda em vigência, o objetivo do programa foi reorganizar a atuação do Estado de modo a permitir que a Administração Pública concentrasse esforços e recursos em atividades prioritárias, que, segundo a norma, envolvem as áreas de educação, saúde e segurança pública[13].

Para tal, o PED propiciava à iniciativa privada a prestação de serviços públicos e a execução de obras de infraestrutura através dos regimes de concessão, permissão ou autorização[14].

Nesse sentido, dois anos após a edição da norma, o Programa Estadual de Concessões de Rodovias foi instituído pelo Governo do Estado de São Paulo em 1998 visando fomentar a infraestrutura de transportes rodoviários paulista, conforme previamente introduzido no tópico 1 deste trabalho. Desde então, as concessões de rodovias paulistas vêm sendo realizadas em etapas, totalizando sete até o momento[15].

Salienta-se que o "Programa Estadual de Concessões de Rodovias" não é um programa de natureza orçamentária, ou seja, não apresenta um código e nomenclatura própria nas peças orçamentárias do Estado (Plano Plurianual ou Lei Orçamentária Anual). Nas peças orçamentárias estaduais, há produtos e ações distribuídos em programas distintos que concorrem para o atingimento dos objetivos do Programa paulista de concessões rodoviárias em análise (como os Programas "3935 – Desenvolvimento de Parcerias em Investimentos" e "3936 – Desenvolvimento e Excelência da Prestação dos Serviços de Transporte Delegados"), o que não invalida seu entendimento como uma política pública em si. Conforme afirma LASSANCE (2021), "a necessidade de uma política ter normalmente mais de um programa se deve ao fato de que há causas que correm em raias próprias e precisam ser trabalhadas em

[13] Lei Estadual nº 9.361/96, Art. 1º, II.

[14] Lei Estadual nº 9.361/96, Art. 1º, I e Art. 2º, I.

[15] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024, item 14.

paralelo". Ainda, o autor afirma que "os problemas de políticas públicas são, em geral, complexos e multicausais; e, dificilmente são resolvidos de forma serial"[16].

Assim sendo, a figura 1 foi elaborada pela ARTESP e apresenta as sete etapas de concessão, os lotes de rodovias concedidas e suas respectivas concessionárias, as datas de assinatura e duração dos contratos e outras informações relevantes para o contexto desta Visão Geral[17]:

**Figura 1 - Etapas de concessão do Programa Estadual de Concessões de Rodovias**

| ETAPA | CONCESSIONÁRIA / ANO | Edital | Contrato | Contrato Original (TTI) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Período (anos) | Início | Fim |
| 1 | L01 - Autoban | 007/CIC/97 | 005/CR/98 | 20 | 01/05/1998 | 01/05/2018 |
| | L03 - Tebe | 013/CIC/97 | 001/CR/98 | 20 | 02/03/1998 | 02/03/2018 |
| | L05 - Vianorte | 009/CIC/97 | 002/CR/98 | 20 | 06/03/1998 | 06/03/2018 |
| | L06 - Intervias | 019/CIC/98 | 011/CR/00 | 20 | 17/02/2000 | 17/02/2020 |
| | L08 - Centrovias | 016/CIC/97 | 008/CR/98 | 20 | 18/06/1998 | 18/06/2018 |
| | L09 - Triângulo do Sol | 014/CIC/97 | 006/CR/98 | 20 | 18/06/1998 | 18/06/2018 |
| | L10 - Autovias | 018/CIC/97 | 009/CR/98 | 20 | 31/08/1998 | 31/08/2018 |
| | L11 - Renovias | 010/CIC/97 | 004/CR/98 | 20 | 14/04/1998 | 14/04/2018 |
| | L12 - Viaoeste | 008/CIC/97 | 003/CR/98 | 20 | 30/03/1998 | 30/03/2018 |
| | L13 - Colinas | 017/CIC/97 | 012/CR/00 | 20 | 02/03/2000 | 02/03/2020 |
| | L20 - SPVias | 020/CIC/98 | 010/CR/00 | 20 | 10/02/2000 | 10/02/2020 |
| | L22 - Ecovias | 015/CIC/97 | 007/CR/98 | 20 | 27/05/1998 | 27/05/2018 |
| 2 | L07 - Rota das Bandeiras | 002/2008 | 003/ARTESP/09 | 30 | 02/04/2009 | 02/04/2039 |
| | L16 - Raposo Tavares | 004/2008 | 002/ARTESP/09 | 30 | 16/03/2009 | 16/03/2039 |
| | L19 - Rondon Oeste | 006/2008 | 005/ARTESP/09 | 30 | 06/05/2009 | 06/05/2039 |
| | L21 - Rodovias do Tietê | 005/2008 | 004/ARTESP/09 | 30 | 23/04/2009 | 23/04/2039 |
| | L23 - Ayrton Senna / Carvalho Pinto | 003/2008 | 006/ARTESP/09 | 30 | 17/06/2009 | 17/06/2039 |
| | L24 - Rodoanel - Trecho Oeste | 001/2008 | 001/ARTESP/08 | 30 | 01/06/2008 | 01/06/2038 |
| 3 | L25 - Rodoanel - Trecho Sul/Leste | 001/2010 | 001/ARTESP/11 | 35 | 09/03/2011 | 09/03/2046 |
| 4 | L27 - *PPP* Tamoios | 001/2014 | SLT008/2014 | 30 | 19/12/2014 | 16/04/2045 |
| 5 | L28 - Entrevias Concessionária | 003/2016 | 0352/ARTESP/2017 | 30 | 05/07/2017 | 05/07/2047 |
| | L29 - Via Paulista | 005/2016 | 0359/ARTESP/2017 | 30 | 22/11/2017 | 22/11/2047 |
| 6 | L30 - Eixo (Pi-Pa) | 001/2019 | 0409/ARTESP/2020 | 30 | 04/06/2020 | 04/06/2050 |
| 7 | L31 - Econoroeste | 002/2022 | 0500/ARTESP/2023 | 30 | 28/04/2023 | 28/04/1953 |
| 7 | L26 - *PPP* Rodoanel Norte | 001/2022 | 0521/ARTESP/2023 | 31 | 12/09/2023 | 12/09/1954 |

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024, item 14. No âmbito da etapa 1, as linhas cujas contes estão na cor "laranja" são referentes a contratos já vencidos. Os demais contratos da etapa 1 ainda estão em vigência em virtude de reequilíbrios econômico-financeiros que prorrogaram sua validade. Finalmente, considerando a data de início e o período de vigência dos contratos da etapa 7, entende-se que suas respectivas datas finais hão de ser, respectivamente, 2053 e 2054, e não 1953 e 1954 como é apresentado na tabela elaborada pela ARTESP.

[16] LASSANCE, A. O Que é uma Política e o Que é um Programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. Boletim de Análise Político-Institucional nº 27 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, março de 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/21 0322_bapi_27_artigo_07.pdf. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

[17] Nota-se que a figura 1 foi elaborada previamente à assinatura do contrato do Lote 32 – Litoral Paulista em 03 de outubro de 2024.

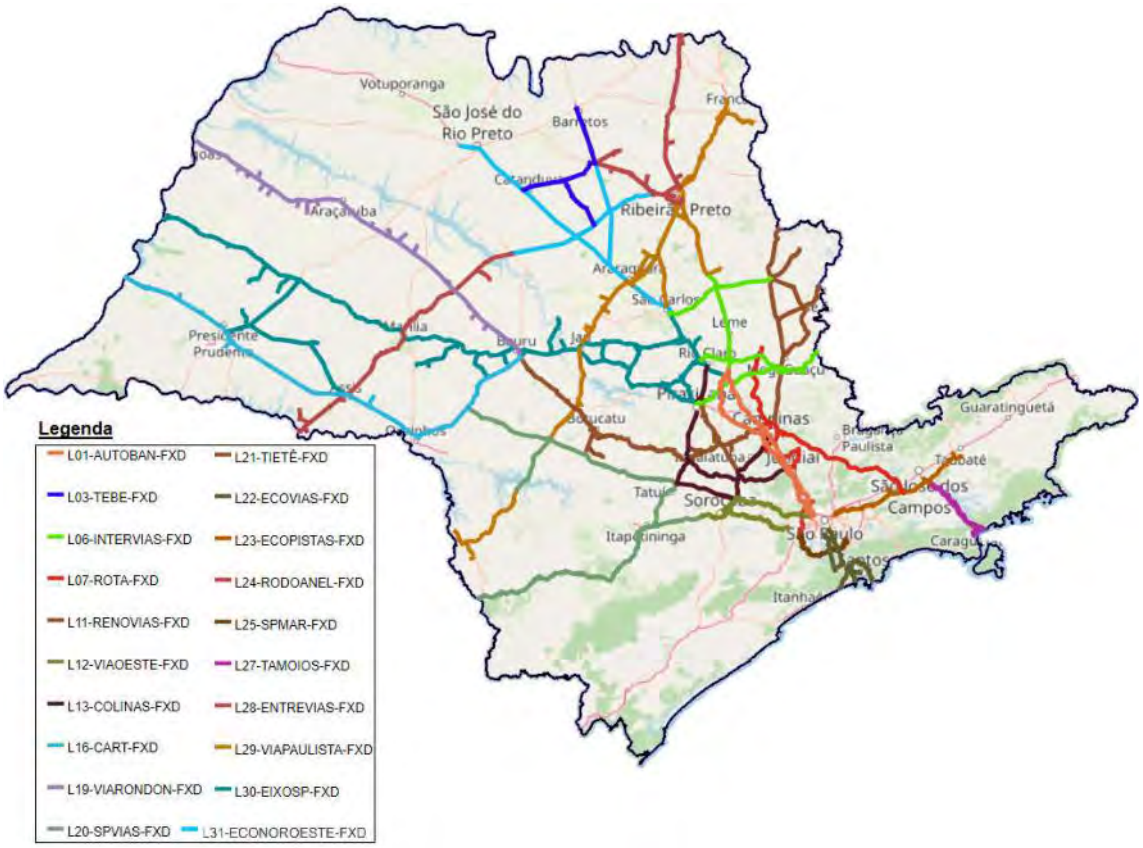
Observa-se a partir da tabela que, em 2014, a primeira Parceria Público-Privada (PPP) foi firmada no âmbito do Programa: a PPP Tamoios (lote 27). Em 2023, o trecho referente ao Rodoanel Norte (lote 26) também foi objeto de PPP e, mais recentemente, houve na mesma modalidade a licitação do Lote 32 - Litoral Paulista, cuja homologação e adjudicação ocorreram em 1º de agosto de 2024 e teve a assinatura de seu contrato em 03 de outubro de 2024[18].

Também se depreende que a primeira etapa de concessão, realizada entre 1998 e 2000, compreendeu o maior número de lotes de rodovias concedidas: doze. Dentre eles, oito ainda estão em vigência a despeito do prazo disposto no contrato original já ter expirado, em virtude de reequilíbrios econômico-financeiros a favor das concessionárias que prorrogaram sua validade[19]. Considerando o território do Estado de São Paulo, a figura 2 a seguir representa visualmente o Mapa dos Lotes de Rodovias Concedidas cujos contratos estão em vigência, com exceção do recém celebrado Lote 32 – Litoral Paulista:

[18] Sítio eletrônico da SPI. Disponível em: https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/lote-litoral-paulista/. Acesso em: 16 de setembro de 2024.

[19] A forma pela qual a ARTESP controla e informa o Poder Concedente acerca dos reequilíbrios econômico-financeiros será abordada no tópico 4.3 deste trabalho.

**Figura 2 - Mapa dos Lotes de Rodovias Concedidas**




Fonte: Elaborado DCG-4 com base no Mapa Interativo das Concessões no sítio eletrônico da ARTESP. Disponível em: https://cci.artesp.sp.gov.br/mapa-concessoes. Acesso em: 14 de fevereiro de 2025. Entende-se "FXD" como "faixa de domínio". Salienta-se que o mapa disponível no sítio eletrônico da ARTESP supracitado ainda não apresentava a representação da faixa de domínio do Lote 32 – Litoral Paulista.

Considerando as normas gerais previstas na Lei nº 8.987/95 e as disposições da Lei Estadual nº 7.835/92 e suas atualizações, o Programa Estadual de Concessões de Rodovias dispõe de três *stakeholders*[20] fundamentais: o Poder Concedente, as concessionárias e os usuários.

Segundo a norma estadual, o Poder Concedente é definido como "o Estado, titular da obra ou do serviço público objeto da concessão ou permissão"[21], responsável, dentre outras atribuições, pela regulamentação e fiscalização das concessões, bem como pela aplicação de penalidades quando aplicável. Ainda, deve zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e

[20] Para os fins deste trabalho, considera-se "*stakeholder*" como uma parte interessada e/ou atuante no contexto do Programa Estadual de Concessões de Rodovias.

[21] Lei Estadual nº 7.835/92, Art. 2º.

solucionar queixas e reclamações dos usuários, homologar reajustes de tarifas e extinguir a concessão nos casos previstos pela legislação[22].

Já as concessionárias têm, dentre outras, a incumbência de prestar o serviço de forma adequada, cumprindo as cláusulas contratuais da concessão e prestando contas de sua gestão ao Poder Concedente e aos usuários. Para tal, deve permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis[23].

Segundo a Lei 8.987/95, os usuários têm o direito de receber o serviço concedido de forma adequada, além de ser comunicado pelo Poder Concedente e concessionárias com informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos. Em contrapartida, devem levar ao conhecimento do poder público, das concessionárias e/ou de órgãos competentes as irregularidades e atos ilícitos de que tenham conhecimento, além de contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços[24].

Assim sendo, os próximos subtópicos aprofundam o papel do Poder Concedente na figura da SPI, além de apresentar outros *stakeholders* relevantes no contexto do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, como a ARTESP, o Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED), o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) e a Subsecretaria de Logística e Transportes (SLT) da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo (SEMIL).

## 2.2 A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP)

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), instituída em 2002 pela Lei Complementar Estadual nº 914 daquele ano[25], é responsável, dentre outras atribuições, pela regulação e fiscalização dos contratos referentes aos lotes de rodovias concedidas.

---

[22] Lei nº 8.987/95, Art. 29.

[23] Lei nº 8.987/95, Art. 31.

[24] Lei nº 8.987/95, Art. 7º.

[25] Lei Complementar Estadual nº 914/02, Art. 1º.

Esclarece-se que, atualmente, a nova Lei Complementar nº 1.413/24 revogou, com exceção do Art. 1º, as disposições da antiga Lei Complementar Estadual nº 914/02, dispondo sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, inclusive a ARTESP.

Sendo assim, com base no Art. 11 da Lei Complementar nº 1.413/24, o quadro 1 a seguir compila algumas das principais competências das Agências Reguladoras em âmbito Estadual (grifos nossos):

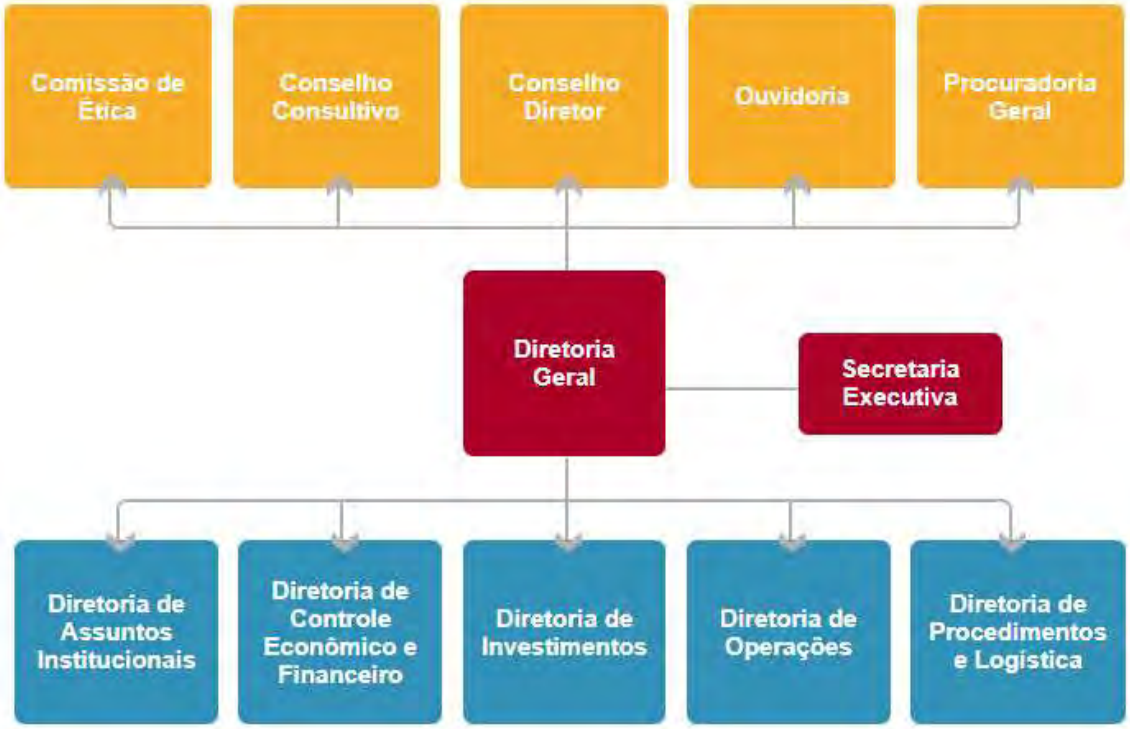
**Quadro 1 – Principais Competências das Agências Reguladoras Estaduais, incluindo a ARTESP**

| ARTESP | |
|---|---|
| **Legislação** | **Competências** |
| Lei Complementar Estadual nº 1.413/24, Art. 11º - **"Compete às agências reguladoras, sem prejuízo de suas atribuições específicas e das prerrogativas das autoridades estaduais e de outros entes federativos:":** | I - **fiscalizar, controlar e regular** os serviços abrangidos pela sua esfera de atuação; |
| | II - **propor e implementar as políticas públicas** aplicáveis aos serviços regulados; |
| | III - **participar da estruturação de projetos de concessão**, permissão e autorização que tenham por objeto os serviços regulados [...]; |
| | IV - promover a estabilidade nas relações entre poder concedente, prestadores dos serviços regulados e usuários; |
| | V - gerenciar e participar, na condição de interveniente-anuente, da execução dos contratos de concessão dos serviços regulados; |
| | VI - **zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos** de concessão e termos de permissão, quando o caso, dos serviços regulados; |
| | VIII - **estabelecer procedimentos, normas e recomendações técnicas** para a prestação dos serviços regulados; |
| | IX - **promover e zelar pela eficiência econômica e técnica** dos serviços regulados; |
| | X - cumprir e fazer cumprir leis, regulamentos, convênios, contratos de concessão e termos de permissão ou autorização pertinentes aos serviços regulados, aplicando as sanções previstas; |
| | XI - **estabelecer padrões de serviço adequado**, garantindo, aos usuários dos serviços regulados, modicidade das tarifas, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na sua prestação; |

Fonte: Elaborado DCG-4.

Em termos de organização institucional, a ARTESP é estruturada conforme o organograma apresentado na figura 3:

**Figura 3 - Organograma ARTESP**




Fonte: Sítio Eletrônico da ARTESP. Disponível em: http://www.artesp.sp.gov.br/SitePages/organograma-e-regimento.aspx. Acesso em: 14 de fevereiro de 2025.

Considerando o escopo desta auditoria, faz-se relevante apresentar neste subtópico as competências precípuas de cada uma das cinco diretorias da ARTESP exibidas no organograma acima, à luz do Decreto Estadual nº 46.708/02.

Primeiramente, a Diretoria de Assuntos Institucionais (DAI) deve promover a gestão dos contratos de concessões em seus aspectos jurídicos e institucionais[26].

A Diretoria de Controle Econômico e Financeiro (DCE), por sua vez, visa garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões[27].

Já a Diretoria de Investimentos (DIN) deve monitorar e analisar as propostas inerentes aos aspectos físicos das concessões, aprovando os projetos

[26] Decreto Estadual nº 46.708/02, Art. 20.

[27] Decreto Estadual nº 46.708/02, Art. 17.

que contribuam para o permanente melhoramento e ampliação da infraestrutura, controlando a execução de obras e avaliando os investimentos realizados[28].

Ainda, a Diretoria de Operações (DOP) há de exercer o relacionamento operacional junto às concessionárias, zelando pelo cumprimento dos padrões, qualidade e dos procedimentos operacionais, através da fiscalização, análise e avaliação dos dados e informações sobre os serviços prestados, podendo até quando for imperativo e necessário com implementação de procedimentos que garantam a boa execução do serviço[29].

Finalmente, a Diretoria de Procedimentos e Logística (DPL) deve desenvolver regulamentos e procedimentos técnico-administrativos para o funcionamento harmônico dos sistemas de concessão, envolvendo aspectos logísticos, bases e princípios para contratação e a análise dos aspectos tarifários, bem como a aplicação de mecanismos de organização e de tecnologia de informação[30].

O órgão deliberativo da ARTESP é o Conselho Diretor, responsável por algumas decisões de caráter técnico e institucional importantes, como aprovar e autorizar medidas que provoquem quaisquer alterações nos contratos de concessão; aprovar propostas de regulamentação das concessões, permissões e autorizações; aprovar a recomposição do equilíbrio econômico – financeiro dos contratos de concessão e permissão; deliberar sobre revisão ou reajustes de tarifas; homologar parâmetros e padrões técnicos propostos para a prestação de serviço adequado; homologar critérios e procedimentos de fiscalização e monitoramento; aplicar sanções; entre outras atribuições que impactam diretamente no funcionamento do setor[31].

## 2.3 A SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS (SPI)

A Secretaria de Parcerias em Investimentos do Estado de São Paulo (SPI), criada em janeiro de 2023, tem como principal objetivo atrair

[28] Decreto Estadual nº 46.708/02, Art. 19.

[29] Decreto Estadual nº 46.708/02, Art. 18.

[30] Decreto Estadual nº 46.708/02, Art. 21.

[31] Resolução ARTESP nº 02/22, Art. 4º.

investimentos e oportunidades de geração de empregos e renda em âmbito estadual, com foco na melhoria dos serviços públicos prestados à população[32].

No âmbito do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, a Pasta é responsável por exercer as atribuições de "Poder Concedente", conforme elucida o Art. 12, I, do Decreto Estadual nº 67.435/23.

Assim sendo, quadro 2 a seguir sintetiza o campo de atuação da SPI (grifos nossos):

**Quadro 2 – Campo Funcional da SPI**

| SPI | |
|---|---|
| **Legislação** | **Competências** |
| Decreto Estadual nº 66.018/21, Art. 2º - **"Constituem o campo funcional da Secretaria de Parcerias em Investimento":** | I – o **assessoramento direto e imediato ao Governador** do Estado e ao Vice-Governador, em sua área de atuação; |
| | II - a **integração de esforços entre as diferentes esferas de governo**, visando ao melhor atendimento das demandas da sociedade e ao desenvolvimento do Estado; |
| | III – a realização de **levantamentos e análises de conjuntura**; |
| | IV – a **participação na elaboração da política de investimentos do Estado**; |
| | V – **em relação ao Programa Estadual de Desestatização - PED e ao Programa de Parcerias Público-Privadas – PPP:**<br>a) a **execução das atividades operacionais**, quando for o caso, **e de coordenação de concessões** e de parcerias público-privadas;<br>b) o **assessoramento ao Conselho Diretor do PED e ao Conselho Gestor do PPP**;<br>c) a **divulgação dos conceitos e metodologias relacionados às concessões** e parcerias público-privadas; |
| | VI – a articulação, coordenação e avaliação contínua das atividades pertinentes à execução da Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais; |
| | VII – o gerenciamento e orientação do uso do portal de parcerias com organizações da sociedade civil, de que trata o Decreto nº 61.981, de 20 de maio de 2016, assim como do Portal Eletrônico das Organizações Sociais, instituído pelo Decreto nº 64.367, de 8 de agosto de 2019. |

Fonte: Elaborado DCG-4.

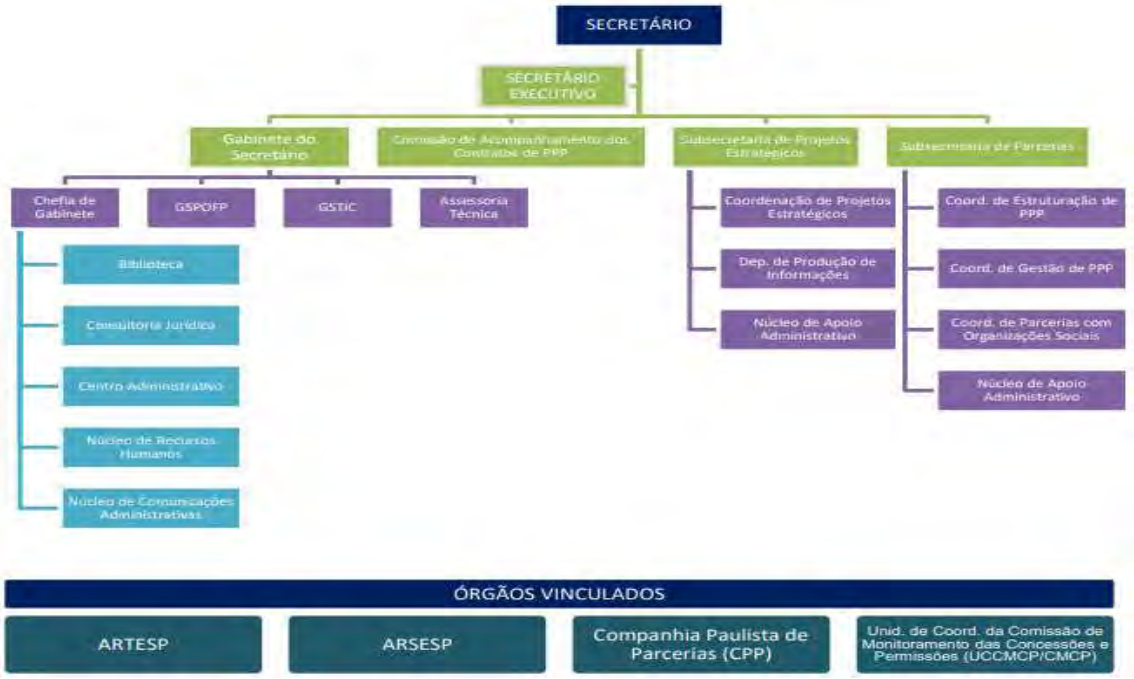
É válido mencionar que o Decreto Estadual nº 66.018/21, utilizado como fonte para a elaboração do quadro 2, faz referências em seu texto à

[32] Sítio eletrônico da SPI. Disponível em: https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/a-secretaria/. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

"Secretaria de Projetos e Ações Estratégicas". Esclarece-se que, em 1º de janeiro de 2023, essa Secretaria foi renomeada para a atual "Secretaria de Parcerias em Investimentos" pelo Decreto Estadual nº 67.435/23 – já citado na introdução deste subtópico[33].

Feito essa ponderação, o organograma da SPI é apresentado na figura 4 a seguir:

**Figura 4 - Organograma SPI**




Fonte: Sítio eletrônico da SPI. Disponível em: https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/a-secretaria/. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

Considerando o escopo de auditoria, é pertinente destacar as principais atribuições da Subsecretaria de Parcerias da SPI apresentada no organograma. Primeiramente, em articulação com órgãos e entidades setoriais, a Subsecretaria de Parcerias deve coordenar as atividades relacionadas a estruturação, gestão, monitoramento e avaliação dos projetos de concessões e parcerias público-privadas, além de ser a interface entre os setores público e privado, nacional e internacional[34].

---

[33] Decreto Estadual nº 67.435/23, Art. 1º, V. A despeito da renomeação da Secretaria de Projetos e Ações Estratégicas, o Decreto Estadual nº 66.018/21 continua vigente.

[34] Decreto Estadual nº 66.018/21, Art. 17, I e II.

Ainda, há de propor projetos, analisar a viabilidade e relevância das propostas apresentadas pela iniciativa privada, apoiar a elaboração de propostas de concessões e parcerias público-privadas e desenvolver ações para sua viabilização[35].

## 2.4 O Conselho Diretor do Programa estadual de Desestatização e o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas

Acima dos órgãos técnicos citados anteriormente, há dois organismos técnico-políticos responsáveis por assessorar o Governador do Estado na condução dos projetos de concessão comum e nos projetos que se utilizam do modelo de PPP. São eles o Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED)[36] e Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP)[37], respectivamente.

Nos últimos anos, esses Conselhos têm funcionado de maneira conjunta, contando com os mesmos membros. Sua principal função é, a partir dos subsídios técnicos fornecidos pelos órgãos anteriores, decidir pelo aprofundamento de estudos de propostas, pela aprovação de modelos jurídicos e econômico-financeiros das concessões e pelo lançamento dos editais de concorrência, pautados pelos objetivos do Governo. Assim, esses Conselhos possuem um papel de conciliação entre as necessidades técnicas e políticas do Estado, priorizando projetos mais aderentes às propostas de Governo dentre as alternativas possíveis na agenda pública.

## 2.5 Outros *stakeholders* relevantes no contexto do programa

A Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo (SEMIL), através da Subsecretaria de Logística e Transportes (SLT), tem o papel de subsidiar o Programa de Concessões de Rodovias com planos setoriais de médio e longo prazos, orientando, assim, as principais necessidades de investimentos no setor[38]. Nesse sentido, a SEMIL é

---

[35] Decreto Estadual nº 42.817/98, Art. 2º.

[36] As atribuições do CDPED estão elencadas na Lei Estadual nº 9.361/96 e no Decreto Estadual nº 41.150/96 e suas atualizações.

[37] As atribuições do CGPPP estão elencadas na Lei Estadual nº 11.688/04 e no Decreto Estadual nº 48.867/04 e suas atualizações.

[38] Decreto Estadual nº 66.018/21, Art. 17, II e IV.

a responsável pela elaboração do próximo Plano Estadual de Logística e Investimentos para São Paulo (PLI 2025 – 2050)[39].

Com previsão de conclusão em 2025, o objetivo do Plano é identificar as necessidades de investimentos em infraestrutura, abordando questões que envolvem: a otimização da matriz modal, buscando maior participação dos modos hidroviário e ferroviário; a equidade no acesso ao transporte como forma de redução das desigualdades regionais dentro do estado de SP; a melhoria do bem-estar da população, por meio da redução de emissões, tempos e custos de viagem; e fomento da competividade econômica, por meio da redução dos custos logísticos do transporte de carga[40].

Segundo a SEMIL, o PLI 2025-2050 terá como insumos os resultados de dois estudos finalizados recentemente na Subsecretaria de Logística e Transportes: o Projeto Big Data e o Inventário de Emissões do Transporte Regional[41].

Salienta-se que o Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes (PDDT 2000-2020) foi o plano logístico de longo prazo vigente entre os anos 2000 e 2020. Seu objetivo foi construir um sistema de transportes integrados sob a ótica de médio e longo prazo, contribuindo ativamente para o desenvolvimento sustentável e melhorando a qualidade e a eficiência do serviço de transporte de bens e pessoas no Estado de São Paulo[42].

Além de subsídios em planejamento, a SEMIL tem como órgão vinculado o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), autarquia responsável pela gestão das rodovias administradas diretamente pelo Estado[43]. Não apenas por seu papel em concorrer para a provisão da infraestrutura rodoviária estadual, o DER também assume uma importância técnica relevante nos casos de projetos em que há concessão de trechos rodoviários sob sua jurisdição, fornecendo os subsídios para a elaboração dos inventários das rodovias e dos estudos de vantajosidade exigidos pela legislação[44], especialmente no caso de concessões no modelo de PPP.

---

[39] Sítio eletrônico da SEMIL. Disponível em: https://semil.sp.gov.br/slt/. Acesso em: 05 de setembro de 2024.

[40] Sítio eletrônico da SEMIL. Disponível em: https://semil.sp.gov.br/slt/. Acesso em: 05 de setembro de 2024.

[41] Sítio eletrônico da SEMIL. Disponível em: https://semil.sp.gov.br/slt/. Acesso em: 05 de setembro de 2024.

[42] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2024, item 1.

[43] Decreto nº 6.529/34, Art. 2º.

[44] Lei Federal nº 11.079/2004, Art. 10, I, a).

Além da SEMIL, outro stakeholder com papel relevante nas concessões paulistas é a Procuradoria Geral do Estado (PGE), cuja Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral atua na orientação jurídica para a redação final dos editais e minutas de contratos. Com a orientação da Consultoria Jurídica específica dos órgãos setoriais envolvidos na concessão e colaboração do órgão central da PGE, é zelado[45] o atendimento a todas as normas do Programa e de contratações públicas, além de desenhos jurídicos que possam reduzir, futuramente, o risco de controvérsias e litígios, potencialmente muito onerosos para o Erário.

Considerando o escopo deste trabalho, enfatiza-se que outras atribuições de secretarias e órgãos citados nesta Visão Geral serão oportunamente pormenorizadas nos demais tópicos deste trabalho, bem como a forma pela qual se articulam no âmbito do Programa Estadual de Concessões de Rodovias.

Finalmente, o Apêndice A deste trabalho apresenta a correlação entre os achados e suas respectivas propostas de encaminhamento com Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de acordo com classificação realizada pela equipe de auditoria. Destaca-se a frequente vinculação com o "Objetivo 16 - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis" e sua meta "16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis".

[45] Lei Complementar Estadual nº 1.270/15, Art. 44.

# 3 FORMULAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS

O Programa Estadual de Concessões de Rodovias vem sendo implementado desde 1998, não sendo, portanto, um programa novo em si. No entanto, é possível compreender a seleção das concessões a cada rodada ou oferta pública no contexto maior do desenvolvimento logístico do Estado, o objetivo último embutido no serviço público de infraestrutura de transporte. Torna-se importante, nesse contexto, verificar a formulação da política pública de desenvolvimento logístico adotada ao longo dos anos pelo governo estadual, como orientadora do Programa de Concessões.

Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União[46], a etapa de formulação das políticas públicas compreende as atividades de diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas, tomada de decisão, e desenho e institucionalização da política pública. O Referencial apresenta cinco principais questões de auditoria a serem consideradas na análise da etapa de formulação da política pública.

*a) Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?*

*b) A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?*

*c) A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível?*

*d) O processo de tomada de decisão quanto à escolha da política foi aberto (motivado, transparente e participativo)?*

*e) A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?*

Os documentos que refletem essas atividades no funcionamento do governo do Estado de São Paulo têm sido, em primeiro lugar, a produção de planos setoriais de desenvolvimento logístico — dos quais a equipe de auditoria identificou e selecionou as três últimas iniciativas: o Plano Diretor de

[46] Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. 150 p.

Desenvolvimento dos Transportes (PDDT 2000-2020), o Plano de Desenvolvimento em Logística em Transportes (PDLT 2030) e o Plano de Ação da Macrometrópole em Transporte e Logística (PAM-TL).

Além dos planos, há um conjunto institucional para a formação da agenda de concessões que repousa em algumas estruturas administrativas, elencadas na Visão Geral. Há dois conselhos políticos que atuam na seleção e priorização de investimentos: o Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED), que atua sobre concessões comuns; e o Conselho Gestor das Parcerias Público-Privadas (CGPPP), que atua sobre as concessões patrocinadas e administrativas. Esses Conselhos têm suas decisões tecnicamente orientadas pelo trabalho de alguns órgãos distribuídos em secretarias do Estado, que mudaram ao longo dos anos. Do Departamento de Estradas de Rodagem à DERSA, da Unidade de Parcerias Público-Privadas à Secretaria de Parcerias em Investimentos, passando pela Companhia Paulista de Parcerias e pela Procuradoria Geral do Estado, todos esses órgãos e suas transmutações ao longo do tempo contribuíram com Notas Técnicas, Relatórios Técnicos e Manifestações Formais — o que corresponde à atividade de informar os Conselhos sobre as possíveis alternativas e desenhos da política pública em questão. Mais concretamente, é o trabalho técnico desses órgãos que deveria colocar à mesa dos tomadores de decisão as possibilidades de desenho dos lotes de concessão, seus benefícios, custos e oportunidades, respaldando-os com evidências e objetivos imanentes dos planos anteriormente formulados.

Esta auditoria, portanto, selecionou esse material técnico informativo para análise, assim como as atas dos conselhos que registram de que forma a tomada de decisão para concessão de rodovias no Estado ocorre.

### 3.1 Os instrumentos de planejamento que deveriam subsidiar o Programa possuem baixa efetividade

Os projetos elencados como prioritários para a solução dos gargalos logísticos do Estado de São Paulo, conforme explicitados pelos planos setoriais elaborados desde o ano 2000 — quais sejam, o Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes 2000-2020 (PDDT), o Plano Diretor de Logística e Transportes (PDLT) e o Plano de Ação da Macrometrópole – Transporte e Logística (PAM-TL) — não foram, em sua maior parte, implementados nesses últimos 25 anos. Os projetos que foram implementados, o foram com atrasos que, em alguns casos, somam décadas, ou estão sendo implementados com alterações importantes para o impacto final desejado. Como

causas para essa baixa efetividade, a equipe de auditoria pôde verificar ao menos duas: de maneira geral, uma preocupação insuficiente com o caráter estratégico dos planos, que contavam com ações fora da governabilidade do Estado de São Paulo e que não foram efetivamente enfrentadas; e, especificamente para o caso das concessões de rodovias, a fraca comunicação entre o conteúdo dos planos e o funcionamento das instâncias decisórias do Programa em análise — aspecto esse que constitui, por si só, o próximo achado de auditoria.

Além dos planos setoriais, o conteúdo referente à logística e transportes do Estado nos Planos Plurianuais são insuficientemente caracterizadas quanto aos problemas e soluções eleitos como prioritários para os quadriênios a que se referem, produzindo programas e ações orçamentárias inespecíficas quanto a quais projetos e obras correspondem a uma estratégia de desenvolvimento para o setor. Por fim, englobando tanto os planos setoriais quanto o planejamento orçamentário de médio prazo, as políticas públicas de transportes e logística do estado de São Paulo tiveram o privilégio de contar com um financiamento contínuo de seu planejamento por meio do Programa "Planejamento de Logística e Transportes"[47], de responsabilidade da Secretaria de Transportes, hoje Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL). De 2012 até 2023, em valores nominais, o Estado liquidou R$921,9 milhões[48] em recursos do Tesouro nesse Programa, ainda que se constate a pouca utilização dos instrumentos de planejamento da política pelo Estado.

Primeiramente, é necessário esclarecer que, embora o PDLT tenha surgido como uma proposta de atualização do PDDT para o horizonte de 2030, não é possível afirmar que esse tenha sido efetivamente um plano logístico, uma vez que contou com os mesmos dados diagnósticos do PDDT, a mesma lógica e, por fim, segundo informações da SEMIL[49], acabou sendo abandonado em prol

---

[47] De 2008 a 2023, esse Programa adotava o código 1601, passando a ser designado pelo código 2629 em 2024.

[48] Dados obtidos em consulta ao Sistema de Gerenciamento da execução Orçamentária – SIGEO.

[49] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2024, item 1. Nota Informativa SLT nº 25/2024, §§ 13 e 14:

*"13. A transição para uma Economia Verde inclui também a necessidade de modernizar o complexo de transportes do estado com foco diferenciado na integração logística de diferentes modais. É neste contexto que o sistema de transporte iniciou o planejado do Plano Diretor de Logística e Transportes – PDLT 2030 – por ampliar a visão setorial sobre a vertente da logística, mas mantendo a importância e os investimentos na sustentabilidade.*

*14. Durante o processo de desenvolvimento dos estudos para a implantação do PDLT 2030, constatou-se a necessidade de se focar nas regiões metropolitanas direcionando, então, os estudos para as macro metrópoles paulistas, originando desses estudos parte das introduções que se fazem constar do PAM-TL, concepção iniciada no fim de 2013."*

da elaboração do PAM-TL. Então, embora ele seja um caso notável da baixa efetividade do planejamento desse setor, as peças de planejamento que efetivamente trazem conteúdo de diagnóstico e proposição de soluções são o PDDT e o PAM-TL.

No caso do PDDT, a baixa efetividade decorre do foco das soluções propostas — muitas fora da governabilidade do Estado de São Paulo — para a superação de seu principal diagnóstico, qual seja, o grave desequilíbrio da matriz de transportes do Estado de São Paulo, excessivamente calcada no modal rodoviário. Os dados apresentados no PDDT indicavam que mais de 93% do total de carga transportada no Estado ocorria pelo modal rodoviário em 2000, fomentada também por um deslocamento importante de custos privados suportados por recursos públicos — estudos anteriores ao plano apontavam que o custo privado do transporte rodoviário paulista, em 1997, deveria ser 25% superior ao praticado, de forma a cobrir as despesas com investimentos e operação da infraestrutura e as externalidades negativas do modal, tais como poluição, impacto ambiental e acidentes. Um subsídio tão grande ao uso das rodovias consiste em grande impeditivo para a viabilização econômica de outros modais. Nesse sentido, o Programa de Concessões de Rodovias teria sido responsável, de 1997 a 2000, em elevar o custo privado do transporte em 14% por meio das tarifas de pedágios[50].

A solução para o desequilíbrio da matriz proposta pelo PDDT trazia, portanto, o foco para a intermodalidade, com diversas estratégias que buscavam elevar a integração rodoferroviária e distribuir melhor o escoamento de cargas por meio de outros modais, como o hidroviário e o dutoviário. O plano se preocupou não só em mapear projetos de investimento necessários para esse fim, como também apresentou medidas de gestão necessárias para viabilizá-los, além de reconhecer a necessidade de medidas de regulação que interferissem na política de preços relativos entre os modais logísticos considerados. Assim, o plano se propunha a trazer uma dimensão verdadeiramente estratégica para o desenvolvimento logístico do Estado, buscando soluções para o fato de que a maior parte dos projetos de investimento elencados — revitalização e expansão de ferrovias, construção de dutovias e intervenções no Porto de Santos, por exemplo — dependiam de ações do Governo Federal. Ao final do plano, a

[50] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2024, item 1. Relatório Executivo do PDDT 2000-2020, página 88.

redistribuição da matriz de transporte paulista pretendida era resumida na tabela reproduzida na Figura 5:

**Figura 5 – Resultado pretendido da implantação do PDDT 2000-2020**

| MATRIZ DE TRANSPORTE – ATUAL E FUTURA | | | | |
|---|---|---|---|---|
| MODO | ANO 2000 - BÁSICA | | ANO 2020 | |
| | $10^9$ TKU | % | $10^9$ TKU | % |
| Rodovia | 108,2 | 93,2% | 164,1 | 65,4% |
| Ferrovia | 6,1 | 5,2% | 78,2 | 31,3% |
| Hidrovia | 0,6 | 0,5% | 1,3 | 0,5% |
| Dutovia | 0,9 | 0,8% | 4,3 | 1,7% |
| Cabotagem | - | - | 2,0 | 0,8% |
| Aerovia | 0,4 | 0,3% | 0,8 | 0,3% |
| **Total** | **116,2** | **100,0%** | **250,7** | **100,0%** |

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2024, item 1. Relatório executivo do PDDT 2000-2020, página 156.

Na prática, no entanto, pouco conteúdo do PDDT efetivamente foi implementado. Instada a se manifestar sobre o resultado de alguns dos projetos e medidas incluídos no PDDT, a SEMIL informou[51] que, em relação aos projetos ferroviários (novos serviços de trens de carga expressos integrados ao Ferroanel[52]), todos seguem sem implementação porque estão sob jurisdição federal, havendo exatamente a mesma situação em relação às duas dutovias planejadas (Paulínia-Campo Grande e Ribeirão Preto – Araçatuba). No caso do tramo Norte do Ferroanel, houve um Termo de Cooperação entre a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), federal, e a DERSA, estadual, para a elaboração de projeto de engenharia e licenciamento ambiental[53], mas, além desse acordo, não houve maior participação do Estado nas concessões ferroviárias federais. Sobre a regionalização do Porto de Santos, outra medida incluída no Plano, a pasta não informou sobre os motivos para a frustração da ideia, apenas informou que ela não se concretizou.

---

[51] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 11/2024, item 2.

[52] Os projetos ferroviários incluídos no PDDT foram a conclusão do Ferroanel e a criação de trens expressos a partir de Bauru, São José do Rio Preto e Ribeirão Preto até o Ferroanel, além de um trem expresso Rio-São Paulo. A ideia central é remover demanda das rodovias que transpõem a Região Metropolitana de São Paulo.

[53] Mais informações em <001/2015 EPL x DERSA - EPL - Empresa de Planejamento e Logística S.A.>. Acesso em 08 de janeiro de 2025.

Focando nos projetos efetivamente sob a jurisdição do governo estadual, em relação à revitalização da hidrovia Tietê-Paraná, a SEMIL esclareceu a existência de investimentos em obras de melhoria que estão acontecendo no presente, com conclusão prevista para 2026. O PDDT também estudou projetos rodoviários para amenizar pontos de saturação nas rodovias de transposição da Região Metropolitana de São Paulo, além de outros pelo Estado e pontos em que se projetava demanda crescente. O principal projeto listado para esse modal foi o Rodoanel, cuja previsão de conclusão integral dos quatro segmentos era prevista para 2005 — marco que não foi atingido até hoje, estando pendentes ainda as obras do trecho Norte do anel rodoviário[54]. Além disso, a duplicação de 3.400 km de rodovias e a construção de 960 km de terceiras faixas reforçariam a fluidez de rodovias em pontos de saturação, citados de maneira genérica no Relatório Executivo do Plano a que esta auditoria teve acesso. Instada esclarecer o andamento dessas obras, a SEMIL não soube informar quais eram esses trechos e se foram ou não executados[55].

Assim, o PDDT trouxe, de fato, importantes informações e diagnósticos sobre os gargalos logísticos do Estado de São Paulo e propôs linhas de ação, as quais, no entanto, dependiam excessivamente de alterações legislativas, acordos e ajustes com o governo federal. Essa característica, na prática, inviabilizou a sua lógica de implementação e minou sua efetividade. Uma vez reconhecida a falência do PDDT, já na segunda metade de seu horizonte temporal, o governo estadual centrou esforços na elaboração de outro plano de logística, esse restrito à região mais crítica denominada Macrometrópole Paulista (MMP), formada pelo quadrilátero das regiões metropolitanas de Sorocaba, da Baixada Santista, de São José dos Campos e de Campinas — compreendendo, portanto, a Região Metropolitana de São Paulo. O Plano de Ação da Macrometrópole – Transporte e Logística (PAM-TL) teve início em 2019, de modo que parte de sua elaboração ocorreu já sob os efeitos da pandemia de Covid-19.

Além da confirmação do desequilíbrio persistente da matriz de transportes do Estado 20 anos mais tarde — atestando o fracasso dos objetivos propostos na Figura 5 —, os estudos que subsidiaram o PAM-TL também apontaram outro diagnóstico central: o limite físico para a expansão das faixas

---

[54] Contrato nº 0521/ARTESP/2023.

[55] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 11/2024, item 2, e correio eletrônico de 22 de novembro de 2024.

de rolamento das rodovias que transpõem a MMP. O resultado seria o acúmulo cada vez maior de horas em nível de serviço inaceitável nas rodovias, segundo os critérios do Highway Capacity Model (HCM) — um parâmetro técnico utilizado largamente para medir o chamado nível de serviço das rodovias. Classificando a fluidez do tráfego em uma escala de "A" a "F", em que "A" é um trânsito livre e "F" um trânsito obstruído, adota-se por praxe que um trecho rodoviário tem seu nível de serviço considerado inaceitável quando ultrapassa 50 horas anuais em tráfego classificado nos níveis "E" ou "F".

> As cifras do modo rodoviário nessas duas referências (UE e Japão, com participação em torno de 50%) podem também ser contrastadas com as do estado de São Paulo, onde a presença desse modo não deve estar longe de 90% na matriz modal nas cargas e praticamente 100% nos passageiros intermunicipais (não metropolitanos).
>
> Esse quadro leva o sistema rodoviário no estado e na MMP, embora com infraestrutura de padrão técnico invejável, a caminhar rápido para o esgotamento. O Nível de Serviço (NS) insatisfatório (padrão "E" e "F") ocorre em muitos pontos da rede, em especial nas conexões com as marginais dos rios Tietê e Pinheiros, conforme identificado em pesquisas de campo realizadas nos estudos do PAM-TL, ambas muito saturadas mesmo depois da implantação do Rodoanel. Portanto, antes que a rodovia seja reinventada pela tecnologia, não se poderá contar com esse modal – como hoje operado – para dar vazão ao crescimento das demandas. Talvez se pudesse assumir que no complexo rodoviário atual da MMP os custos marginais de curto prazo se igualaram aos de longo prazo, justificando incrementos de capacidade nela. Mas como fazê-lo sem levar em conta que parte substancial das externalidades (poluição, acidentes, congestionamentos) cresceria desproporcionalmente? **(Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2024, item 1. PAM-TL – Sumário Executivo. Página 14.)**

Assim como no PDDT, portanto, a solução trazida pelo PAM-TL passa pelo investimento em outros modais de transporte que possam capturar demanda das rodovias, tanto para o trânsito de passageiros quanto para o trânsito de cargas. Novamente, o modal ferroviário surge como melhor solução para a diversificação da matriz de transportes, trazendo em seu bojo problemas semelhantes aos observados no PDDT. Por exemplo, em estudo sobre a regulação dos transportes na MMP, o PAM-TL discorre, utilizando o Ferroanel como estudo de caso:

> Com base em todo o exposto, é possível que a União tenha se apoiado nos supracitados dispositivos legais para legitimar-se como ente federativo titular da competência para exploração do Ferroanel.
>
> Esse entendimento não é isento de questionamentos, sobretudo pelo fato de que a disciplina da CF/88, para atribuir a um Estado a titularidade das ferrovias, considera tão somente se a ferrovia está restrita ao limite territorial do Estado ou se abarca mais de um Estado,

> sem condicionar a aplicação dessa regra a circunstâncias adicionais, como o faz a legislação infraconstitucional.
>
> Não temos conhecimento, porém, de qualquer questionamento por parte do Estado de São Paulo com o intuito de obter o reconhecimento de sua titularidade sobre o Ferroanel. Assim, a União permaneceu titular do projeto, sem que ninguém contestasse esse entendimento.
>
> Caso o Estado de São Paulo tenha interesse em pleitear a titularidade do Ferroanel, será necessário firmar tratativas com a União ou, na impossibilidade de uma negociação, ajuizar ação judicial para tanto. Para que a União deixasse de ser titular do projeto, seria necessária a revogação do Decreto Federal nº 8.094/2013, que incluiu o Ferroanel no Programa Nacional de Desestatização.
>
> Ainda assim, independentemente do ente federativo titular do projeto, dadas as suas características especiais e a conexão com ferrovias federais, serão necessários arranjos institucionais entre o Governo Federal e o Estado de São Paulo para a sua implementação. **(Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2024, item 1. PAM-TL – Produto 7 – Regulação. Página 17.)**

Ainda que a abordagem do PAM-TL inclua mais alternativas de gestão — como a melhoria da eficiência dos caminhões que trafegam na MMP vazios, por exemplo, por meio do fomento à difusão e aplicação de soluções mais modernas de tecnologia da informação em logística — do que o PDDT fazia, levando em consideração as limitações jurisdicionais, o problema persiste, e há já indícios de que o PAM-TL não tem sido o principal orientador dos investimentos recentes promovidos pelo Estado, ao se comparar os projetos ferroviários e rodoviários propostos com o que tem sido executado.

Como primeiro exemplo, o PAM-TL destaca como projetos ferroviários centrais (além do Ferroanel) os Trens Intercidades (TIC), articulados aos chamados 'Expresso Carga', sendo no total quatro linhas em quatro vetores radiais da MMP. O primeiro desses já foi licitado: o TIC Eixo Norte, ligando Campinas a São Paulo, teve seu contrato assinado em 03 de junho de 2024[56]. Esse projeto, no entanto, não prevê a articulação do serviço de passageiros com o serviço de cargas — característica importante do projeto no PAM-TL:

> Uma das mais importantes constatações do PAM-TL é que, em cada vetor radial, é tecnicamente viável a implantação de um serviço ferroviário de carga geral sobre a mesma infraestrutura ferroviária do correspondente TIC. Enquanto este alivia a rodovia de parte dos veículos que transportam passageiros, o Expresso Carga (EC) retirará dela uma parcela dos caminhões que escoam cargas. **(Requisição de**

[56] Contrato 002/2024. Disponível em <CONTRATO_TIC_EIXO_NORTE_assinado_vf.pdf>. Acesso em 13 de janeiro de 2025.

**Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2024, item 1. PAM-TL – Sumário Executivo. Página 23.)**

O atual contrato do TIC Eixo Norte contempla apenas a manutenção dos direitos de passagem já estabelecidos com as concessionárias da malha federal que se utilizam da rede da CPTM, mas não estabelece a operação de um serviço de cargas próprio.

Há mais exemplos no caso dos projetos rodoviários considerados prioritários no PAM-TL, para os quais há uma adequada individualização, embora esses projetos sejam entendidos como medidas auxiliares, e não centrais na lógica proposta de desenvolvimento do Estado. A equipe de auditoria requisitou à SEMIL[57] a situação dos projetos elencados, sendo que alguns não possuem contratação realizada nem em andamento (como o Arco Norte do anel rodoviário de Campinas e as melhorias na chegada da Rodovia Anchieta a São Paulo), e outros foram apenas parcialmente incorporados nos contratos de concessão em licitação — como uma alternativa ao Rodoanel Oeste, já saturado, tendo um dos trechos sido incluído no Projeto Nova Raposo[58]; e a duplicação da rodovia SP-079, incluída no contrato da concessão Rota Sorocabana[59]. Há também projetos incluídos em contratos futuros ou existentes, como os projetos de ligação entre as rodovias Regis Bittencourt e Raposo Tavares à Marginal Pinheiros (Lote Nova Raposo) e obras do Contorno de Sorocaba, atribuídos ao contrato de concessão da ViaOeste.

Como uma decorrência dessa desconexão entre planejamento e prática, os Planos Plurianuais analisados desde o quadriênio 2008-2011 mostram uma perda progressiva de conteúdo estratégico. Com exceção do PPA 2008-2011[60], que elencou alguns investimentos específicos e delineou brevemente suas justificativas, ao longo das edições dos PPAs seguintes[61] nota-se um empobrecimento da descrição das estratégias pretendidas pelo Governo estadual para o setor logístico. Embora em diversas edições seja textualmente

---

[57] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 11/2024, item 3.

[58] Licitação Internacional nº 02/2024 homologada com objeto adjudicado em 27 de dezembro de 2024. Publicação em Diário Oficial de 30 de dezembro de 2024, disponível em https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Documento/Download?codigo=34510. Acesso em 13 de janeiro de 2025.

[59] Licitação Internacional nº 01/2024 homologada com objeto adjudicado em 02 de dezembro de 2024. Publicação em Diário Oficial de 03 de dezembro de 2024, disponível em https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Documento/Download?codigo=34506. Acesso em 13 de janeiro de 2025.

[60] Lei nº 13.123, de 8 de julho de 2008.

[61] Lei nº 14.676, de 28 de dezembro de 2011 – PPA 2012-2015); Lei nº 16.082, de 28 de dezembro de 2015 – PPA 2016-2019; e Lei nº 17.262, de 9 de abril de 2020 -PPA 2020-2023.

citada a importância da melhoria da eficiência do serviço para aprimorar a competitividade e produtividade do parque produtivo paulista, as estratégias em geral referem-se genericamente a "investimentos em todos os modais", ou "aprimoramento da malha rodoviária". Nesse sentido, o atual PPA 2024-2027[62] é o mais exemplar desse empobrecimento, não dedicando um capítulo ou seção ao setor de logística e transportes.

Atualmente, a SEMIL promove a elaboração de mais um plano setorial de logística, o Plano de Logística e Investimentos (PLI), por meio de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Termo de Referência[63] para a contratação da consultoria que efetivamente realizará os estudos diagnósticos e seleção de alternativas conta com uma especificação adequada para os produtos esperados. No entanto, como já evidenciado neste tópico e ainda será reforçado nos itens seguintes deste Relatório, a correta especificação para a elaboração do Plano não se traduz automaticamente em uma execução coerente e ordenada dos recursos da máquina estadual em prol do desenvolvimento do Estado.

### 3.2 AS CONCESSÕES DE RODOVIAS IMPLEMENTADAS FORAM POUCO ORIENTADAS POR DISPOSIÇÕES ESTRATÉGICAS EM LOGÍSTICA E TRANSPORTE

Restringindo a análise dos planos setoriais e plurianuais ao universo das concessões de rodovias, a equipe de auditoria pôde constatar uma relação insuficiente entre o planejamento realizado e os projetos de concessão efetivamente contratados pelo Governo Estadual. Para tanto, esta auditoria analisou o material técnico produzido pelas diversas pastas envolvidas no Programa de Concessões de Rodovias em uma seleção de projetos a partir de 2009[64], ou seja, a partir da segunda fase do Programa paulista de concessões rodoviárias, quando já havia como norte possível o PDDT 2000-2020 — a rodada anterior, que ocorreu entre 1997 e 2000, não poderia ter sido orientada por esse planejamento. A documentação[65] analisada consiste em notas técnicas, manifestações formais, relatórios e apresentações produzidas por órgãos que colaboram no Programa de Concessões de Rodovias, como SLT (hoje parte da

---

[62] Lei nº 17.898, de 09 de abril de 2024.

[63] Requisição de Documentos e Informações nº 06/2024, item 4.

[64] i) Lote 7 - Corredor Dom Pedro I; ii) Lote 19 - Mal. Rondon Oeste; iii) Lote 27 - Rodovia dos Tamoios e Contornos; iv) Lote 28 - Centro-oeste Paulista (Florínea-Igarapava); v) Lote 29 - Rodovia dos Calçados (Lote Itaporanga-Franca); vi) Lote 30 - Piracicaba-Panorama; vii) Lote Noroeste; viii) Lote Novo Litoral.

[65] Requisição de Documentos e Informações nº 12/2024, item 8.

SEMIL), ARTESP, da Unidade de Parcerias Público-Privadas – UPPP[66] (hoje parte da SPI) e CPP.

Em todo o material analisado pela equipe de auditoria, foram encontradas apenas duas menções explícitas ao PDDT em estudos técnicos referentes às concessões do Lote 7 - Corredor D. Pedro I[67] e do Lote 19 - Marechal Rondon Oeste[68], que, inclusive, foram tratadas em conjunto no Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED)[69]. No primeiro caso, o PDDT é citado e explicado na introdução do Relatório de Viabilidade, mas não é efetivamente relacionado ao desenho do Lote 7 em si, ou seja, não se explica, no restante do Relatório, onde o Lote 7 se encaixa dentro dos objetivos estabelecidos pelo PDDT. No caso do Lote 19, o PDDT é referenciado como fonte de dados de demanda por transporte, sem, contudo, ser explicitado se houve orientação dos objetivos do plano para o desenho do lote a conceder.

Na concessão do Lote 27 - Tamoios e Contornos, uma PPP, há menção[70] a outra estratégia em logística anterior, denominada "Corredor de Exportação", que trata da viabilização de melhores acessos ao Porto de São Sebastião. Essa lógica guarda alguma relação com o PDDT: havia no plano uma expectativa de fomentar a utilização desse Porto como uma alternativa ao Porto de Santos, controlado pelo Governo Federal.

No restante do material analisado para as demais concessões selecionadas, e especialmente à medida que elas se afastam temporalmente do marco inicial do PDDT, torna-se mais claro a ausência de estratégia ou objetivo específico de desenvolvimento setorial para as concessões rodoviárias do Estado, havendo até, pelo contrário, algumas discussões incoerentes com o planejamento apresentado no PDDT.

---

[66] Unidade de Parcerias Público-Privadas da Subsecretaria de Parcerias e Inovação, da Secretaria de Governo do Estado de São Paulo.

[67] Requisição de Documentos e Informações nº 12/2024, item 8. "Viabilidade Financeira da Operação e Cálculo do Valor da Outorga dos Lotes D. Pedro e A. Senna/C. Pinto - Relatório Técnico". Capítulo II, páginas 9 a 18.

[68] Requisição de Documentos e Informações nº 12/2024, item 8. A única menção ao PDDT no arquivo intitulado "Estudo de Viabilidade Financeira da Operação do Corredor Marechal Rondon Oeste" ocorre à página 15, para mencionar que os dados de demanda de tráfego são oriundos dos levantamentos realizados para o PDDT Vivo, cuja atualização ocorreu em 2005.

[69] Tratados nas 192ª, 197ª e 199ª Reuniões Ordinárias do CDPED, respectivamente, de 05 de dezembro de 2007, 15 de maio de 2008 e 24 de julho de 2008.

[70] Requisição de Documentos e Informações nº 12/2024, item 8. “Manifestação Formal UPPP 01/2011”, página 1.

A ilustração mais interessante desse aspecto é a menção, no contexto da discussão da concessão do Lote 28 - Centro-oeste - Florínea-Igarapava[71], a um projeto guarda-chuva elaborado em 2013 intitulado "Concessão da Malha Remanescente", que teria como objeto a concessão de toda a malha viária do Estado ainda sob operação do Departamento de Estradas de Rodagem (DER) por meio do recorte de sete lotes para concessão **administrativa**, ao custo de R$64 bilhões em 30 anos — mais da metade em aportes de investimento. Esse projeto seria justificado pela qualidade superior das rodovias concedidas em relação àquelas operadas pelo DER. No entanto, dado o seu alto custo, o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) barrou a proposta[72], recomendando que fossem reestruturados esses projetos apenas no formato de concessão comum.

A proposta de uma concessão administrativa — ou seja, inteiramente suportada por contraprestação pública — de toda a malha rodoviária estadual coloca novamente para toda a sociedade custos privados de transporte rodoviário e subverte completamente o diagnóstico do PDDT de que seria necessário corrigir a política de preços entre os modais da matriz de transportes paulista. Relembrando que, naquele Plano, a cobrança de pedágio era considerada importante para alocar mais custo ao usuário direto da rodovia, de modo a não só coibir as externalidades negativas desse meio, como tornar mais vantajoso o investimento em modais alternativos e em intermodalidade. Assim, a gestão estadual passou mais de dois anos discutindo um projeto absolutamente incoerente com os diagnósticos do seu próprio plano setorial. E as incongruências entre os diagnósticos e propostas do PDDT, a ideia da concessão total da malha remanescente e a produção técnica da gestão estadual prosseguem na documentação sobre a concessão de quase todos os lotes seguintes.

Seguindo o fio da história, após a recomendação de reestruturação do projeto de concessão da malha remanescente, foi apresentada nova proposta com cinco lotes de concessão comum de "rodovias transversais", dos quais dois foram licitados à época (o próprio Lote 28 e o Lote 29 – Rodovia dos Calçados); um foi licitado recentemente, em 2023 (Lote Litoral Paulista); um foi descartado; e o último não foi licitado até o momento. Embora o documento intitulado

---

[71] Requisição de Documentos e Informações nº 12/2024, item 8. “Relatório conjunto SLT-ARTESP-UPPP de análise preliminar. Proposta preliminar do projeto ‘concessões de rodovias’”. Páginas 1 e 2.

[72] 68ª Reunião Ordinária do CGPPP, em 03 de julho de 2015.

"*Relatório conjunto SLT-ARTESP-UPPP de análise preliminar. Proposta preliminar do projeto 'concessões de rodovias'*"[73] busque relatar a estruturação desses lotes como projetos pensados a partir de uma lógica sistêmica, não há no texto suporte de evidências ou dados que corroborem de fato esses cálculos. Há apenas declarações de que as concessões fragmentadas dessa maneira não prejudicam concessões futuras parcialmente suportadas pelo Estado por meio de PPPs. Ao fim e ao cabo, a "*Nota Técnica UPPP nº 08/2015*"[74], sobre a Proposta Preliminar do projeto resume as justificativas para a concessão dos Lotes da seguinte forma (grifos nossos)[75]:

> II.B. Descrição dos Problemas, Soluções e Benefícios da Execução.
>
> A Proposta também atende ao quanto estipulado no inciso II de referido artigo, pois expõe de forma clara e objetiva os problemas, as soluções e os benefícios que serão gerados pela implementação da parceria objeto da Proposta.
>
> **Com relação aos problemas e desafios concretos, identificados pelo Proponente, que justificariam a parceria, se destacam (a) a demonstração de que o atual modelo de prestação dos serviços de manutenção, conservação e operação das Rodovias destacadas implica em custos elevados à Administração estadual; (b) as restrições orçamentárias e fiscais que despontam como fatores de dificultoso enfrentamento, cujos impactos poderiam comprometer a capacidade de realização dos investimentos necessários em tais Rodovias para garantir o conforto do usuário; e (c) a preocupação em conferir a melhor forma de gestão de tais Rodovias, com foco no estabelecimento de indicadores de desempenho que pudessem assegurar uma melhor trafegabilidade.**
>
> Como solução proposta para enfrentamento dos desafios apontados foi a concessão onerosa dos serviços de operação e manutenção de rodovias, com a remuneração do concessionário advinda da cobrança de tarifa dos usuários, bem como de receitas acessórias, o que implicará em uma série de benefícios, merecendo relevo: (a) a economia de recurso ao Estado de São Paulo; (b) a possibilidade de a outorga viabilizar um importante recurso para fazer frente às necessidades orçamentárias e auxiliar no enfrentamento do cenário restritivo que se alastra; além, claro, de (c) assegurar aos usuários que os serviços sejam prestados de acordo com indicadores de desempenho que assegurem níveis de conforto superiores àqueles atualmente disponibilizados com a administração de tais Rodovias sendo diretamente realizada pelo Estado de São Paulo.

---

[73] Requisição de Documentos e Informações nº 12/2024, item 8.

[74] Requisição de Documentos e Informações nº 12/2024, item 8.

[75] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 8. Nota Técnica UPPP nº 08/2015 – Proposta Preliminar do Projeto "Concessões de Rodovias". Página 3.

A documentação remetida sobre o Lote 29 – Rodovia dos Calçados é, basicamente, a mesma, adicionada de um resumo do projeto registrado na Plataforma de Parcerias — uma espécie de ficha técnica que registra as características dos projetos em pauta no CDPED ou CGPPP. Nela, é possível ver claramente que a justificativa técnica apresentada pela SLT para a concessão é preponderantemente fiscal:

> É importante destacar que a Proposta aqui apresentada é um recorte de um projeto maior que, no longo prazo, prevê a delegação à iniciativa privada, por meio de concessão comum ou PPP, de toda a malha rodoviária do Estado de São Paulo, aproveitando-se das sinergias existentes entre os trechos ainda não concedidos e aqueles cujos contratos estão para vencer. Tal projeto permanece em estudos e será apresentado no momento propício.
>
> **Justificativa**
>
> A delegação de rodovias à iniciativa privada, por meio de concessão comum ou PPP, já se tornaram bastante comuns, sendo que o setor privado opera mais de 5 mil km de rodovias apenas no Estado de São Paulo. A qualidade da gestão dos ativos rodoviários sob gestão privada são comprovadas [*sic*] por uma pesquisa de qualidade de rodovias da Confederação Nacional dos Transportes ("CNT"), que julgou que, das 20 melhores estradas do Brasil, 19 encontram-se no Estado de São Paulo sob a operação privada.
>
> Nas rodovias operadas pelo setor privado pode-se imprimir um modelo de gestão baseado em incentivos que, por meio da frequente aferição de indicadores de desempenho, estimula o operador privado a manter a boa qualidade na prestação dos serviços. Outro fator que torna esse projeto atraente é a desoneração do erário da gestão de mais de 3 mil km de ativo rodoviários transferindo tal responsabilidade, e parte de seu risco, a agentes privados que, ainda pagariam mais de R$ 5 bilhões ao Estado na forma de outorga.
>
> Pelo exposto, a delegação, por meio de uma concessão comum, aparece como uma boa opção para elevar a qualidade das rodovias e, ao mesmo tempo, desonerar o orçamento público dos serviços de gestão dos ativos rodoviários. **(Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 8. Relatório Resumo do Projeto - Plataforma Digital de Parcerias – Protocolo 0007-2015. Página 1).**

Na análise da documentação das concessões seguintes selecionadas ocorre uma abrangente adaptação das prerrogativas desse projeto de cinco lotes transversais: a aprovação desses lotes na 16ª Reunião Extraordinária do CDPED, de 28 de outubro de 2015, é utilizada como fundamentação para o aprofundamento de estudos de lotes distintos daqueles quatro ou cinco originais, havendo uma aparente extensão desses projetos específicos para, novamente, a ideia da concessão da malha rodoviária estadual

como um todo. No entanto, a autorização da proposta era bem específica, como é possível ler na ata da referida reunião (grifos nossos):

> Rodovias Estaduais
>
> Passando ao item seguinte da pauta, o Secretário de Logística e Transportes, ANTÔNIO DUARTE NOGUEIRA, **referiu-se à submissão do Projeto de Concessão de Rodovias Estaduais a este Conselho, por meio da Plataforma Digital de Parcerias, o qual consiste na concessão de 2.217 km de rodovias divididas em 4 (quatro) lotes que cortam transversalmente o território do Estado de São Paulo**, abrangendo serviços de operação, manutenção, restauração, atendimento ao usuário e duplicação de trechos, havendo ainda a composição de lotes com integração de concessões vincendas. Atualmente, os serviços de manutenção e operação das rodovias que compõem a malha que remanesce sob a gestão do Governo do Estado são prestados pelo DER. A proposta apresentada pretende delegar tais serviços à iniciativa privada, por meio de uma Concessão Comum com regramento dado pela Lei federal nº 8.987/95, e vislumbra alguns aspectos inovadores, tais como (i) revisões ordinárias trienais do contrato; (ii) tratamento específico ao Plano de Negócios; (iii) implementação de Fluxo de Caixa Marginal para recomposição do equilíbrio do contrato sempre que for necessário; (iv) estrutura contratual de modulação e gatilho para investimentos; (v) regras diferenciadas relacionadas ao tratamento da necessidade de contratação de seguros; (vi) estabelecimento de indicadores de desempenho diferenciados; (vii) incorporação de novo padrão tecnológico para ensejar a melhoria nas condições operacionais das Rodovias e melhor atendimento ao usuário, dentre tantas outras inovações contratuais. Finda a exposição e dirimidas todas as dúvidas, o CDPED aprovou por unanimidade a referida Proposta, assim como a autorização para a formação de Grupo de Trabalho para o acompanhamento do processo licitatório e que se prossiga às fases de Audiência e Consulta Pública. **(Ata da 16ª Reunião Extraordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, de 28/10/2015, publicada no Diário Oficial do Estado de 20/11/2015, com retificação posterior, em DOE de 24/11/2015, da numeração da reunião).**

E, no entanto, a autorização para aprofundamento de estudos e elaboração de edital e contrato da última concessão do Rodoanel Trecho Norte contava com a seguinte introdução na 228ª Reunião Ordinária do CDPED, em 20 de setembro de 2017.

> Rodoanel Trecho Norte
>
> Uma vez reunidos os membros do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização - CDPED, o Presidente, SAULO DE CASTRO ABREU FILHO, procedeu à abertura dos trabalhos retomando o histórico do Projeto referente à Concessão de Rodovias Estaduais, integrante do "Programa São Paulo Segue em Frente", cujo escopo total, prevendo a licitação de quatro lotes de Rodovias, foi aprovado por este Conselho em sua 16ª Reunião Extraordinária, de 28-

> 10-2015. Na sequência, destacou os resultados já bem sucedidos com a concretização das concorrências dos lotes "Rodovias do Centro-Oeste Paulista" e "Rodovias dos Calçados", e introduziu o assunto da ordem do dia a respeito da concessão do trecho norte do Rodoanel Mario Covas, 3º lote a ser concedido de rodovias, o qual já foi apreciado por este Colegiado em sua 19ª Reunião Extraordinária, de 9-6-2017, sendo, naquela oportunidade, em face do andamento dos estudos, autorizada a realização de Audiência e Consulta Pública. **(Ata da 228ª Reunião Ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, de 20/09/2017, publicada no Diário Oficial do Estado de 24/10/2017)**

Nota-se que a proposta original de quatro lotes de Rodovias passou a ser incluída em um Programa novo intitulado "São Paulo Segue em Frente" que não era mencionado em 2015; também foi incluído o Rodoanel como um dos quatro lotes da ocasião, o que não era o caso, e nota-se na documentação a ausência completa de menção ao PDDT, em cujo escopo o Rodoanel de fato estava. Nem a versão de 2022 do projeto do Rodoanel Norte faz menção ao PAM-TL, embora tal projeto seja mencionado como importante para a transposição da RMSP, como pode ser verificado na *Nota Técnica do Grupo de Trabalho* que elaborou a modelagem final da concessão:

> D. Objetivo e justificativa da Concessão
>
> O Lote Rodoanel Norte tem como principal objetivo a melhoria da qualidade de vida da Região Metropolitana de São Paulo, sobretudo ao desviar fluxos de trânsito que não necessitam trafegar por vias urbanas, das quais se destacam as Marginais Pinheiros e Tietê.
>
> Com a redução do tráfego de caminhões nas vias urbanas e o escoamento de cargas e produtos, o trânsito urbano se tornará mais ágil e deixará a cidade desimpedida para o transporte de passageiro coletivo e individual, possibilitando que esta redução reflita em menores fretes para o transporte de mercadorias, devidamente associados a menores extensões de congestionamentos, menor consumo de combustíveis e menor emissão de poluentes.
>
> Ainda, a concessão permitirá a finalização das obras, até então paralisadas, e a prestação de serviços de operação, manutenção e realização dos investimentos necessários em alto padrão, viabilizando inovações em linha com as melhores práticas locais e internacionais.
>
> Por fim, o Projeto irá concluir o anel viário, tendo em vista que os demais trechos já estão em operação. O Rodoanel completo irá conectar diversas rodovias estaduais e federais, além de possibilitar que longos deslocamentos não passem pela cidade de São Paulo, impactando no trânsito urbano, como mencionado acima. **(Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 8. Nota Técnica do Grupo de Trabalho - GT - Modelagem Final do Projeto Concessão Patrocinada do Lote Rodoanel Norte. Página 16)**

Mais adiante, na concessão do Lote 30 – Piracicaba-Panorama (PiPa), ocorre uma confusão parecida: não só o material remetido pela SPI com as análises técnicas dessa concessão são os mesmos dos Lotes 28 e 29, como a aprovação do projeto no CDPED continua fazendo referência às deliberações da 16ª Reunião Extraordinária, mas agora com outro nome de projeto: "Nova Rodada de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo". O traçado do Lote PiPa — que, inclusive, é radial — não tem qualquer relação com os lotes transversais apresentados em 2015, e foi baseado nos trechos operados pela concessionária Centrovias, cujo contrato expirou em junho de 2020:

> Novas Concessões de Rodovias - ARTESP
>
> Uma vez reunidos os membros do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização - CDPED, o Presidente, SAULO DE CASTRO ABREU FILHO, procedeu à abertura da reunião para tratar dos avanços na modelagem do projeto do lote de concessão de rodovias que abrange as estradas outorgadas à Concessionária Centrovias - Sistemas Rodoviários S/A e de trechos sob a administração do Departamento de Estradas de Rodagem/DER, cujo encaminhamento para um escopo preliminar, apreciado na 22ª Reunião Extraordinária do Conselho de PED de 17/08/2018, foi de viabilizar a estruturação em um "único lote" a ser licitado, com o apoio dos serviços técnicos especializados prestados pelo IFC (International Finance Corporation). Tal projeto integra o Programa denominado "Nova Rodada de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo", cuja Proposta foi aprovada na 16ª Reunião Extraordinária do CDPED, de 28/10/2015. **(Ata da 233ª Reunião Ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, de 27/03/2018, publicada no Diário Oficial do Estado de 12/04/2018)**

A documentação técnica remetida pela SPI para o Lote 30 traz, além do material dos Lotes 28 e 29, um relatório técnico de modelagem econômica elaborado pela ARTESP somente[76]. Assim, na fase de modelagem final, não se encontra participação da SLT para além do material produzido em 2015 — material esse que, na realidade, não tem relação com o traçado do Lote 30 —, nem se encontram quaisquer justificativas estratégicas para a concessão, apenas os aspectos mais relevantes de sua modelagem econômico-financeira.

No caso da documentação sobre a concessão do Lote 31 – Noroeste, que foi licitado em substituição à concessão dos trechos operados pelas concessionárias Triângulo do Sol e TEBE, cujos vencimentos eram próximos, pouco foi remetido pela SPI. Já em outra gestão, a fundamentação

[76] Requisição de Documentos e Informações nº 12/2024, item 8. "Relatório de Modelagem Técnica e Econômico-Financeiro. Lote Piracicaba-Panorama – 2019."

para a seleção do projeto é, basicamente, a necessidade de substituir os contratos vincendos e, diferentemente do Lote PiPa, que agregou trechos de rodovias ainda operadas pelo DER, o traçado do Lote Noroeste limitou-se aos trechos já operados em concessão. Lê-se na *Nota Técnica do Grupo de Trabalho - GT - Modelagem Final do Projeto "Concessão do Lote Noroeste"*:

> C. Objetivo e justificativa da Concessão
>
> O Projeto leva em consideração a atual fase final de vigência dos contratos com as concessionárias Triângulo do Sol e TEBE, bem como o objetivo de o Estado de São Paulo dar continuidade ao programa de concessões rodoviárias iniciado em 1998, garantindo a qualidade dos serviços ofertados aos usuários na região mediante a contínua melhoria da malha rodoviária e incorporação de novas tecnologias voltadas à fluidez e segurança do tráfego. **(Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 8. Nota Técnica do Grupo de Trabalho – GT – Modelagem Final do Projeto "Concessão do Lote Noroeste". Página 12)**

Por fim, na documentação de modelagem preliminar do Lote Litoral Paulista — a última concessão paulista de rodovias em efetiva operação, a documentação da modelagem preliminar resgata o histórico do traçado inserindo-o em um projeto que não faz parte nem do antigo PDDT, nem do PAM-TL: o Macroanel Rodoviário. Há menção ao projeto dos 5 lotes por meio da 16ª Reunião Extraordinária do CDPED, mas sem referência explícita à ideia original dos lotes transversais.

> III. HISTÓRICO DO PROJETO
>
> O projeto do Litoral Paulista integrou o escopo de concessões aprovado na 16ª Reunião Extraordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização ("CDPED"), de 28 de outubro de 2015. Em maio de 2016 iniciaram-se os estudos socioambientais, de tráfego e engenharia.
>
> Em 06 de agosto de 2018, o CDPED, em sua 235ª Reunião Ordinária, anuiu a inclusão do conjunto de rodovias que compunham o Lote Litoral na estruturação do Macroanel Rodoviário.
>
> No entanto, em 13 de agosto de 2019, na 5ª Reunião Conjunta Ordinária, o CDPED aprovou a retomada dos estudos da modelagem do projeto no âmbito do "Programa Estadual de Desestatização", retirando o Lote Litoral Paulista dos estudos referentes ao Macroanel Rodoviário e aprovando as etapas de Audiência e Consulta Pública, que ocorreram no período de 25 de outubro a 25 de novembro de 2019.
>
> Em 2020 os estudos socioambientais, de tráfego e engenharia foram atualizados, sendo que em maio de 2021 foi lançado o Edital do Lote Litoral Paulista. Em março de 2022 a licitação foi suspensa.

> Através da 1ª Reunião do Programa de Parcerias em Investimentos do Estado de São Paulo (PPI-SP), realizada em 28 de fevereiro de 2023, ficou definido sobre o arquivamento do Processo da Concorrência Internacional nº 02/2021, e a retomada dos estudos sob a responsabilidade da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI), com vistas à reconfiguração do projeto para o modelo de concessão patrocinada (Lei nº 11.688/2004). **(Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 8. NOTA TÉCNICA MODELAGEM PRELIMINAR – LOTE LITORAL PAULISTA. Processo SEI nº 021.00001316/2023-11. Página 12)**

A equipe de auditoria encontrou, no entanto, conteúdo em manifestação da SEMIL a respeito da modelagem final do projeto empreendida pela SPI, na qual a pasta afirma que o traçado da concessão possui "plena aderência ao objetivo das políticas públicas da SEMIL/SLT"[77], citando trecho da "Nota Técnica Modelagem Final - Lote Litoral Paulista"[78]:

> O trecho da rodovia SP-055 que faz parte do Lote a ser concedido (entre Miracatu e Praia Grande) faz a ligação entre a Regis Bittencourt na BR-116 (trecho Federal hoje administrado pela Arteris) e a cidade de Praia Grande (no entroncamento do trecho hoje concedido a Ecovias). A duplicação da SP-055 entre Miracatu e Peruíbe possui um papel fundamental dentro da rede rodoviária paulista, pois, quando a obra estiver finalizada, o trecho tornar-se-á alternativa potencialmente atrativa para o acesso ao litoral norte de São Paulo e ao Porto de Santos.
>
> A SP-055 entre Peruíbe e Praia Grande abriga um trecho predominantemente urbano e as intervenções propostas para este segmento visam a reorganização dos fluxos de tráfego e maior segurança viária. Serão executadas obras de implantação, recuperação e pavimentação das vias marginais e ciclovias e implantação de passagens em desnível e passarelas.
>
> O trecho da SP-055 entre Santos e Riviera de São Lourenço será duplicado, com previsão da implantação de novos dispositivos, no intuito de se extinguir o gargalo hoje existente em tempos de grandes demandas e aumentando a segurança rodoviária. Estão previstas também ciclovias e marginais ao longo do trecho duplicado.
>
> No que se refere ao trecho entre Arujá e Bertioga, haverá melhoria da segurança viária, diminuição do tempo de viagem ao litoral norte de São Paulo com a complementação de terceiras faixas na SP-088 e de faixas de ultrapassagem no trecho de planalto da SP-098, contribuindo para a eliminação de um gargalo operacional existente. Haverá também a reformulação da Ponte do Guacá na SP-098, que é um foco importante de acidentes, além de áreas de escape e

---

[77] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 8. Nota Técnica SUBLT 2023 (10618448) - SEI 021.00002557/2023-87. Páginas 3.

[78] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 8. SEI 021.00002557/2023-87 (9647593). Páginas 2 e 3.

> recondicionamento de acostamentos na Serra. **(Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 8. Nota Técnica Modelagem Final - Lote Litoral Paulista - SEI 021.00002557/2023-87 (9647593). Páginas 2 e 3.)**

O texto acima evidencia um objetivo sistêmico de parte dos investimentos da concessão que se relaciona com conteúdos do PDDT, na parte em que menciona o acesso alternativo ao Porto de Santos e ao Litoral Norte do Estado. Os demais objetivos são mais regionalizados, melhorando o tráfego e as condições de segurança dos usuários locais. Mas não há grandes evidenciações de que tipo de demanda será atendida com essa rota alternativa ao Porto de Santos ou ao Litoral Norte e, novamente, nenhuma menção a qualquer diagnóstico ou sugestão do PAM-TL.

Assim, ilustra-se o achado de auditoria de que **as concessões rodoviárias do Estado ocorreram, ao longo dos anos e até o presente, sem grandes relações com o planejamento elaborado pelo Estado.** As justificativas mais comuns para a concessão de rodovias são declarações genéricas sobre a melhoria de serviços, a segurança viária, a superação de gargalos operacionais e, muitas vezes, mesmo a partir das áreas técnicas, aspectos fiscais. Essas justificativas não são ilegítimas — são objetivos importantes para o atendimento às populações locais que usufruem das melhorias.

No entanto, são motivos insuficientes no contexto da formulação de políticas públicas e do desenvolvimento econômico do Estado, cujos maiores entraves diagnosticados no setor de logística — entre eles, o esgotamento do potencial de atendimento à demanda pelo modal rodoviário em horizonte próximo — seguem sem tratamento estratégico e sistêmico. E isso torna-se mais grave se considerado que o Estado, efetivamente, como visto anteriormente, despende recursos para a elaboração desses planos logísticos.

### 3.3 AS DECISÕES EM CONCESSÕES DE RODOVIAS NÃO SÃO AFETADAS PELO PLANEJAMENTO SETORIAL EM LOGÍSTICA

De maneira geral, não se encontraram discussões sobre planejamento logístico estratégico para o Estado de São Paulo nas atas do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização ou do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, refletindo-se nas instâncias decisórias a carência de informações que se notou nas manifestações técnicas.

Assim como nas manifestações técnicas, as atas de CDPED e CGPPP analisadas pouco mencionam discussões acerca do desenvolvimento logístico estratégico para o Estado a partir dos projetos de concessão de rodovias, tendo sido encontrados conteúdos mais elaborados apenas em alguns casos.

O primeiro, a discussão sobre a concessão da Rodovia dos Tamoios, na 36ª Reunião Ordinária do CGPPP, de 20 de abril de 2011, em que se evocou o diagnóstico do PDDT acerca da importância da Rodovia dos Tamoios para melhorar o acesso ao Litoral Norte e ao Porto de São Sebastião.

Nas discussões sobre o Rodoanel Norte, registrados a partir de nove atas de reuniões[79] do CDPED e do CGPPP, os conselheiros mencionaram a importância do projeto para a transposição da RMSP, mas sem creditar esse diagnóstico nem ao PDDT nem ao PAM-TL.

No mais, a partir do Lote 28, as discussões passam a ter como fundamento a vantagem da concessão total da malha, com justificativas ligadas a uma ideia genérica de que os serviços prestados pelas concessionárias são superiores àqueles ofertados na operação estatal, elevando segurança e conforto aos usuários, e de que as concessões de rodovias são instrumentos fiscais interessantes, pois desoneram o Estado de obrigações de manutenção e aprimoramento da malha ao mesmo tempo em que constituem fontes de receita por meio das outorgas.

Para os Lotes 30 – PiPa e 31 – Noroeste, também se introduz a necessidade de garantir a continuidade da operação privada em trechos de rodovias cujas concessões estavam próximas do vencimento. No caso do Lote 30, foram agregados grandes trechos de rodovias operadas pelo DER; já no caso do Lote 31, houve apenas a substituição da concessionária.

Assim, constata-se que **as discussões nas instâncias decisórias não se beneficiam do planejamento estadual sobre logística**, aproximando o Programa de Concessões Rodoviárias a uma atividade de manutenção da

---

[79] 19ª Reunião Extraordinária do CDPED, de 09/06/2017; 228ª Reunião Ordinária do CDPED, de 20/09/2017; 4ª Reunião Conjunta Extraordinária (28ª do CPED/18ª do CGPPP), de 03/09/2019; 8ª Reunião Conjunta (244 CDPED, 91 CGPPP) - 19/12/2019; 6ª Reunião Conjunta Extraordinária (30ª do CDPED/20ª do CGPPP), de 26/06/2020; 18ª Reunião Conjunta (254ª do CDPED/101ª do CGPPP), de 10/12/2020; 21ª Reunião Conjunta (257ª do CDPED/104ª do CGPPP). de 30/04/2021; 28ª Reunião Conjunta (264ª do CDPED/111ª do CGPPP), de 20/12/2021; e 33ª Reunião Conjunta (269ª do CDPED/116ª CGPPP), de 09/08/2022.

malha. Dessa forma, nota-se que o governo estadual não tem aproveitado todo o potencial de mobilização de capital privado para o investimento em efetivo desenvolvimento no setor de logística do Estado de São Paulo.

Além do achado de auditoria em si, alerta-se também para uma tendência constatada na redação das atas das reuniões conjuntas de CDPED e CGPPP, tendo como exemplo a 5ª Reunião do Programa Paulista de Investimentos (277ª Reunião Ordinária do CDPED e 124ª Reunião Ordinária do CGPPP). Nessa ata, pouco se guardou do conteúdo discutido entre os conselheiros, havendo uma narrativa protocolar da ordem de acontecimentos na reunião (apresentação, discussão e aprovação), sem que o teor dos projetos e as motivações das discussões fossem registradas. Essa característica configura um empobrecimento da transparência das motivações das decisões tomadas pelo Governo Estadual, o que não se configura uma boa prática em políticas públicas.

# 4 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS

Este capítulo aborda a etapa de implementação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, analisando a atuação da SPI como Poder Concedente e da ARTESP na qualidade de Agência Reguladora. Nesse contexto, foram examinados aspectos relacionados à governança e de estrutura de pessoal dos dois órgãos para o desempenho de suas competências legais.

Observa-se que, nos termos do "Referencial de Controle de Políticas Públicas" do Tribunal de Contas da União (TCU), a etapa de implementação de uma política pública envolve um conjunto de ações para viabilizar o alcance dos resultados almejados, englobando a estruturação de sua governança e gestão, a alocação e gerenciamento de recursos orçamentários e financeiros e, finalmente, sua operação e monitoramento[80].

Portanto, a equipe de auditoria analisou respostas de Requisições de Documentos e Informações enviados à SPI e à ARTESP, bem como apontamentos já realizados em relatórios das contas anuais elaborados pelas respectivas Diretorias de Fiscalização do TCE-SP no âmbito das Contas Anuais da ARTESP[81].

## 4.1 A SPI POSSUI QUADRO DE PESSOAL PREENCHIDO MAJORITARIAMENTE POR CARGOS EM COMISSÃO E APRESENTA FALHAS EM SUA ATUAÇÃO COMO PODER CONCEDENTE

A equipe de auditoria constatou que o quadro de pessoal da Secretaria de Parcerias em Investimentos é preenchido, preponderantemente, por cargos comissionados. Ainda, observou-se indícios de que a participação direta da Pasta no planejamento para implementação de novas concessões rodoviárias é diminuta e que seu sistema de controle interno carece de aperfeiçoamento.

---

[80] Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. 150 p.

[81] O foco da análise processual em âmbito interno do TCE-SP teve como foco os apontamentos diretamente relacionados com o objeto e objetivo desta auditoria. Ainda, esclarece-se que a SPI passou a ser Poder Concedente no âmbito do Programa Estadual de Concessões de Rodovias em 2023, cujo respectivo TC-002125.989.23 de suas contas anuais ainda está pendente de julgamento pelo Exmo. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa.

Em primeiro lugar, é oportuno salientar que o papel de Poder Concedente foi representado de formas distintas desde o início do Programa de Concessões de Rodovias paulista no final dos anos 1990. Inicialmente, o Poder Concedente foi operacionalizado pelo próprio "Estado de São Paulo", tendo como papel de contratante o Departamento de Estradas de Rodagem, o qual é o detentor do patrimônio rodoviário paulista.

A partir da criação da ARTESP em 2002[82], a Agência passou a atuar como contratante e gerenciadora dos contratos de concessão, além de sua atuação como Agência Reguladora. Essa situação perdurou até 2020, quando a Lei Estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, retirou da Agência a sua atribuição de contratante, a qual foi transferida para a Secretaria de Logística e Transportes (SLT) por meio do Decreto nº 65.662, de 29 de abril de 2021. Nesse mesmo Decreto, não só a SLT se tornou a parte contratante nos contratos de concessão, como também foi apontada como a própria representante do Poder Concedente.

Em 1º de janeiro de 2023, contudo, o Decreto Estadual nº 67.435/23 novamente alterou o representante do Poder Concedente, transferindo-o para a Secretaria de Parcerias em Investimentos[83], permanecendo o DER e a ARTESP na posição de intervenientes-anuentes[84]. Assim, a figura do Poder Concedente foi exercida por vários atores, de formas distintas, sendo, inclusive, compartilhada com as funções da Agência Reguladora do setor pela maior parte da existência do Programa[85].

Atual Poder Concedente desde 2023, a SPI conta com quadro de pessoal formado essencialmente por servidores em funções comissionadas ou de confiança. Considerando a data-base 30 de setembro de 2024, dos 51 cargos públicos permanentes existentes, somente 9 estão preenchidos (17,6%) e 42 permanecem vagos. Por outro lado, 26 dos 27 cargos de assessoria - em comissão - foram providos (96,3%)[86]:

---

[82] Lei Complementar Estadual nº 914/02, Art. 1º.

[83] Decreto Estadual nº 67.435/23, Art. 12, I.

[84] Lei Complementar Estadual nº 1.413/24, Art. 11, V.

[85] Esclarece-se que este trabalho tem como escopo o atual Poder Concedente, ou seja, a Secretaria de Parcerias em Investimentos.

[86] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 6. Nota-se que as funções de chefia e direção foram desconsideradas da análise proposta.

**Figura 6 - Relação de Cargos/Funções-Atividades da Secretaria de Parcerias em Investimentos na data-base 30 de setembro de 2024**

***RELAÇÃO DE CARGOS/FUNÇÕES-ATIVIDADES, PROVIDOS/PREENCHIDOS E VAGOS PARA ATENDIMENTO À REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES DCG-4 Nº 12/2024 (PROC. TC-005174.989.24-4)***
***SITUAÇÃO EM 30/09/2024***

| Secretaria de Parcerias em Investimentos - SPI | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CARGOS/FUNÇÕES-ATIVIDADES/EMPREGOS PÚBLICOS PERMANENTES | | SUBQUADRO | PROVIDOS/PREENCHIDOS | | VAGOS | | TOTAL CLASSE | | |
| | | | Existentes | Previsão Extinção na Vacância | Existentes | BCEP- Bco Contingenciamento | Prov./ Preench. | Vagos | Geral |
| 3899 | ANALISTA ADMINISTRATIVO | SQC-III | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 |
| 7842 | ENGENHEIRO I | SQC-III | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 4 | 2 |
| 3923 | EXECUTIVO PÚBLICO | SQC-III | 2 | 0 | 24 | 24 | 2 | 24 | 26 |
| 4349 | OFICIAL ADMINISTRATIVO | SQC-III | 7 | 0 | 12 | 7 | 7 | 12 | 19 |
| | | SUBTOTAL | 9 | 0 | 40 | 35 | 9 | 42 | 51 |
| CARGOS/FUNÇÕES-ATIVIDADES/EMPREGOS PÚBLICOS COMISSÃO/CONFIANÇA - | | SUBQUADRO | PROVIDOS/PREENCHIDOS | | VAGOS | | TOTAL CLASSE | | |
| | | | Existentes | Previsão Extinção na Vacância | Existentes | BCEP- Bco Contingenciamento | Prov./ Preench. | Vagos | Geral |
| 3902 | ASSESSOR DE GABINETE I | SQC-I | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 |
| 3903 | ASSESSOR DE GABINETE II | SQC-I | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| 3904 | ASSESSOR I | SQC-I | 8 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 | 8 |
| 3905 | ASSESSOR II | SQC-I | 1 | 0 | 0 | | 1 | 0 | 1 |
| 4272 | ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE IV | SQC-I | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 5 |
| 3906 | ASSESSOR TÉCNICO I | SQC-I | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| 5716 | ASSESSOR TÉCNICO II | SQC-I | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| 5717 | ASSESSSOR TÉCNICO III | SQC-I | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 3 |
| 3910 | ASSESSOR TÉCNICO V | SQC-I | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| | | SUBTOTAL | 26 | 0 | 1 | 0 | 26 | 1 | 27 |
| CARGOS/FUNÇÕES-ATIVIDADES/EMPREGOS PÚBLICOS COMISSÃO/CONFIANÇA - | | SUBQUADRO | PROVIDOS/PREENCHIDOS | | VAGOS | | TOTAL CLASSE | | |
| | | | Existentes | Previsão Extinção na Vacância | Existentes | BCEP- Bco Contingenciamento | Prov./ Preench. | Vagos | Geral |
| 4302 | CHEFE DE GABINETE | SQC-I | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 3913 | CHEFE I | SQC-I | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 3 | 3 |
| 3914 | CHEFE II | SQC-I | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| 3916 | DIRETOR II | SQC-I | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 3918 | DIRETOR TÉCNICO I | SQC-I | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| 3262 | SECRETÁRIO DE ESTADO | SQC-I | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 3263 | SECRETÁRIO EXECUTIVO | SQC-I | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| | | SUBTOTAL | 4 | 0 | 6 | 3 | 5 | 5 | 10 |
| | | TOTAL GERAL | 39 | 0 | 47 | 38 | 40 | 48 | 88 |

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 6.

Ainda, é oportuno registrar que o Decreto Estadual nº 68.742, de 05 de agosto de 2024, criou 91 novos cargos no âmbito da Secretaria, sendo 83 deles em comissão e 8 para funções de confiança, sem contemplar cargos públicos permanentes. Em sua resposta à equipe de auditoria, a Pasta não indicou em sua resposta à equipe de auditoria ações no sentido de prover ao menos parte de seus cargos efetivos vagos através de concurso público[87].

Nesse sentido, o Art. 37 da Constituição Federal de 1988 determina, em seu caput, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

[87] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 7.

Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ainda, seu inciso II indica que, em regra, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com sua natureza e complexidade.

Nesse contexto, em 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou sua jurisprudência sobre o tema e declarou que "a criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição"[88].

Ainda, a Suprema Corte indica que (grifos nossos):

> 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; **c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui**; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria[89].

Em âmbito interno, a relevância do tema foi objeto de ressalva no voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Relator das Contas Anuais da ARTESP de 2019, Dr. Robson Marinho (grifos nossos):

> A ARTESP demonstrou ter dado continuidade ao seu processo de contratação de funcionários para o quadro permanente, **na busca de equilíbrio entre o número destes e de comissionados**, sempre dentro das limitações orçamentárias existentes, além de ter iniciado procedimento objetivando adequar a descrição dos trabalhos desenvolvidos por estes últimos nos regulamentos, e ter dado continuidade aos estudos e procedimentos para implantação do sistema de controle interno. **Tais fatos**, assim como decidido ao longo de 2021 na apreciação das contas dos três exercícios anteriores,

---

[88] Sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7174097#:~:text=A%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de%20cargos%20em,pressupostos%20constitucionais%20para%20sua%20institui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 03 de fevereiro de 2025.

[89] Sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7174097#:~:text=A%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de%20cargos%20em,pressupostos%20constitucionais%20para%20sua%20institui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 03 de fevereiro de 2025.

> **ensejam postura de relevamento, com posterior acompanhamento pela fiscalização[90].**

Sendo assim, entende-se que **a atual composição do quadro de pessoal da SPI apresenta sinais de desproporcionalidade no provimento de seus cargos efetivos em relação aos cargos em comissão**.

Esta auditoria também apurou indícios de que a participação direta do Poder Concedente no planejamento para implementação de novas concessões rodoviárias esteja insuficiente.

Conforme disposições do Decreto Estadual nº 66.018/21, constitui campo funcional da SPI a participação na elaboração da política de investimentos do Estado[91]. Assim, no âmbito do Programa Estadual de Desestatização (PED) e do Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP), diretamente correlacionados ao objeto desta auditoria, a Pasta deve, dentre outras atribuições, executar as atividades operacionais, quando for o caso, e de coordenação de concessões e de parcerias público-privadas; assessorar o Conselho Diretor do PED e o Conselho Gestor do PPP e; divulgar conceitos e metodologias relacionados às concessões e parcerias público-privadas[92].

Ainda, quanto à modelagem de projetos, o Art. 18 do mesmo Decreto Estadual nº 66.018/21 indica que a Subsecretaria de Parcerias, através de uma de suas coordenadorias, deve (grifos nossos):

> Artigo 18 - A Coordenadoria de Estruturação de Parcerias Público-Privadas tem as seguintes atribuições:
>
> I - Quanto à modelagem de projetos:
>
> a) emitir pareceres, sempre que solicitado, no assessoramento ao Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas e ao Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização;
>
> **b) avaliar os estudos prévios de viabilidade técnica e econômica apresentados pelos órgãos setoriais ou pela iniciativa privada;**
>
> **c) avaliar**, por meio do comparador público, nos termos da Lei federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, **a melhor alternativa para estruturação de projetos, seja concessão, parceria público-privada ou obra pública;**

---

[90] Conforme evento 105.3 constante do TC nº 002634.989.19-8.

[91] Decreto Estadual nº 66.018/21, Art. 2º, IV.

[92] Decreto Estadual nº 66.018/21, Art. 2º, V.

> **d) desenvolver, diretamente ou por meio dos órgãos setoriais, pesquisas de mercado necessárias à estruturação dos projetos de concessões e parcerias público-privadas;**
>
> **e) realizar estudos técnicos visando à elaboração dos projetos de concessões e parcerias público-privadas, em articulação com órgãos e entidades setoriais;**
>
> f) identificar e consolidar diretrizes para a elaboração de editais e minutas de contratos de concessão e parcerias público-privadas;
>
> **g) avaliar e apoiar a elaboração de propostas, editais e contratos de concessões e parcerias público-privadas;**
>
> h) acompanhar, em conjunto com os órgãos setoriais e com a Companhia Paulista de Parcerias - CPP, o desenvolvimento do modelo de garantias de projetos que serão objeto de parcerias público-privadas.

Porém, conforme análise de documentos e processos remetidos pela SPI à auditoria, notou-se que a função de elaboração de estudos (modelagens preliminares) acerca de novos projetos de concessão de rodovias não está sendo realizada diretamente pela SPI.

Exemplifica-se. No âmbito dos projetos "Rota Sorocabana" e "Nova Raposo", as Manifestações Técnicas sobre a modelagem de ambos os projetos foram realizadas pela SEMIL e pela ARTESP. Ainda, suas Notas Técnicas - que têm como objetivo apresentar os principais aspectos envolvidos na modelagem final de seus projetos de Concessão - foram elaboradas pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP)[93], não tendo sido encaminhado à equipe de auditoria documento elaborado pela própria Secretaria de Parcerias em Investimentos a respeito da matéria[94].

Salienta-se que, de acordo com o Decreto Estadual nº 67.759/23, que disciplina o procedimento para a realização de estudos referentes a projetos de parceria e de desestatização no âmbito da Administração Pública direta, considera-se como "modelagem preliminar" a "análise conjunta dos estudos técnicos, de natureza econômico-financeira, ambiental e jurídica, e da nota técnica emitida pela SPI, a respeito da viabilidade do projeto [...]"[95].

Dessa forma, à luz das disposições e preceitos dos supracitados Decretos Estaduais nº 66.018/21 e nº 67.759/23, bem como das atribuições de

---

[93] Conforme figura 4 apresentada na Visão Geral deste relatório, a CPP é órgão vinculado à SPI.

[94] Conforme análise do Processo SEI nº 378.00000018_2024_81, encaminhado à equipe de auditoria através da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 8.

[95] Decreto Estadual nº 67.759/23, Art. 2º, VII.

Poder Concedente constantes das Leis Federal[96] e Estadual[97] de Concessões citadas na Visão Geral deste trabalho, interpreta-se que **a participação direta da Secretaria de Parcerias em Investimentos na etapa de implementação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias** no âmbito dos projetos analisados pela equipe de auditoria **é diminuta**.

### 4.2 A ARTESP APRESENTA FALHAS REINCIDENTES DE GESTÃO E GOVERNANÇA E CARECE DE PROCEDIMENTOS E ROTINAS DE PLANEJAMENTO E AUTOAVALIAÇÃO

Primeiramente, ao se analisar os relatórios de fiscalização das contas anuais da ARTESP produzidos pelas Diretorias de Fiscalização, verificou-se que a Agência apresenta falhas reincidentes em aspectos relacionados a sua gestão e governança desde o início do período examinado. Ainda, foi apurado nesses relatórios que a ARTESP não aprovou seu Planejamento Estratégico para o biênio 2023/2024 e demonstrou não realizar avaliações específicas sobre a implementação das ações propostas pelos planos estratégicos em anos anteriores.

Conforme análise feita pela equipe de auditoria mediante revisão dos relatórios anuais elaborados pelas Diretorias de Fiscalização (DF) deste Tribunal, observou-se diversas falhas reincidentes entre os anos de 2015 e 2023. Considerando o objeto e o escopo desta auditoria, destacam-se as seguintes: **a não instituição de sistema de controle interno, a demasiada dependência de utilização de terceiros para realização de atividades-fim da Agência, a existência de cargos comissionados cujas funções não são claramente definidas**, dentre outros aspectos que podem afetar a capacidade da Agência em efetivar suas atribuições legais de forma plena, tempestiva e imparcial.

O quadro a seguir sintetiza as principais informações de cunho formal relativas aos relatórios anuais analisados, como número do processo específico bem como relatoria das contas por ano:

---

[96] Lei nº 8.987/95.

[97] Lei Estadual nº 7.835/92.

**Quadro 3 - Informações referentes aos relatórios anuais elaborados pelas Diretorias de Fiscalização utilizados na análise deste achado**

| Ano | Instrução DF | TC nº | Evento do Relatório da DF | Status do Julgamento | Parecer | Conselheiro Relator do Voto | Última Relatoria |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2015** | 6ª DF | 004777.989.15-3 | 19.30 | Julgado | Regular | Dr. Edgard Camargo Rodrigues | Dr. Marco Aurélio Bertaiolli |
| **2016** | 9ª DF | 001026.989.16-0 | 17.12 | Julgado | Regular com Ressalva | Dr. Antonio Roque Citadini | Dr. Renato Martins Costa |
| **2017** | 9ª DF | 001775.989.17-1 | 28.91 | Julgado | Regular com Ressalva | Dr. Dimas Eduardo Ramalho | Dra. Cristiana de Castro Moraes |
| **2018** | 9ª DF | 002261.989.18-0 | 14.48 | Julgado | Regular com Ressalva | Dr. Renato Martins Costa | Dr. Sidney Estanislau Beraldo |
| **2019** | 9ª DF | 002634.989.19-8 | 14.49 | Julgado | Regular com Ressalva | Dr. Robson Marinho | Dr. Maxwell Borges de Moura Vieira |
| **2020** | 8ª DF | 004145.989.20-8 | 49.1 | Pendente | Não Aplicável | Não Aplicável | Dra. Cristiana de Castro Moraes |
| **2021** | 8ª DF | 002632.989.21-6 | 18.50 | Pendente | Não Aplicável | Não Aplicável | Dr. Sidney Estanislau Beraldo |
| **2022** | 8ª DF | 002031.989.22-1 | 40.1 | Pendente | Não Aplicável | Não Aplicável | Dr. Dimas Eduardo Ramalho |
| **2023** | 8ª DF | 002243.989.23-3 | 14.31 | Pendente | Não Aplicável | Não Aplicável | Dra. Cristiana de Castro Moraes |

Fonte: Elaborado DCG-4. Considerando o período de elaboração da presente auditoria, o relatório referente às Contas Anuais da ARTESP de 2024 (consoante TC nº 002147.989.24-8) ainda não havia sido disponibilizado, não abrangendo, portanto, o escopo deste trabalho. Ainda, é oportuno esclarecer que a ARTESP foi notificada dos apontamentos constantes dos relatórios elaborados pelas Diretorias de Fiscalização em todos os anos analisados (2015 a 2023).

Sendo assim, os parágrafos a seguir sumarizam os principais apontamentos constantes dos relatórios elaborados pelas Diretorias de Fiscalização no âmbito das Contas Anuais da ARTESP de 2015 a 2019 (relatórios julgados) e 2020 a 2023 (pendentes de julgamento) que possuem correlação com o objetivo e escopo deste trabalho.

Em 2015, o relatório de fiscalização apontou a inexistência da constituição de Comissão de Ética da Agência[98], que seria implementada

[98] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2015, consoante evento 19.30 do TC nº 004777.989.15-3.

somente em 2016[99]. Ainda, seu quadro de pessoal não fora preenchido através de concurso público[100], gerando a necessidade de terceirizar seus serviços, segundo o relatório, com custos superiores aos que seriam através de contratação direta[101].

Os relatórios de 2017 e 2018 destacaram o excesso de terceirização e quadro composto por funcionários cedidos de outros órgãos, a despeito de realização de concurso público em 2017[102]. Ademais, foi constatada a existência de cargos em comissão cujas atribuições não se tipificavam como de direção, chefia e assessoramento, e outros que não possuíam detalhada atribuição de seus ocupantes. Também se observou a não existência sistema de controle interno e auditoria interna, tampouco houve parecer do conselho fiscal da Agência em 2017 e 2018[103].

Em 2019 verificou-se a partir do relatório da 9ª DF que os cargos em comissão da Agência correspondiam à 50% do total de vagas preenchidas, bem como o excesso de terceirização e quadro composto por funcionários cedidos de outros órgãos, assim como em anos anteriores[104]. Novamente, o relatório apontou a existência de cargos em comissão cujas atribuições não se tipificavam como de direção, chefia e assessoramento, e outros que não possuíam detalhada atribuição de seus ocupantes. Por fim, ainda não havia sido identificado sistema de controle interno, tampouco auditoria interna no âmbito da Agência[105].

É importante destacar que os apontamentos referentes as contas de 2020 a 2023 trazidos a seguir estão sendo tratados em autos próprios e

---

[99] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2016, consoante evento 17.12 do TC nº 001026.989.16-0.

[100] O primeiro e único concurso público promovido pela ARTESP foi em 2017 e contou com 161 vagas em seu edital, conforme consulta no sítio eletrônico da ARTESP. Disponível em: http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/artesp/concurso-publico.aspx; Acesso em: 07 de fevereiro de 2025

[101] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2015, consoante evento 19.30 do TC nº 004777.989.15-3.

[102] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2017 e 2018, consoante, respectivamente, evento 28.91 do TC nº 001775.989.17-1 e 14.48 do TC nº 002261.989.18-0

[103] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2017 e 2018, consoante, respectivamente, evento 28.91 do TC nº 001775.989.17-1 e 14.48 do TC nº 002261.989.18-0

[104] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2019, consoante evento 14.49 do TC nº 002634.989.19-8.

[105] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2019, consoante evento 14.49 do TC nº 002634.989.19-8.

ilustram aqui tão somente o panorama recente da ARTESP, especialmente no que tange escassez de servidores efetivos.

Sendo assim, em 2020, apontou-se no relatório elaborado pela 8ª DF que as ações realizadas pela Agência e suas concessionárias visando à diminuição das vítimas fatais no trânsito não foram suficientes para o alcance das projeções mínimas[106]. No que tange ao quadro de pessoal, os cargos em comissão correspondiam a 47% do total de vagas preenchidas em 2020, gerando, em mais um ano, a necessidade de terceirização (cujos gastos, naquele período, aumentaram substancialmente)[107]. Mais uma vez, o relatório indicou a existência de cargos em comissão com atribuições que não eram tipificadas como de direção, chefia e assessoramento, e outros que não tinham descrição detalhada da atribuição de seus ocupantes[108].

Também foi analisado naquele relatório que, dos 76 funcionários de outros órgãos cedidos para a ARTESP em 2020, 36 deles possuíam escolaridade de nível médio completo e incompleto e/ou fundamental e que exerceram funções de assessoramento na Agência no período em exame[109]. Conforme relatado pela 8ª DF, tais atividades eram incompatíveis com os níveis de escolaridade mencionados. O relatório também apresentou decisão do próprio TCE-SP acerca da matéria, tendo citado, naquela ocasião, voto proferido pela Exma. Conselheira Dra. Cristiana de Castro Moraes, quando do julgamento do TC-002573/026/12[110]:

> "Os cargos em comissão – exatamente por serem afetos ao comando e à assessoria, guardam uma complexidade própria, pela qual os conhecimentos exigidos do indivíduo nomeado devam superar à média dos demais cargos ordinários."
>
> "Vale dizer, portanto, que não é admissível a nomeação direta de servidores, sob o manto da designação para cargos em comissão, quando estejam claramente ausentes os pressupostos de autorização constitucional."

---

[106] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2020, consoante evento 49.1 do TC nº 004145.989.20-8.

[107] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2020, consoante evento 49.1 do TC nº 004145.989.20-8.

[108] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2020, consoante evento 49.1 do TC nº 004145.989.20-8.

[109] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2020, consoante evento 49.1 do TC nº 004145.989.20-8.

[110] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2020, consoante evento 49.1 do TC nº 004145.989.20-8.

> "Aliás, devido à importância e a complexidade que guardam na Administração, a jurisprudência do E. TJESP vem apontando no sentido de que o preenchimento de ditos cargos deve ser realizado sob a exigência de instrução de nível superior dos interessados."
>
> Voto nº 30.530 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0176535-27.2013.8.26.0000 COMARCA SÃO PAULO Requerente(s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOCAINA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Legislação do Município de Bocaina que que dispõe sobre a criação de cargos em comissão do quadro de servidores públicos municipais e da nova estrutura da prefeitura municipal.– Funções descritas que não exigem nível superior para seus ocupantes – Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos – Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.

A 8ª DF também apontou em seu relatório o descumprimento ao previsto no Art. 10 da Lei Complementar Federal nº 173/2020[111], tendo em vista a não suspensão do prazo de validade do Concurso Público n° 001/2016[112], tendo este vencido em 04 de outubro de 2021. Apurou-se, ainda, a existência de valores remuneratórios mensais, reembolsados pela ARTESP, maiores que o subsídio do Governador, havendo, portanto, o descumprimento do art. 37, XI da Constituição Federal (situação já previamente constatada em 2018). Por fim, a ARTESP ainda não dispunha de sistema de controle interno[113].

No âmbito das contas da ARTESP de 2021, 2022 e 2023, foram apuradas situações reiteradamente apontadas anteriormente, como a dependência de terceirização de mão de obra através das EAFs - Empresas de Apoio à Fiscalização[114], a não existência de sistema de controle interno, a presença de cargos em comissão cujas atribuições não se tipificam como de direção, chefia e assessoramento, e outros que não possuem atribuição detalhadas de seus ocupantes[115].

---

[111] O Art. 10 da Lei Complementar Federal nº 173/2020 indicava que ficavam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União em virtude da pandemia do Coronavírus.

[112] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2020, consoante evento 49.1 do TC nº 004145.989.20-8.

[113] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2020, consoante evento 49.1 do TC nº 004145.989.20-8.

[114] Esclarece-se que as denominadas "EAFs" realizam atividades complementares e de apoio no âmbito da fiscalização da execução contratual por parte das concessionárias.

[115] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2021, 2022 e 2023, consoante, respectivamente, evento 18.50 do TC nº 002632.989.21-6, 40.1 do TC nº 002031.989.22-1 e 14.31 do TC nº 002243.989.23-3.

Nesse sentido, os relatórios da 8ª DF também trouxeram ponderações acerca do potencial risco de captura da Agência em suas gestões funcionais, técnicas e administrativas[116]. Explica-se. Segundo José Manuel Lavers Hernández[117], autor citado no relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2022[118]:

> "O fenômeno da captura das agências reguladoras ocorre quando há distorção do interesse público em favor do interesse privado, motivada pela enorme pressão do poder econômico das empresas reguladas e de grupos de interesses. Esse fenômeno afeta de forma evidente, a imparcialidade das agências reguladoras".

Conforme relatório elaborado pela 8ª DF, observou-se que "em diversos aspectos a independência e a imparcialidade da autarquia sofrem o risco de serem comprometidas" [119]. O documento relata que, na realidade da ARTESP, os riscos envolvem tanto sua gestão funcional e administrativa, quanto técnica[120]:

> **Risco de captura na gestão funcional e administrativa:** constatação de elevada terceirização de pessoal, assim como quadro de pessoal próprio (servidores públicos) defasado e ausência de controle interno;
>
> **Risco de captura na gestão técnica:** delegação de atividades fim da autarquia a empresas privadas, para respaldar tecnicamente às tomadas de decisões pelas Diretorias, através de emissão de pareceres técnicos de estudos, projetos, inclusão de novas obras, cálculos de custos orçamentários das novas obras.

Complementarmente, o Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2022 elaborado pela 8ª DF apresenta um histórico de contratação de empresas privadas para prestação de serviços de consultorias. Nesse contexto, constatou-se que, desde a criação da ARTESP em 2002, muitas dessas companhias contratadas são as mesmas, ou seja, prestam serviços para a

---

[116] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2022, consoante evento 40.1 do TC nº 002031.989.22-1.

[117] HERNÁNDEZ, José Manuel Lavers. O fenômeno da captura e o Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6978/O-fenomeno-da-captura-e-o-Direito-Brasileiro. Acesso em: 07 de fevereiro de 2025.

[118] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2022, consoante evento 40.1 do TC nº 002031.989.22-1.

[119] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2022, consoante evento 40.1 do TC nº 002031.989.22-1.

[120] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2022, consoante evento 40.1 do TC nº 002031.989.22-1.

Agência há mais de duas décadas, evidenciando o risco de captura supracitado[121].

É oportuno salientar que as consultorias são contratadas pela ARTESP tanto para executar atribuições relacionadas ao gerenciamento de dados e apoio à tomada de decisões (Empresas de Apoio ao Gerenciamento - EAGs), como também para atividades de Fiscalização das Concessões (as citadas EAFs), deveres esses que são próprias de servidores públicos[122].

Considerando a data-base 30 de setembro de 2024, o cenário de escassez de servidores efetivos na agência, reiteradamente apontado pelos relatórios das Contas Anuais da ARTESP mencionados neste tópico, se manteve. Apurou-se que o quadro de pessoal da ARTESP apresentava 198 de seus 322 cargos públicos permanentes vagos, ou seja, 61,5% do total. Por outro lado, somente 1 dos 42 cargos em comissão com funções de assessoramento não havia sido provido[123].

Enfatiza-se que a Lei Complementar Estadual nº 1.413/24 criou 106 cargos no âmbito da ARTESP, sendo todos, contudo, em comissão[124]. Reitera-se que o primeiro e único concurso público promovido pela ARTESP foi em 2017 e contou com 161 vagas em seu edital[125].

Também foi observado que o último Planejamento Estratégico elaborado e aprovado pela Agência foi para o biênio 2021/2022. Em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 13/2024 em novembro de 2024, a Agência informou que seu Planejamento Estratégico de 2023/2024 ainda não havia sido aprovado pelo Conselho Diretor[126]. Em outras palavras, **a ARTESP não contou com Planejamento Estratégico vigente nos anos de 2023 e 2024**.

A própria Agência reconheceu a relevância da falha constatada e a necessidade de aprimoramento de seus controles internos relacionados ao

---

[121] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2022, consoante evento 40.1 do TC nº 002031.989.22-1.

[122] Conforme análise do Relatório das Contas Anuais da ARTESP de 2022, consoante evento 40.1 do TC nº 002031.989.22-1.

[123] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 13/2024, item 6.

[124] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 7 e Art. 71 da Lei Complementar Estadual nº 1.413/24.

[125] Sítio Eletrônico da ARTESP. Disponível em: http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/artesp/concurso-publico.aspx; Acesso em: 07 de fevereiro de 2025.

[126] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 13/2024, item 13.

planejamento e monitoramento de suas atividades. Segundo a ARTESP, o Planejamento Estratégico de 2025/2026 já estava sendo elaborado; contudo, em 05 de novembro de 2024, ou seja, há pouco mais de um mês para o início do período, o documento ainda não havia sido finalizado e aprovado[127].

Complementarmente, a Agência informou que **não elabora relatórios internos com análises específicas sobre a implementação das ações propostas pelos planos estratégicos**, afirmando que tal função seria observada através da publicação de seus relatórios anuais[128].

Porém, o monitoramento específico do status de implementação de cada uma das ações propostas pelos planos garantiria sua maior eficácia. Conforme o Guia Técnico de Gestão Estratégica elaborada pelo Ministério da Economia em 2020, uma das etapas essenciais do processo de gestão estratégica em organizações públicas envolve seu monitoramento e avaliação[129].

Segundo o guia, a avaliação e revisão da estratégia tem como intuito demonstrar se os insumos, as atividades e os serviços contribuem efetivamente para os resultados desejados. Ainda, procura averiguar se eles foram executados de acordo com o planejado e a razão pelas quais foram ou não eficazes, sendo que a avaliação "ocorre em momentos específicos, depois que as atividades estão em andamento por algum tempo ou foram concluídas" [130].

Finalmente, o Guia Técnico de Gestão Estratégica indica que o produto da etapa de monitoramento e avaliação estratégica deve ser um relatório que contenha (grifos nossos):

> A **validação dos resultados alcançados** no período; eventuais **alterações relevantes no ambiente externo e interno** da organização; **revisão de objetivos e metas estratégicas**; criação, encerramento e alocação de recursos entre processos e projetos estratégicos; ações para mitigação, redução ou transferência de riscos; **recomendações para aperfeiçoar o processo de gestão**

---

[127] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 13/2024, item 13.

[128] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 13/2024, item 14.

[129] Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão Guia Técnico de Gestão Estratégica v1.0; Brasília; ME; SEDGG; SEGES, 2019. Versão 1/2020. 55p.

[130] Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão Guia Técnico de Gestão Estratégica v1.0; Brasília; ME; SEDGG; SEGES, 2019. Versão 1/2020. 55p.

> **estratégica**, engajamento de dirigentes e lideranças, desenvolvimento de equipes e alinhamento estratégico da organização[131].

Nota-se que, com a edição da nova Lei Complementar nº 1.413, de 23 de setembro de 2024[132], formaliza-se a obrigatoriedade legal da elaboração, para cada período quadrienal, de plano estratégico que deve conter, dentre outros aspectos, "os objetivos, as metas e os resultados estratégicos esperados das ações relativas à sua gestão e a suas competências regulatórias, fiscalizatórias e normativas"[133].

Ainda, o Art. 59 da Lei Complementar Estadual nº 1.413/24 exige que as Agências Reguladoras elaborem plano de gestão anual, alinhado às diretrizes estabelecidas no plano estratégico, devendo especificar, no mínimo, as metas de desempenho administrativo e operacional e as metas de fiscalização a serem atingidas durante sua vigência, promovendo a qualidade dos serviços prestados, o fomento à pesquisa no setor regulado e a cooperação com os órgãos de defesa da concorrência, do consumidor, de saúde pública e do meio ambiente, quando couber.

### 4.3 A INTERLOCUÇÃO ENTRE A SPI E A ARTESP ATRAVÉS DE RELATÓRIOS MENSAIS CARECE DE PLENA EFICÁCIA E TEMPESTIVIDADE

Os dispositivos do Art. 5º da Resolução SPI nº 01/23 - que determina que, mensalmente, a ARTESP deve encaminhar à SPI relatórios a respeito dos processos administrativos que tenham por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais com a aplicação das correspondentes penalidades[134] - não estão sendo observados em sua plenitude, tanto sob a ótica da tempestividade, como também do conteúdo apresentado nos documentos.

A análise realizada pela equipe de auditoria envolveu verificar aspectos relacionados à interlocução entre a SPI e a ARTESP no contexto da implementação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, utilizando-se, como critério, a mencionada Resolução SPI nº 01/23. Segundo a norma, os

---

[131] Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão Guia Técnico de Gestão Estratégica v1.0; Brasília; ME; SEDGG; SEGES, 2019. Versão 1/2020. 55p.

[132] A nova Lei Complementar Estadual nº 1.413/24, que dispõe sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, foi apresentada na Visão Geral deste relatório.

[133] Lei Complementar Estadual nº 1.413/24, Art. 58.

[134] Resolução SPI nº 01/23, Art. 5º.

relatórios mensais devem ser enviados pela ARTESP à SPI até o dia 10 do mês seguinte ao que se referem[135].

Contudo, **constatou-se que o prazo normativo para envio da documentação não vem sendo observado.** Conforme resposta prestada pela SPI em 12 de novembro de 2024[136], a ARTESP ainda não havia remetido os relatórios referentes ao mês de setembro daquele ano, ou seja, pouco mais de um mês após o prazo estipulado pela resolução.

A Secretaria de Parcerias em Investimento informou à auditoria que, tão logo os relatórios referentes aos meses de setembro, outubro e novembro fossem disponibilizados, tais documentos seriam remetidos à equipe, o que não ocorreu até a data de finalização deste trabalho[137].

Em relação ao conteúdo dos relatórios, a norma indica que devem conter, no mínimo, a identificação dos expedientes, por meio do número, do interessado e do assunto a que se referem[138].

Especificamente àqueles que tratam sobre o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, devem apresentar o evento que resultou no desequilíbrio que é objeto processual, bem como indicação da parte a ser favorecida pelo reequilíbrio do contrato, caso eventualmente acolhido o pleito; o resumo da tramitação processual, incluindo síntese das manifestações e avaliações técnicas já realizadas e; o valor de desequilíbrio econômico-financeiro eventualmente reconhecido, caso já haja decisão a respeito[139].

Porém, considerando a documentação referente ao mês de agosto de 2024 enviada à equipe de auditoria, constatou-se que **o relatório acerca dos reequilíbrios econômico-financeiros dos contratos carece de completude e clareza nas informações descritas**:

---

[135] Resolução SPI nº 01/23, Art. 5º, § 2º.

[136] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 1.

[137] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 1.

[138] Resolução SPI nº 01/23, Art. 5º, § 1º.

[139] Resolução SPI nº 01/23, Art. 5º, § 1º, 1.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**SDG – Secretaria-Diretoria Geral**
**DCG – Diretoria de Contas do Governador**

**Figura 7 - Relatório de agosto/2024 elaborado pela ARTESP no âmbito da Resolução SPI nº 01/23, Art. 5º**

**Processos de reequilíbrio econômico-financeiros**

**Atualizado pela DCE em: 22/08/2024**

| Número SEI | Concessionária | Descrição | Área |
|---|---|---|---|
| 134.00007147/2023-64 | Rota das Bandeiras | CONCESSIONÁRIA ROTA DAS BANDEIRAS S.A. - REEQUILÍBRIO ECONOMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO 003/ARTESP/2009 DE DESEQUILÍBRIOS DELIBERADOS PELO CONSELHO DIRETOR ATÉ 31/03/2019 - ARTESP-MEM-2022/04987. | DCE Seguros |
| 134.00007150/2023-88 | Rota das Bandeiras | Concessionária Rota das Bandeiras S.A. - Reequilíbrio Econômico-Financeiro Do Contrato De Concessão 003/Artesp/2009 De Desequilíbrios Deliberados Pelo Conselho Diretor Até 30/09/2018 - ARTESP-MEM-2022/04986. | DCE Seguros |
| 134.00007151/2023-22 | Rodoanel Oeste | CONCESSIONÁRIA DO RODOANEL OESTE S.A. - REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 001/CR/2008 - ARTESP-MEM-2021/11157. | DCE Seguros |
| 134.00007154/2023-60 | Rodoanel Oeste | CONCESSIONÁRIA DO RODOANEL OESTE S.A. - REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO 001/ARTESP/2008 DE DESEQUILÍBRIOS DELIBERADOS PELO CONSELHO DIRETOR ATÉ 30/09/2018 - ARTESP-MEM-2021/11156. | DCE Seguros |
| 134.00007156/2023-55 | Rodovias do Tietê | CONCESSIONÁRIA RODOVIAS DO TIETÊ S/A - REEQUILÍBRIO ECONOMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO 004/ARTESP/2009 DE DESEQUILÍBRIOS DELIBERADOS PELO CONSELHO DIRETOR ATÉ 31/03/2019 - ARTESP-MEM-2021/12723. | DCE Seguros |
| 134.00007159/2023-99 | Rodovias do Tietê | CONCESSIONÁRIA RODOVIAS DO TIETÊ S.A - REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 004/CR/2009 - ARTESP-MEM-2021/11161. | DCE Seguros |
| 134.00007163/2023-57 | Rodovias do Tietê | CONCESSIONÁRIA RODOVIAS DO TIETÊ S.A - REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO 004/ARTESP/2009 DE DESEQUILÍBRIOS DELIBERADOS PELO CONSELHO DIRETOR ATÉ 30/09/2018 - ARTESP-MEM-2021/11160. | DCE Seguros |
| 134.00007165/2023-46 | Intervias | CONCESSIONÁRIA INTERVIAS - REEQUILÍBRIO ECONOMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO CR/011/2000 DE DESEQUILÍBRIOS DELIBERADOS PELO CONSELHO DIRETOR ATÉ 31/03/2019 - ARTESP-MEM-2022/01637. | DCE Seguros |
| 134.00007167/2023-15 | Viarondon | CONCESSIONÁRIA VIARONDON - REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 005/ARTESP/09 - CONCESSIONÁRIA VIARONDON S.A. - ARTESP-MEM-2022/04972. | DCE Seguros |
| 134.00007169/2023-24 | Viarondon | CONCESSIONÁRIA VIARONDON - REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO 005/ARTESP/2009 DE DESEQUILÍBRIOS DELIBERADOS PELO CONSELHO DIRETOR ATÉ 30/09/2018 - ARTESP-MEM-2022/04974. | DCE Seguros |
| 134.00007170/2023-59 | Viarondon | CONCESSIONÁRIA VIARONDON - REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO 005/ARTESP/2009 DE DESEQUILÍBRIOS DELIBERADOS PELO CONSELHO DIRETOR ATÉ 31/03/2019 - ARTESP-MEM-2022/04975. | DCE Seguros |
| 134.00007172/2023-48 | TEBE | CONCESSIONÁRIA TEBE - REF: CONTRATO DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA N°001/CR/98- LOTE 03- PEDIDO DE REEQUILÍBIRO CONTRATUAL DEVIDO A TESE VINCULANTE FIXADA PELO STJ NO INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA- IAC N°8 NOS AUTOS DE RECURSO ESPECIAL N°1.817.302-SP - PROT.SIGA 602174, CT_DP-097/2022. | DCE Seguros |
| 134.00024625/2023-09 | Rodovias das Colinas | OF.DGR.0101/17 - PROT. 271.782 - REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO/ ALTERAÇÃO ÍNDICE DE REAJUSTE DE PEDÁGIO DE IGPM PARA IPCA - CONCESSIONÁRIA RODOVIAS DAS COLINAS,ARTESP ,PROTOCOLO Nº 378.935 - SG/443449/2017. | CEDOC-ARQ |
| 134.00007174/2023-37 | Rodoanel Oeste | CONCESSIONÁRIA DO RODOANEL OESTE S.A - REEQUILÍBRIO ECONOMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO 001/ARTESP/2008 DE DESEQUILÍBRIOS DELIBERADOS PELO CONSELHO DIRETOR ATÉ 31/03/2019 - ARTESP-MEM-2021/11155. | DCE Seguros |
| 134.00007177/2023-71 | Rodoanel Oeste | CONCESSIONÁRIA DO RODOANEL OESTE S.A. - CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 001/CR/08 - DESEQUILÍBRIOS ECONÔMICOS-FINANCEIROS DELIBERADOS PELO CONSELHO DIRETOR DA ARTESP ATÉ O DIA 31/03/2018. | DCE Seguros |
| 134.00004871/2023-86 | Triângulo do Sol | Revisão do Estudo Reequilíbrio Econômico-Financeiro Contratual da Triângulo do Sol Auto Estradas S/A – Tráfego projetado versus realizado | DAI S2 |
| 134.00007270/2023-85 | Rota das Bandeiras | CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 003/ARTESP/09 - DESEQUILÍBRIOS ECONÔMICOS-FINANCEIROS DELIBERADOS PELO CONSELHO DIRETOR DA ARTESP ATÉ O DIA 31/03/2018. ATENCIOSAMENTE,CONCESSIONÁRIA ROTA DAS BANDEIRAS S.A.,ARTESP-MEM-2022/04985. | DCE Seguros |
| 134.00007283/2023-54 | Viarondon | CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 005/ARTESP/09 - DESEQUILÍBRIOS ECONÔMICOS-FINANCEIROS DELIBERADOS PELO CONSELHO DIRETOR DA ARTESP ATÉ O DIA 31/03/2018.,CONCESSIONÁRIA VIARONDON,ARTESP-MEM-2022/04973. | DCE Seguros |
| 134.00020283/2023-40 | Ecopistas | Análise de Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão de Rodovias do Estado de São Paulo nº 006/ARTESP/2009 - Ecopistas | DCE Equilíbrio Contratual e Tarifas |
| 134.00015111/2023-54 | SPMAR | Pedido de reequilíbrio Econômico-Financeiro do contrato de concessão nº 001/ARTESP/2011. Apresenta o pleito de reequilíbrio econômico-financeiro para reequilibrar a equação econômico-financeira da avença concessória. | DCE Equilíbrio Contratual e Tarifas |
| 134.00010788/2023-04 | Viarondon | Celebração Termo de Retificação ao Termo Aditivo e Modificativo Preliminar nº 02/2022, referente ao contrato 005/ARTESP/2009, firmando com a VIARONDON Concessionária de Rodovia S.A. | SPI-CT-ARTESP |
| 031.00000150/2023-15 | Entrevias | Dados de desequilíbrio e reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 0352/ARTESP/2017 | DCE Equilíbrio Contratual e Tarifas |
| 134.00015090/2023-77 | Renovias | Reequilíbrio econômico prorrogado pelo TAM n° 21 de 2022 cujo prazo adicional foi concedido para o reequilibrar economicamente a Concessionária após a alteração do índice de reajuste da tarifa c | DCE Equilíbrio Contratual e Tarifas |

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 13/2024, item 1. Documento apresentado na íntegra na figura acima.

Percebe-se que o documento desconsidera parte das exigências da Resolução SPI nº 01/23. Primeiramente, a descrição dos eventos que resultaram no desequilíbrio não é clara, dificultando sua compreensão. Ainda, não é apresentado resumo da tramitação processual e eventuais sínteses das manifestações e avaliações técnicas já realizadas, tampouco se observa os valores envolvidos nos pleitos.

Já para os relatórios que envolvem a apuração de infrações contratuais e a aplicação de penalidades, a norma determina que esses descrevam a alegada infração contratual que é apurada no processo; resumam a tramitação processual, incluindo a indicação da atual fase do procedimento sancionatório e; indiquem a penalidade eventualmente aplicável em função da infração contratual objeto do processo, incluindo o respectivo valor em caso de multa[140].

O documento mais recente encaminhado à equipe de auditoria[141] foi apresentado em formato de planilha eletrônica[142]. Em uma de suas abas, exibe-se, de forma consolidada, dados referentes às notificações das infrações que, após decisão do Diretor e/ou Conselho Diretor da ARTESP, resultam na criação do Termo de Aplicação de Penalidade (TAP).

O TAP contém número de identificação próprio, data de emissão e pode ser do tipo “advertência” ou “multa” à concessionária. Em caso de multa, a planilha descrimina os valores a serem pagos pela empresa e seu respectivo status do pagamento (atrasado, cobrança[143], judicializada[144], paga, perdida[145] ou em prazo de pagamento)[146].

Porém, foi constatado que pouco mais de R$ 60 milhões de reais em multas estão classificadas como “sem status”, ou seja, não são passíveis de

---

[140] Resolução SPI nº 01/23, Art. 5º, § 1º, 2.

[141] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 13/2024, item 2. Sua data-base é agosto de 2024, assim como o relatório referente aos processos de reequilíbrios econômico-financeiros supracitado.

[142] A planilha eletrônica contém doze abas, sendo duas elas ocultas por padrão. Ainda, apresenta um glossário a fim de explanar o conteúdo de cada aba e das siglas utilizadas no arquivo.

[143] Quando o pagamento está em atraso, mas já foram realizada medidas de cobrança pela ARTESP, como o acionamento de seguros.

[144] Quando a multa foi judicializada pela concessionária e a causa ainda não foi julgada.

[145] Quando a multa foi judicializada pela concessionária e a causa foi perdida pela ARTESP.

[146] Conforme aba “Glossário” da planilha em questão, enviada como resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 13/2024, item 2.

identificação quanto ao seu efetivo pagamento ou não pelas concessionárias. Esse valor representa cerca de 5,4% do montante total de multas apresentado na planilha e está dividido entre 428 TAPs criados entre 2003 e 2024, demostrando que essa falha de controle não é específica de determinado período ou ano.

Sendo assim, verifica-se que **os dispositivos do Art. 5º da Resolução SPI nº 01/23 não estão sendo observados em sua plenitude, tanto sob a ótica da tempestividade, como também do valor gerado a partir dos relatórios elaborados**, influenciando negativamente a oportunidade e a assertividade de eventuais tomadas de decisão e ações corretivas que poderiam ser embasadas nesses documentos.

Esclarece-se que a Pasta não apresentou à auditoria ações concretas para o aperfeiçoamento de seu sistema de controle interno, a fim de garantir que os relatórios sejam enviados pela ARTESP no prazo e na forma exigida pela sua Resolução SPI nº 01/23[147].

[147] Em resposta ao item 1 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, a SPI tão somente apresentou e-mail enviado à ARTESP em 11 de novembro de 2024 (dia anterior do envio da documentação à auditoria), solicitando que a Agência enviasse os relatórios exigidos pelo Art. 5º da Resolução SPI nº 01/23.

# 5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS

O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU cita o Banco Mundial para conceituar que o monitoramento *"é um processo contínuo, que acompanha o que está acontecendo com um determinado programa e usa os dados coletados para informar sobre sua implementação e fornecer subsídios para a gestão e tomada de decisões no dia a dia"*[148]. Já para a avaliação, o conceito adotado foi como um "*processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública ou inação, bem como sobre o sucesso ou falha de intervenções executadas, podendo resultar em continuidade do curso de ação, em revisão da concepção, mudanças no curso de implementação ou, até mesmo, indicação de necessidade de extinção da política pública*"[149].

As questões de auditoria sugeridas para a verificação das atividades governamentais dessa etapa pelo Referencial são:

*f) O desempenho operacional da política pública é satisfatório?*

*g) Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?*

As duas atividades, já consolidadas como etapas indispensáveis para os gestores de políticas públicas, são ainda relativamente raras na gestão pública paulista, e isso não é diferente no caso do Programa Estadual de Concessões de Rodovias. Como será exposto adiante, há monitoramento operacional por parte da ARTESP; no entanto, o monitoramento dos resultados de impacto e, principalmente, as avaliações quanto ao papel e efetividade das concessões de rodovias no contexto do planejamento setorial de logística não puderam ser encontrados pela equipe de auditoria.

---

[148] Gertler, Paul J., Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings e Christel M. J. Vermeersch. 2018. Avaliação de Impacto na Prática, segunda edição. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial. Apud. TCU (2020), página 91.

[149] Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. 150 p.

### 5.1 HÁ UMA CULTURA DE ABANDONO EM RELAÇÃO ÀS PEÇAS DE PLANEJAMENTO SETORIAL PARA LOGÍSTICA E TRANSPORTES

Apesar da existência consistente de um programa orçamentário de Planejamento em Transporte e Logística desde o PPA 2008-2011, não há uma rotina de acompanhamento e avaliação de planos setoriais de logística por parte do Governo Estadual, notadamente por parte da SEMIL/SLT ou SPI. Há apenas uma rotina de acompanhamento contratual das concessões por parte da ARTESP. Ainda, os índices relacionados aos acidentes fatais, níveis de serviço e qualidade do asfalto das rodovias carecem de ações eficazes e perenes de melhoria.

Primeiramente, esclarece-se que não houve, por parte de SEMIL[150] ou SPI[151], a remessa de documentação sobre o acompanhamento ou avaliação do PDDT ou do PDLT. Requisitada no sentido de remeter relatórios de avaliação de impacto pós-implantação para as concessões selecionadas, a SPI oficiou a ARTESP nesse sentido, que remeteu relatórios de avaliação exclusivamente das disposições contratuais: acompanhamento da implementação de obras, situação da conservação rotineira das rodovias, cumprimento de indicadores de desempenho quanto aos serviços ao usuário e outros aspectos de execução contratual e desempenho para cada concessionária.

Assim, ficou evidente para a equipe de auditoria a **falha de monitoramento e avaliação dos planos logísticos** por inexistência de documentação.

Em relação ao acompanhamento da execução contratual das concessões, a ARTESP compila os dados coletados em relatórios e planilhas eletrônicas. Esta auditoria, no entanto, repousa em diligências e dados de produção que são coletados ou produzidos, em sua maioria, por empresas terceirizadas contratadas pela ARTESP, quais sejam as citadas EAFs e EAGs, conforme menção feita no capítulo 4 deste trabalho, ou enviados diretamente pelas concessionárias à Agência.

---

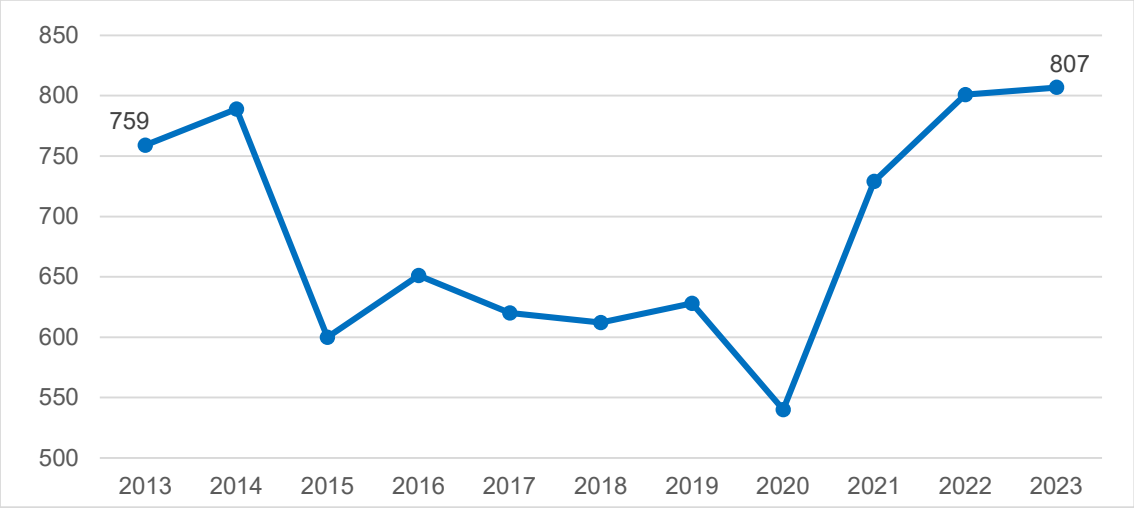
[150] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2024, item 2.

[151] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024, item 8, III. Despacho nº 0045149808, Processo SEI nº 021.00002289/2024-84.

Dito isso, a equipe de auditoria analisou dados a respeito de alguns indicadores acompanhados pela ARTESP[152], quais sejam o número de acidentes com vítimas fatais, os níveis de serviço das rodovias e os índices de Gravidade Global do Pavimento Asfáltico (IGG) e Condição do Pavimento Rígido (ICP).

No âmbito do número de acidentes com vítimas fatais, a análise considerou dados entre 2013 e 2023 de todos os lotes de concessão de rodovias vigentes no período, ou seja, que já existiam no início de 2013 e permaneceram em vigor até o final de 2023[153]. O gráfico 1 apresenta o número consolidado de acidentes fatais no período:

**Gráfico 1 – Evolução do número de acidentes fatais entre 2013 e 2023 nos 15 lotes de rodovias concedidas vigentes em todo o período**




Fonte: Elaborado DCG-4 com base nos dados enviados pela ARTESP através da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024, item 5.

Identificou-se que o número de vítimas fatais aumentou entre o início e o final do período, sendo 807 em 2023 ante 759 dez anos antes, ou seja,

---

[152] É oportuno esclarecer que o corte temporal utilizado em cada indicador analisado variou em virtude da disponibilidade de dados em formato de planilha eletrônica enviados pela ARTESP como resposta às Requisições de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024 e nº 08/2024 – Complementar.

[153] Considerando o período de 2013 e 2023, os 15 lotes de concessão vigentes em todo o período analisado foram: Lote 01 - AutoBAn, Lote 03 - TEBE, Lote 06 - Intervias, Lote 07 - Rotas das Bandeiras, Lote 11 - Renovias, Lote 12 - ViaOeste, Lote 13 - Colinas, Lote 16 - CART, Lote 19 - ViaRondon, Lote 20 - SPVias, Lote 21 - Rodovias do Tietê, Lote 22 - Ecovias, Lote 23 - Ecopistas, Lote 24 - RodoAnel e Lote 25 - SPMar. O Lote 09 - Triângulo do Sol foi desconsiderado em virtude de seu contrato ter sido encerrado em abril de 2023, conforme esclarece o sítio eletrônico da ARTESP. Disponível em: http://novasconcessoes.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/transparencia/contratos-de-concessao.aspx. Acesso em: 11 de fevereiro de 2025.

um crescimento de 6,3%. Entre 2015 e 2020, observou-se significativa redução nas fatalidades; contudo, a partir de 2021, os números retornaram para os mesmos patamares observados no início do período, indicando que **as ações tomadas pelas concessionárias e pela ARTESP para redução do número de acidentes fatais nas rodovias concedidas não foram duradouras no período averiguado[154].**

A análise relacionada aos níveis de serviço concentrou-se em três lotes de concessões que contém rodovias que iniciam e/ou terminam seu trajeto no município de São Paulo, quais sejam: Lote 01 (Autoban – Rodovias Anhanguera e Bandeirantes), Lote 22 (Ecovias – Rodovia dos Imigrantes e Anchieta) e Lote 23 (Ecopistas - Rodovia Ayrton Senna)[155].

Considerando os dados disponibilizados pela ARTESP, o período analisado foi entre 2017 e 2023; contudo, as planilhas de controle da Agência não continham as informações consolidadas referentes ao ano de 2019 que, portanto, foi desconsiderado dos gráficos 2, 3 e 4 apresentados a seguir[156]:

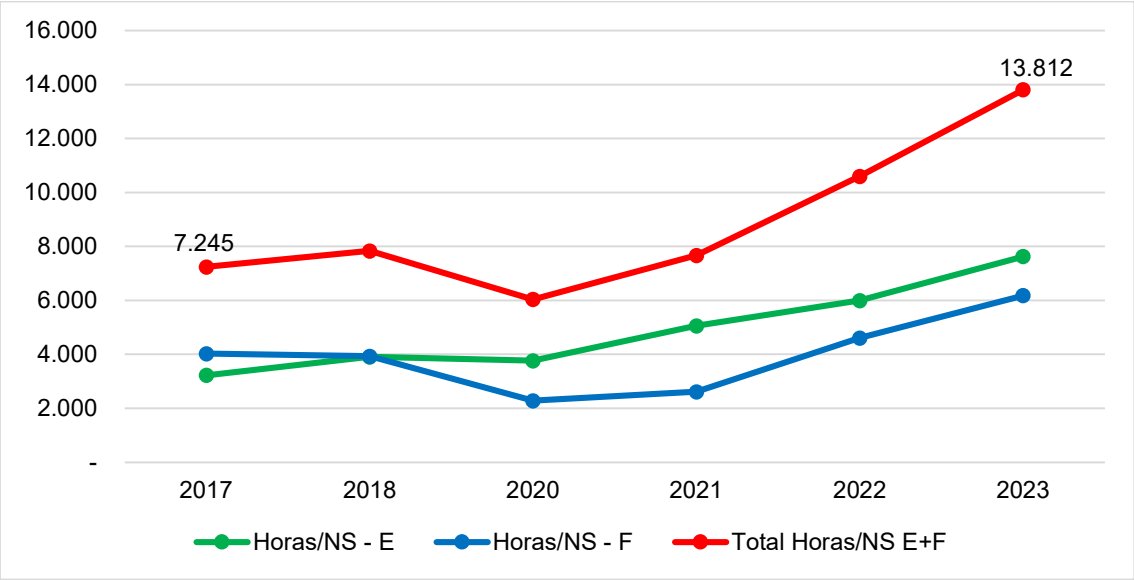
---

[154] Pondera-se que essa constatação foi feita através de análise em conjunto dos dados disponíveis das 15 concessionárias, desconsiderando os cenários individuais de aumento e redução no âmbito de cada lote concedido. Ainda, os números apresentados são absolutos, ou seja, não foram ponderados ou relativizados com outros dados, concordante a análises apresentadas no tópico "Programas de Redução de Acidentes – Metas de segurança" do Relatório da Administração e das Demonstrações Contábeis do Exercício de 2023 elaborado pela ARTESP. Disponível em: http://www.artesp.sp.gov.br/RelatorioAnual/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%202023.pdf. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

[155] O conceito de "nível de serviço" foi apresentado no tópico 3.1 deste trabalho, sendo os níveis "E" e "F" considerados indesejados por indicarem maiores congestionamentos e até obstruções no fluxo de veículos nas rodovias.

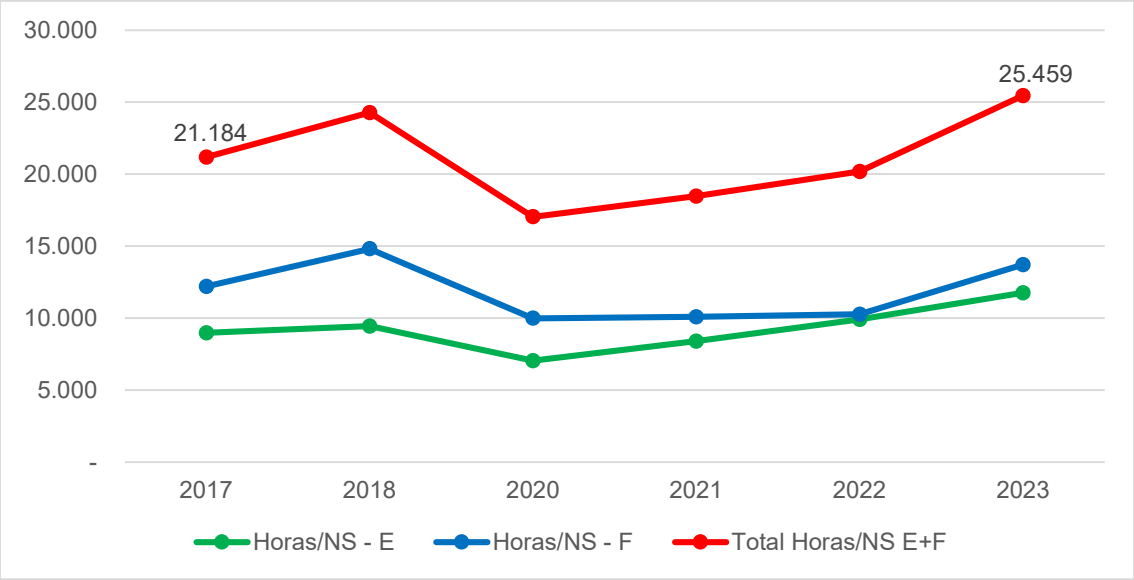
[156] Conforme explanado no tópico 3.1 deste trabalho, a classificação da fluidez do tráfego engloba as letras de "A" a "F", em que "A" é um trânsito livre e "F" um trânsito obstruído, adotando-se por praxe que um trecho rodoviário tem seu nível de serviço considerado inaceitável quando ultrapassa 50 horas anuais em tráfego classificado nos níveis "E" ou "F".

**Gráfico 2 – Evolução das horas por níveis de serviço "E" e "F" no Lote 01 - Autoban**



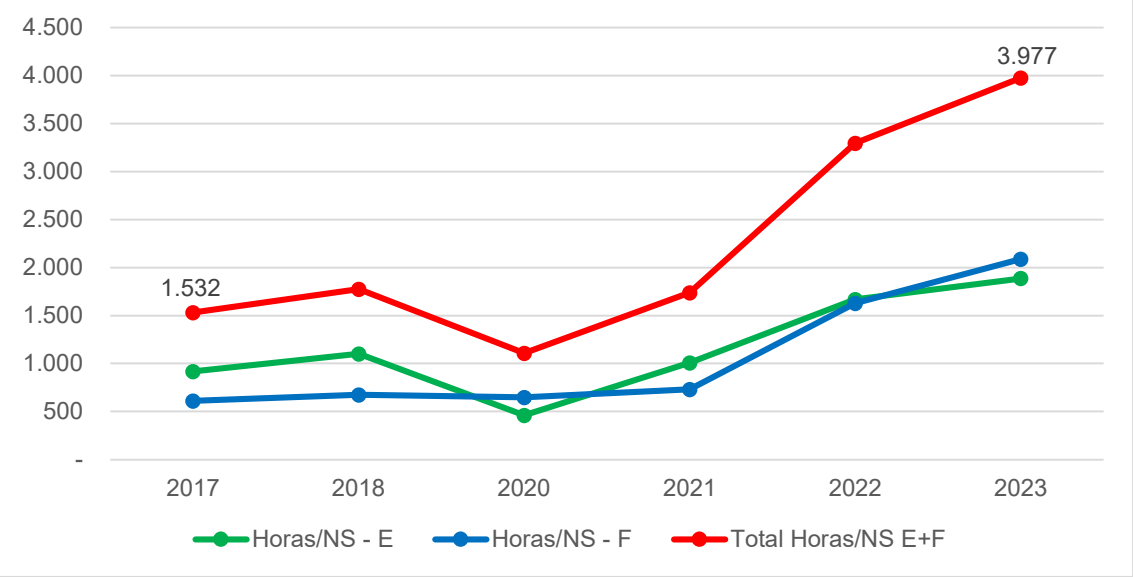

Fonte: Elaborado DCG-4 com base nos dados enviados pela ARTESP através da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024 - complementar, item 2.

**Gráfico 3 – Evolução das horas por níveis de serviço "E" e "F" no Lote 22 - Ecovias**




Fonte: Elaborado DCG-4 com base nos dados enviados pela ARTESP através da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024 - complementar, item 2.

**Gráfico 4 – Evolução das horas por níveis de serviço "E" e "F" no Lote 23 – Ecopistas**




Fonte: Elaborado DCG-4 com base nos dados enviados pela ARTESP através da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024 - complementar, item 2.

Considerando o período entre 2017 e 2023, **o total de horas anuais em que os níveis de serviço "E" e "F" foram constatados aumentou em todos os três lotes analisados.** No âmbito do Lote 01 – Autoban, o aumento foi de 90,6%, sendo 7.245 horas em 2017 e 13.812 horas em 2023. Já o Lote 22 – Ecovias exibiu um crescimento de 20,2%, sendo 21.184 horas em 2017 e 25.459 horas em 2023 nos níveis "E" e "F" em conjunto. Finalmente, o Lote 23 – Ecopistas exibiu o maior aumento percentual entre eles: 159,6%, mais que dobrando suas 1.532 horas nos níveis "E" e "F" em 2017 para 3.977 horas em 2023.

Essas constatações corroboram com discussões realizadas no âmbito do achado 3.1 deste relatório, qual seja a relevância de se considerar a implementação de outros modais de transporte, tal qual o ferroviário, que possam capturar a demanda das rodovias, tanto para o trânsito de passageiros, quanto para o trânsito de cargas.

Já em relação aos IGG e ICP, é oportuno explicar, em primeiro lugar, que são índices aferidos anualmente que buscam medir a qualidade do pavimento com respeito às condições de conservação da superfície. Os índices

são calculados para cada segmento homogêneo de 1 km de extensão e por faixa de rolamento[157].

No IGG atribui-se ao segmento um valor que pode ir de zero (pavimento sem defeitos) até valores acima de 200 (pavimento excessivamente deteriorado). O limite estabelecido em contrato pela Agência para este índice é de 30 (trinta), valor máximo admissível[158].

No ICP atribui-se ao segmento um valor que pode ir de 100 (pavimento sem defeitos) a zero (pavimento excessivamente deteriorado). O limite estabelecido em contrato pela Agência para este índice é de 60 (sessenta), valor mínimo admissível[159].

Assim sendo, ao analisar[160] os dados disponíveis de todos os 20 lotes de concessões rodoviárias vigentes durante o ano de 2023[161], constatou-se a existência de segmentos com IGG maior que 30; ainda, em somente um dos 20 lotes não foi constatado segmento com IGG acima de 40. Ademais, dos

---

[157] ARTESP. Regulamento do Prêmio Concessionária do Ano, 9ª Edição. ARTESP, 2023. 125p. Disponível em: http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/PrêmioConcessionáriadoAno_9aEdição/Regulamento_9ª%20Edição%20Prêmio%20Concessionária%20do%20Ano_Ano%20Base%202023%20(2).pdf. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

[158] ARTESP. Regulamento do Prêmio Concessionária do Ano, 9ª Edição. ARTESP, 2023. 125p. Disponível em: http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/PrêmioConcessionáriadoAno_9aEdição/Regulamento_9ª%20Edição%20Prêmio%20Concessionária%20do%20Ano_Ano%20Base%202023%20(2).pdf. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

[159] ARTESP. Regulamento do Prêmio Concessionária do Ano, 9ª Edição. ARTESP, 2023. 125p. Disponível em: http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/PrêmioConcessionáriadoAno_9aEdição/Regulamento_9ª%20Edição%20Prêmio%20Concessionária%20do%20Ano_Ano%20Base%202023%20(2).pdf. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

[160] Esclarece-se que, diferentemente das outras análises apresentadas neste tópico, não se realizou gráficos com séries históricas para apresentar as apurações relativas ao IGG e ECP pelo fato da equipe de auditoria ter constatado grande variação no número de segmentos avaliados em cada lote por ano (não se avalia todos os segmentos de todas as rodovias em todos os anos). Assim, mesmo se a análise fosse feita de forma ponderada (exemplifica-se, "número de segmentos IGG >30" dividido pelo "número de segmentos avaliados no respectivo lote"), o percentual não levaria em consideração que, possivelmente, os segmentos avaliados em um ano podem ser diferentes daqueles verificados em outros anos(a documentação recebida indica somente o número de trechos avaliados por rodovia e não quais desses trechos foram avaliados); portanto, seja em valores absolutos, seja em percentuais, a criação de uma eventual série história não permitiria tecer conclusões fidedignas acerca da melhora ou piora dos índices de qualidade do asfalto em virtude da falta de comparabilidade na quantidade de aferição dos segmentos ano a ano. Sendo assim, optou-se por restringir a análise ao ano de 2023.

[161] Lote 01 - AutoBAn, Lote 03 - TEBE, Lote 06 - Intervias, Lote 07 - Rotas das Bandeiras, Lote 09 - Triângulo do Sol, Lote 11 - Renovias, Lote 12 - ViaOeste, Lote 13 - Colinas, Lote 16 - CART, Lote 19 - ViaRondon, Lote 20 - SPVias, Lote 21 - Rodovias do Tietê, Lote 22 - Ecovias, Lote 23 - Ecopistas, Lote 24 - RodoAnel, Lote 25 - SPMar, Lote 27 - PPP Tamoios, Lote 28 - Entrevias Concessionária, Lote 29 - Via Paulista e Lote 30 (Eixo Pi-Pa).

onze lotes de concessões em que se realiza a aferição do ICP[162], três deles contam com seguimentos menores do que 60 e, também, menores que 55[163].

Essa constatação indica que **há espaço para aperfeiçoamento no que tange a qualidade do asfalto das rodovias paulistas concedidas.** Nesse contexto, é sabido que cada contrato de concessão possui cronograma de obras próprios que podem endereçar parte ou até a totalidade dos defeitos constatados nos pavimentos; porém, enfatiza-se que a análise realizada pela equipe de auditoria para o ano de 2023 abrangeu lotes de diversas fases de concessão, ou seja, desde as primeiras e antigas concessões realizadas no final da década de 1990 até as mais recentes, sugerindo que o fator "idade da concessão" ou "momento de análise inoportuno" em virtude do fluxo de investimentos a serem realizados pelas concessionárias não sejam, *per se*, atenuantes ou justificativas absolutas para as falhas apresentadas.

### 5.2 NÃO HÁ ADEQUADO ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS ECONÔMICOS DO PROGRAMA PELA FAZENDA ESTADUAL

A Secretaria da Fazenda e Planejamento possui controle apenas parcial dos recursos envolvidos no Programa Estadual de Concessões de Rodovias. Ainda que a ARTESP não figure mais como representante do Poder Concedente nos contratos de concessão rodoviária desde a edição da Lei Estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, o seu status de autarquia — que lhe compete autonomia administrativa, orçamentária e financeira — é utilizada pelo governo estadual como premissa para não estabelecer controles contábeis e orçamentários plenos acerca de parte dos recursos recebidos pela Agência diretamente das concessionárias, conforme informação recebida da Contadoria Geral do Estado[164].

Assim, para as outorgas fixas, a Secretaria da Fazenda e Planejamento estabeleceu o código de receita 13320111 - Delegação de Exploração de Transporte Rodoviário ao Setor Privado - Principal, a partir do

---

[162] Lote 06 - Intervias, Lote 07 - Rotas das Bandeiras, Lote 16 - CART, Lote 19 - ViaRondon, Lote 21 - Rodovias do Tietê, Lote 22 - Ecovias, Lote 23 - Ecopistas, Lote 24 - RodoAnel, Lote 25 - SPMar, Lote 29 - Via Paulista e Lote 30 (Eixo Pi-Pa).

[163] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024 - complementar, item 1.

[164] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 14/2024, itens 1 a 5. Despacho 0047804967, Processo SEI nº 017.00265795/2024-51.

qual é registrada a Variação Patrimonial Aumentativa 4331123 - Recolhimento de Ônus Fixo. Já para o registro de ônus variável, a ARTESP realiza os repasses ao Tesouro Estadual por meio da VPA 433118001 - Receita do Estado, de modo que não se distingue esse repasse de qualquer outro efetuado pela Agência, a exemplo de recursos de multas administrativas e seus eventuais encargos. Nota-se, inclusive, que o Estado não possui controle quanto a qual concessionária transferiu recursos ao Estado e quando, uma vez que essa informação reside apenas em controles internos à ARTESP. E isso ocorre mesmo havendo discussões, no âmbito do CDPED e CGPPP quanto à pretensão da aplicação de recursos de um projeto de concessão específico para o financiamento de outras políticas públicas específicas, como no caso do Lote 7 - Corredor D. Pedro I, a respeito do qual o CDPED decidiu, em sua 19ª Reunião Extraordinária, utilizar seus recursos de outorga para o financiamento do Projeto Tamoios. Este, inclusive, é o único projeto que contém Fonte Detalhada de aplicação, mas, segundo informações da SFP, ela nunca foi utilizada.

Além disso, **a SFP não soube informar a respeito da aplicação dos recursos advindos das concessões rodoviárias, uma vez que, como já mencionado, não há Fonte Detalhada para esses recursos, e eles se pulverizam no Tesouro Estadual a partir do momento que nele ingressam. Assim, o governo paulista não é capaz de prestar contas à sociedade sobre o uso feito desses recursos**, transferidos dos cidadãos que pagaram pedágios às concessionárias, e destas, para os cofres estaduais por intermédio da ARTESP. Não se garante, portanto, a aplicação desses recursos em investimentos, por exemplo.

> Até o momento, não há no **SIAFEM/SP** a possibilidade de abertura com especificação detalhada por fonte de recursos para as receitas vinculadas aos contratos de concessão rodoviária. A única exceção registrada é a fonte específica referente à **garantia da Participação Público-Privada (PPP) – Rodovia dos Tamoios**, a qual, contudo, ainda não foi utilizada.
>
> Nas demais concessões já efetivadas, os recursos arrecadados são classificados como receitas próprias das respectivas instituições gestoras:
>
> **Departamento de Estradas de Rodagem (DER)**: responsável pelas receitas de **ônus fixo**.
>
> **ARTESP**: responsável pelas receitas de **ônus variável**.
>
> Essa estrutura de classificação reflete a gestão descentralizada das receitas entre os órgãos mencionados, conforme as normas vigentes e

> os procedimentos adotados nos contratos de concessão. **(Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 14/2024, itens 1 a 5. Despacho 0047804967, Processo SEI nº 017.00265795/2024-51. Página 5)**

Por fim, a Fazenda Estadual também não foi capaz de informar o montante de recursos eventualmente transferidos dos cofres estaduais para as concessionárias a título de indenizações ou acordos judiciais, remetendo a fiscalização à própria ARTESP.

> As informações solicitadas não estão disponíveis no âmbito desta Secretaria, uma vez que são de competência exclusiva e institucional da **Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP)**, responsável pela gestão dos contratos e pelos registros operacionais e financeiros relacionados às concessões rodoviárias. **(Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 14/2024, itens 1 a 5. Despacho 0047804967, Processo SEI nº 017.00265795/2024-51. Página 6).**

### 5.3 HÁ UM DESCOMPASSO ENTRE INVESTIMENTOS PREVISTOS E EFETIVAMENTE REALIZADOS AO LONGO DOS ANOS EM ALGUNS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Segundo dados fornecidos pela ARTESP[165], há concessionárias cujos investimentos realizados estão aquém daqueles previstos nos Planos Originais de Investimentos ou nos últimos aditivos formalizados. Em média, para os 23 contratos com execução até 2022, apenas 77% dos valores previstos para investimentos foram realizados:

**Tabela 1 – Investimentos previstos e realizados, até 2022, por concessão vigente**

| Concessão | Valor total previsto para investimentos até 2022 (R$ mil) | Valor total de investimentos realizados até 2022 (R$ mil) | Percentual de investimentos realizados até 2022 |
|---|---|---|---|
| 01-AUTOBAN (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 12º Adequação | 1.189.604,14 | 1.204.638,13 | 101% |
| 03-TEBE (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 10º Adequação | 64.205,00 | 58.231,41 | 91% |
| 05-VIANORTE (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 12º Adequação | 265.030,02 | 256.133,78 | 97% |
| 06-INTERVIAS (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 9º Adequação | 440.948,54 | 386.492,01 | 88% |

[165] Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024 - complementar, item 9.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**SDG – Secretaria-Diretoria Geral**
**DCG – Diretoria de Contas do Governador**

| Concessão | Valor total previsto para investimentos até 2022 (R$ mil) | Valor total de investimentos realizados até 2022 (R$ mil) | Percentual de investimentos realizados até 2022 |
|---|---|---|---|
| 07-R. BANDEIRAS (Base Jul/08)<br>Ad. Vigente: 1º Adequação | 1.258.883,66 | 1.060.904,41 | 84% |
| 08-CENTROVIAS (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 9º Adequação | 436.552,25 | 409.082,86 | 94% |
| 09-T. DO SOL (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 11º Adequação | 352.917,97 | 361.485,53 | 102% |
| 10-AUTOVIAS (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 8º Adequação | 349.072,86 | 363.147,39 | 104% |
| 11-RENOVIAS (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 12º Adequação | 339.998,47 | 319.696,22 | 94% |
| 12-VIAOESTE (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 12º Adequação | 921.046,62 | 563.256,77 | 61% |
| 13-COLINAS (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 11º Adequação | 436.992,74 | 429.852,06 | 98% |
| 16-CART - Base: Jul/08<br>Ad. Vigente: Proposta Técnica | 1.185.581,43 | 1.021.844,47 | 86% |
| 19-VIARONDON - Base: Jul/08<br>Ad. Vigente: Proposta Técnica | 660.011,35 | 408.884,04 | 62% |
| 20-SPVIAS (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 10º Adequação | 688.571,27 | 447.527,87 | 65% |
| 21-ROD. DO TIETÊ (Base Jul/08)<br>Ad. Vigente: Proposta Técnica | 656.701,22 | 359.082,47 | 55% |
| 22-ECOVIAS (Base Jul/97)<br>Ad. Vigente: 12ª Adequação + TAM 19/2021 | 1.446.381,95 | 859.395,89 | 59% |
| 23-ECOPISTAS - Base: Jul/08<br>Ad. Vigente: 2ª Adequação | 441.978,49 | 490.300,20 | 111% |
| 24-ROD. OESTE (Base Jul/07)<br>Ad. Vigente: Proposta Técnica | 176.346,10 | 153.987,83 | 87% |
| 25-SPMAR (Base Jul/09)<br>Ad. Vigente: Proposta Técnica | 2.276.765,35 | 1.933.936,39 | 85% |
| 27-TAMOIOS (Base Jul/13)<br>Ad. Vigente: Proposta Técnica | 3.773.718,23 | 2.202.663,61 | 58% |
| 28 - ENTREVIAS (Base Mar/16)<br>Ad. Vigente: POI/EVTE | 1.350.891,84 | 641.977,72 | 48% |
| 29 - VIAPAULISTA (Base Mar/16)<br>Ad. Vigente: Proposta Técnica | 1.001.596,15 | 350.777,28 | 35% |
| 30 - EIXO SP (Base Mar/19)<br>Ad. Vigente: EVTE | 1.163.471,58 | 164.184,45 | 14% |

| Concessão | Valor total previsto para investimentos até 2022 (R$ mil) | Valor total de investimentos realizados até 2022 (R$ mil) | Percentual de investimentos realizados até 2022 |
|---|---|---|---|
| 31 - ECONOROESTE (Base Mar/22)<br>Ad. Vigente: EVTE | - | - | - |
| **Média das concessões** | * | * | **77%** |

Fonte: Elaborado DCG-4 a partir da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024, item 9.

Constata-se a partir da tabela 1 que **há contratos de concessão rodoviárias que apresentam grandes defasagens percentuais de execução de seu cronograma de investimentos**, como o da Entrevias - apenas 48% dos investimentos previstos até 2022 foram realizados até aquele ano - e alguns deles com grandes valores absolutos de defasagem, como o contrato da Tamoios, cuja diferença soma mais de R$1,5 bilhão.

# 6 CONCLUSÃO

O presente trabalho de auditoria operacional teve como objeto o Programa Estadual de Concessões de Rodovias. Seu objetivo foi analisar o desenho institucional e desempenho histórico do Programa, tendo sido considerado, para tal, suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Primeiramente, no que tange à etapa de formulação, verificou-se que os instrumentos de planejamento que deveriam subsidiar o Programa como o PDDT, PDLT e PAM-TL possuem baixa efetividade: as concessões de rodovias implementadas ao longo dos anos foram pouco orientadas por disposições estratégicas em logística e transporte. Conforme vasta documentação analisada pela equipe de auditoria mediante seleção de projetos de concessões rodoviárias a partir de 2009 (ou seja, desde a segunda fase do Programa Estadual de Concessões de Rodovias), apurou-se que as concessões rodoviárias do Estado vêm sendo formuladas sem grandes relações com as peças de planejamento elaboradas pelo Estado. Nesse sentido, também foi averiguado que as decisões do CDPED e do CGPPP para concepção de novas concessões rodoviárias não demonstraram serem embasadas pelo planejamento setorial em logística, indicando que o governo estadual não tem aproveitado todo o potencial de mobilização de capital privado para o investimento em efetivo desenvolvimento no setor de logística do Estado de São Paulo.

Em relação à implementação do Programa (com enfoque na atuação da SPI na figura de Poder Concedente e da ARTESP como Agência Reguladora), constatou-se que o quadro de pessoal da SPI é preenchido, preponderantemente, por cargos em comissão. Ademais, observou-se indícios de que a participação direta da Pasta no planejamento para implementação de novas concessões rodoviárias é diminuta e que seu sistema de controle interno carece de aprimoramento. Ainda, a partir da análise dos relatórios das Diretorias de Fiscalização acerca das Contas Anuais da ARTESP de 2015 a 2023, apurou-se que a Agência vem apresentando reincidentes falhas em aspectos relacionados a sua gestão e governança. Também se apontou que seu Planejamento Estratégico não foi aprovado para o biênio 2023/2024, além de demonstrar não ter realizado avaliações específicas sobre a implementação das ações propostas pelos planos estratégicos em anos anteriores. Finalmente, foi

averiguado que os relatórios que a ARTESP deve encaminhar mensalmente à SPI a respeito dos processos administrativos que tenham por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais com a aplicação das correspondentes penalidades não tinham seu prazo de envio observados, tampouco geravam o valor esperado para servirem de base para eventuais tomadas de decisão e ações corretivas por parte do Poder Concedente.

Já no âmbito do monitoramento e avaliação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, salientou-se, inicialmente, a necessidade de melhoria nas ações coordenadas pela ARTESP e concessionárias visando o melhor desempenho dos indicadores analisados no âmbito deste trabalho, quais sejam o número de acidentes graves, horas nos níveis de serviço “E” e “F” e qualidade do asfalto. Em seguida, em virtude da não existência de Fonte Detalhada específica, verificou-se que a Secretaria da Fazenda e Planejamento não soube informar a respeito da aplicação dos recursos advindos das concessões rodoviárias. Finalmente, constatou-se que há contratos de concessão rodoviárias que apresentam grandes defasagens percentuais de execução de seu cronograma de investimentos.

Diante do exposto, conclui-se que a operacionalização do Programa Estadual de Concessões de Rodovias apresenta, em todas as suas etapas, potenciais pontos de melhoria. Dentre esses, destacam-se a baixa efetividade dos instrumentos de planejamento que deveriam subsidiar o Programa; as falhas de gestão e governança da SPI na figura de Poder Concedente e da ARTESP como Agência Reguladora e; o acompanhamento inadequado dos resultados econômicos do Programa pela Fazenda Estadual.

Sendo assim, mediante a implementação das propostas de encaminhamento elencadas no tópico 7 a seguir, almeja-se que o Programa Estadual de Concessões de Rodovias seja aperfeiçoado em suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação; dessa forma, espera-se que os objetivos logísticos e de desenvolvimento do Estado sejam alcançados de acordo com as demandas de transporte de cargas e de pessoas identificados em seus planos logísticos de longo prazo.

## 7 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para, salvo melhor juízo, sugerir as seguintes propostas de encaminhamento:

**À Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL):**

1. Elevar o grau de detalhamento dos projetos prioritários para o desenvolvimento logístico do Estado, sugerindo, dentre outros aspectos relevantes, suas formas de implementação (obra pública, concessão comum ou parceria) e prazos mais realistas para a conclusão dos investimentos;
2. Oferecer, periodicamente, apresentações e informações aos Conselheiros de CDPED e CGPPP acerca dos estudos e propostas elaborados no âmbito do PAM-TL, assim como os resultados preliminares do novo Plano de Logística e Investimentos, criando uma estratégia de comunicação que valorize o trabalho realizado nessas peças de planejamento;
3. Elaborar modelo de manifestação técnica que inclua avaliações de cada concessão rodoviária à vista do sistema de transportes do Estado como um todo, analisando impactos dos investimentos a partir de evidências como custo de frete, tempo de viagem, volume e natureza de carga transportada e projeção de demanda, segurança das vias, conexões intermodais viabilizadas, dentre outras, de acordo com as prerrogativas de seu campo funcional;
4. Considerar as necessidades de ajustes interfederativos como condicionantes de ações prioritárias quando da proposição do novo Plano de Logística e Investimentos, explicitando-as adequadamente e esclarecendo as limitações de competências entre os entes federativos;
5. Utilizar melhores práticas no planejamento de políticas públicas, prevendo marcos de monitoramento e modelos de avaliação já no texto do novo Plano de Logística e Investimentos, em contratação pela SEMIL.

**À Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI):**

6. Elevar o grau de detalhamento dos projetos prioritários para o desenvolvimento logístico do Estado, sugerindo, dentre outros aspectos relevantes, suas formas de implementação (obra pública, concessão comum ou parceria) e prazos mais realistas para a conclusão dos investimentos;
7. Elaborar modelo de manifestação técnica que justifique a seleção do projeto de concessão rodoviária à vista das prioridades estabelecidas pelo Governo Estadual;
8. Considerar as necessidades de ajustes interfederativos como condicionantes de ações prioritárias quando da proposição do novo Plano de Logística e Investimentos, explicitando-as adequadamente e esclarecendo as limitações de competências entre os entes federativos;
9. Promover e executar, enquanto Poder Concedente, uma cultura de avaliação de impacto das concessões junto às Secretarias setoriais dos objetos de Concessão, trazendo ao CDPED e CGPPP subsídios e relatórios técnicos acerca dos resultados das concessões, fomentando a prestação de contas e o controle social;
10. Desenvolver estudo que envolva análises pormenorizadas da adequabilidade e suficiência da atual composição de seu quadro de pessoal, considerando, de acordo com sua disponibilidade orçamentária, a promoção de concurso público para provimento de cargos efetivos;
11. Garantir que as atribuições de Poder Concedente no que tange à participação nos estudos para implementação de novas concessões rodoviárias esteja sendo executada em sua plenitude, participando diretamente do processo quando pertinente;
12. Rever as disposições do Art. 5º da Resolução SPI nº 01/2023 a fim de garantir maior detalhamento e clareza nos relatórios encaminhados mensalmente pela ARTESP acerca dos processos administrativos que tenham por objeto

o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais com a aplicação das correspondentes penalidades.

**À Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte (ARTESP):**

13. Tornar públicas as informações a respeito dos resultados contratuais das concessões, divulgando amplamente os dados de investimentos, nível de serviço, qualidade do asfalto, número de acidentes e atendimento aos usuários, entre outros, em formato aberto e irrestrito;

14. Tornar transparentes os volumes de investimentos previstos e efetivamente realizados nos contratos de concessões rodoviárias, de modo a permitir o conhecimento geral acerca do andamento das concessões;

15. Desenvolver estudo que envolva análises pormenorizadas da adequabilidade e suficiência da atual composição de seu quadro de pessoal, considerando, de acordo com sua disponibilidade orçamentária, a promoção de concurso público para provimento de cargos efetivos;

16. Desenvolver plano de ação em conjunto com as concessionárias visando, de acordo com as peculiaridades de cada contrato, a melhoria dos índices relacionados ao número de acidentes graves, níveis de serviço, qualidade do asfalto e outros indicadores nas rodovias concedidas, detalhando suas respectivas metas, prazos e os responsáveis pela implementação de cada etapa;

17. Observar os prazos e exigências de conteúdo constantes do Art. 5º da Resolução SPI nº 01/2023 que envolve a remessa mensal à SPI dos relatórios acerca dos processos administrativos que tenham por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais com a aplicação das correspondentes penalidades;

18. Observar as disposições dos artigos 58 e 59 da nova Lei Complementar Estadual nº 1.413/24 no sentido da elaboração e revisão das metas constantes do Planejamento Estratégico quadrienal e de seus Planos de Gestão Anuais.

**Aos Conselhos Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) – Programa Estadual de Investimentos:**

19. Elaborar normativo que exija um rol mínimo de informações quanto à justificativa técnica, a vantajosidade e a priorização dos projetos de concessão rodoviária - bem como de outros tipos de projetos que envolvam o desenvolvimento logístico do Estado - para balizar suas decisões acerca da inclusão ou não desses projetos na agenda de concessões do Estado;

20. Elaborar normativo que exija, por meio de conteúdos mínimos nas manifestações técnicas das Pastas, a conexão entre as propostas preliminares dos projetos de concessão rodoviária e objetivos de desenvolvimento logístico e longo prazo, com a exposição de dados e evidência que justifiquem o desenho e oportunidade dos projetos;

21. Elaborar atas mais detalhadas quanto ao conteúdo discutido nas reuniões, permitindo o registro e conhecimento das justificativas para a decisão dos Conselheiros quanto as propostas em votação.

**À Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP):**

22. Identificar os projetos de investimento prioritários no âmbito das concessões de rodovias para o quadriênio de cada Plano Plurianual, a partir de planos setoriais de desenvolvimento, estudando a inclusão dessa característica nos normativos que regem a elaboração do PPA;

23. Estruturar rotinas contábeis, orçamentárias e controles para o acompanhamento do ingresso de receitas das concessionárias de rodovias e de eventuais dispêndios com

elas, obtendo essas informações de forma tempestiva e detalhada por natureza de movimentação e concessionária, além de permitir o conhecimento acerca do direcionamento da aplicação desses recursos em políticas públicas adequadamente selecionadas.

**DCG-4, em 14 de março de 2025.**

**Marina Ferreira Pacini**
Auditora de Controle Externo

**André Bortolo da Cruz**
Auditor de Controle Externo

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14 fev. 1995.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, 31 dez. 2004.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Guia Técnico de Gestão Estratégica v1.0**; Brasília; ME; SEDGG; SEGES, 2019. Versão 1/2020. 55p. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento_estrategico_arquivos/livros_guias_publicacoes/guia-tecnico-de-gestao-estrategica-enap-2021.pdf/view. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sítio eletrônico do STF.** Disponível em: https://portal.stf.jus.br/. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União**. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. 150 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Politicas%20Publicas.pdf. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

ESTADO DE SÃO PAULO. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte. **Relatório da Administração e das Demonstrações Contábeis do Exercício de 2023 da ARTESP**, 2024. 68 p. Disponível em:

http://www.artesp.sp.gov.br/RelatorioAnual/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%202023.pdf. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

ESTADO DE SÃO PAULO. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte. **Resolução ARTESP nº 02, de 03 de dezembro de 2020.** Altera os artigos que especifica e consolida o Regimento Interno da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP. Disponível em: http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/RESOLUÇÃO%20Nº%2002,%20DE%2003%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202020.pdf. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

ESTADO DE SÃO PAULO. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte. **Sítio eletrônico da ARTESP.** Disponível em: http://www.artesp.sp.gov.br/. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 6.529, de 02 de julho de 1934.** Cria o Departamento de Estradas de Rodagens. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 04 jul. 1934.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 46.708, de 22 de abril de 2002.** Aprova o Regulamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte no Estado de São Paulo - ARTESP, criada pela Lei Complementar nº 914, de 14 de janeiro de 2002. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 23 abr. 2002.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 65.662, de 29 de abril de 2021.** Altera o Decreto nº 42.817, de 19 de janeiro de 1998, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 30 abr. 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 66.018, de 15 de setembro de 2021.** Organiza a Secretaria de Projetos e Ações Estratégicas e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 16 set. 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 67.435, de 1º de janeiro de 2023.** Dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 1º jan. 2023.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 67.759, de 20 de junho de 2023.** Disciplina o procedimento para a realização de estudos referentes a projetos de parceria e de desestatização, no âmbito da Administração Pública direta, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 21 jun. 2023.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 68.742, de 05 de agosto de 2024.** Estabelece a organização da Administração Pública direta e das autarquias do Estado, regulamenta a Lei Complementar nº 1.395, de 22 de dezembro de 2023, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 06 ago. 2024.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Complementar Estadual nº 846, de 04 de junho de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 05 jun. 1998.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Complementar Estadual nº 914, de 14 de janeiro de 2002.** Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 15 jan. 2002.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Complementar Estadual nº 1.270, de 25 de agosto de 2015.** Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 26 ago. 2015.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Complementar Estadual nº 1.413, de 23 de setembro de 2024.** Dispõe sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, transforma o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE em Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 24 set. 2024.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Estadual nº 17.293 de 15 de outubro de 2020.** Estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 16 out. 2020.

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. **Sítio eletrônico da SEMIL.** Disponível em: https://www. https://www.semil.sp.gov.br/. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Parcerias em Investimentos. **Resolução SPI nº 01, de 06 de fevereiro de 2023.** Dispõe sobre a instrução de processos administrativos encaminhados à Secretaria de Parcerias em Investimentos, com vistas à prática dos atos de que trata o artigo 12 do Decreto nº 67.435, de 1º de janeiro 2023. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 07 fev. 2023.

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Parcerias em Investimentos. **Sítio eletrônico da SPI.** Disponível em: https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

GERTLER, Paul J., Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings e Christel M. J. Vermeersch. 2018**. Avaliação de Impacto na Prática**, segunda edição. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial. Apud. TCU (2020), página 91. Disponível em: https://publications.iadb.org/pt/avaliacao-de-impacto-na-pratica-segunda-edicao. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

HERNÁNDEZ, José Manuel Lavers. **O fenômeno da captura e o Direito Brasileiro.** Disponível em: https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6978/O-fenomeno-da-captura-e-o-Direito-Brasileiro. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

LASSANCE, A. **O Que é uma Política e o Que é um Programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara.** Boletim de Análise Político-Institucional nº 27 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, março de 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27_artigo_07.pdf. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

# APÊNDICES

## APÊNDICE A – ODS IDENTIFICADOS NO TRABALHO

| Achados de Auditoria | Objetivo ODS | Meta ODS | Propostas de Encaminhamento |
|---|---|---|---|
| Os instrumentos de planejamento que deveriam subsidiar o Programa possuem baixa efetividade | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Considerar as necessidades de ajustes interfederativos como condicionantes de ações prioritárias quando da proposição do novo Plano de Logística e Investimentos, explicitando-as adequadamente e esclarecendo as limitações de competências entre os entes federativos |
| | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Elevar o grau de detalhamento dos projetos prioritários para o desenvolvimento logístico do Estado, sugerindo, dentre outros aspectos relevantes, suas formas de implementação (obra pública, concessão comum ou parceria) e prazos mais realistas para a conclusão dos investimentos; |
| As concessões de rodovias implementadas foram pouco orientadas por disposições estratégicas em logística e transporte | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Elaborar modelo de manifestação técnica que justifique a seleção do projeto de concessão rodoviária à vista das prioridades estabelecidas pelo Governo Estadual |

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**SDG – Secretaria-Diretoria Geral**
**DCG – Diretoria de Contas do Governador**

| Achados de Auditoria | Objetivo ODS | Meta ODS | Propostas de Encaminhamento |
|---|---|---|---|
| | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Elaborar normativo que exija um rol mínimo de informações quanto à justificativa técnica, a vantajosidade e a priorização dos projetos de concessão rodoviária - bem como de outros tipos de projetos que envolvam o desenvolvimento logístico do Estado - para balizar suas decisões acerca da inclusão ou não desses projetos na agenda de concessões do Estado |
| | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Elaborar normativo que exija, por meio de conteúdos mínimos nas manifestações técnicas das Pastas, a conexão entre as propostas preliminares dos projetos de concessão rodoviária e objetivos de desenvolvimento logístico e longo prazo, com a exposição de dados e evidência que justifiquem o desenho e oportunidade dos projetos |
| As decisões em concessões de rodovias não são afetadas pelo planejamento setorial em logística | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Oferecer, periodicamente, apresentações e informações aos Conselheiros de CDPED e CGPPP acerca dos estudos e propostas elaborados no âmbito do PAM-TL, assim como os resultados preliminares do novo Plano de Logística e Investimentos, criando uma estratégia de comunicação que valorize o trabalho realizado nessas peças de planejamento |
| | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Elaborar atas mais detalhadas quanto ao conteúdo discutido nas reuniões, permitindo o registro e conhecimento das justificativas para a decisão dos Conselheiros quanto as propostas em votação. |

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**SDG – Secretaria-Diretoria Geral**
**DCG – Diretoria de Contas do Governador**

| Achados de Auditoria | Objetivo ODS | Meta ODS | Propostas de Encaminhamento |
|---|---|---|---|
| A SPI possui quadro de pessoal preenchido majoritariamente por cargos em comissão e apresenta falhas em sua atuação como Poder Concedente | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Desenvolver estudo que envolva análises pormenorizadas da adequabilidade e suficiência da atual composição de seu quadro de pessoal, considerando, de acordo com sua disponibilidade orçamentária, a promoção de concurso público para provimento de cargos efetivos |
| A ARTESP apresenta falhas reincidentes de gestão e governança e carece de procedimentos e rotinas de planejamento e autoavaliação | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Desenvolver estudo que envolva análises pormenorizadas da adequabilidade e suficiência da atual composição de seu quadro de pessoal, considerando, de acordo com sua disponibilidade orçamentária, a promoção de concurso público para provimento de cargos efetivos |
| | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Observar as disposições dos artigos 58 e 59 da nova Lei Complementar Estadual nº 1.413/24 no sentido da elaboração e revisão das metas constantes do Planejamento Estratégico quadrienal e de seus Planos de Gestão Anuais |
| A interlocução entre a SPI e a ARTESP através de relatórios mensais carece de plena eficácia e tempestividade | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Garantir que as atribuições de Poder Concedente no que tange à participação nos estudos para implementação de novas concessões rodoviárias esteja sendo executada em sua plenitude, participando diretamente do processo quando pertinente |

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**SDG – Secretaria-Diretoria Geral**
**DCG – Diretoria de Contas do Governador**

| Achados de Auditoria | Objetivo ODS | Meta ODS | Propostas de Encaminhamento |
|---|---|---|---|
| | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Rever as disposições do Art. 5º da Resolução SPI nº 01/2023 a fim de garantir maior detalhamento e clareza nos relatórios encaminhados mensalmente pela ARTESP acerca dos processos administrativos que tenham por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais com a aplicação das correspondentes penalidades |
| | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Observar os prazos e exigências de conteúdo constantes do Art. 5º da Resolução SPI nº 01/2023 que envolve a remessa mensal à SPI dos relatórios acerca dos processos administrativos que tenham por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais com a aplicação das correspondentes penalidades |
| Há uma cultura de abandono em relação às peças de planejamento setorial para logística e transportes | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Elaborar modelo de manifestação técnica que inclua avaliações de cada concessão rodoviária à vista do sistema de transportes do Estado como um todo, analisando impactos dos investimentos a partir de evidências como custo de frete, tempo de viagem, volume e natureza de carga transportada e projeção de demanda, segurança das vias, conexões intermodais viabilizadas, dentre outras, de acordo com as prerrogativas de seu campo funcional |
| | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Utilizar melhores práticas no planejamento de políticas públicas, prevendo marcos de monitoramento e modelos de avaliação já no texto do novo Plano de Logística e Investimentos, em contratação pela SEMIL |

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**SDG – Secretaria-Diretoria Geral**
**DCG – Diretoria de Contas do Governador**

| Achados de Auditoria | Objetivo ODS | Meta ODS | Propostas de Encaminhamento |
|---|---|---|---|
| | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis e 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais | Tornar públicas as informações a respeito dos resultados contratuais das concessões, divulgando amplamente os dados de investimentos, nível de serviço, qualidade do asfalto, número de acidentes e atendimento aos usuários, entre outros, em formato aberto e irrestrito |
| | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Promover e executar, enquanto Poder Concedente, uma cultura de avaliação de impacto das concessões junto às Secretarias setoriais dos objetos de Concessão, trazendo ao CDPED e CGPPP subsídios e relatórios técnicos acerca dos resultados das concessões, fomentando a prestação de contas e o controle social |

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**SDG – Secretaria-Diretoria Geral**
**DCG – Diretoria de Contas do Governador**

| Achados de Auditoria | Objetivo ODS | Meta ODS | Propostas de Encaminhamento |
|---|---|---|---|
| | 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades | 3.6 Até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas | Desenvolver plano de ação em conjunto com as concessionárias visando, de acordo com as peculiaridades de cada contrato, a melhoria dos índices relacionados ao número de acidentes graves, níveis de serviço, qualidade do asfalto e outros indicadores nas rodovias concedidas, detalhando suas respectivas metas, prazos e os responsáveis pela implementação de cada etapa |
| Não há adequado acompanhamento dos resultados econômicos do Programa pela Fazenda Estadual | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Identificar os projetos de investimento prioritários no âmbito das concessões de rodovias para o quadriênio de cada Plano Plurianual, a partir de planos setoriais de desenvolvimento, estudando a inclusão dessa característica nos normativos que regem a elaboração do PPA |
| | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis | Estruturar rotinas contábeis, orçamentárias e controles para o acompanhamento do ingresso de receitas das concessionárias de rodovias e de eventuais dispêndios com elas, obtendo essas informações de forma tempestiva e detalhada por natureza de movimentação e concessionária, além de permitir o conhecimento acerca do direcionamento da aplicação desses recursos em políticas públicas adequadamente selecionadas |

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**SDG – Secretaria-Diretoria Geral**
**DCG – Diretoria de Contas do Governador**

| Achados de Auditoria | Objetivo ODS | Meta ODS | Propostas de Encaminhamento |
|---|---|---|---|
| Há um descompasso entre investimentos previstos e efetivamente realizados ao longo dos anos em alguns contratos de concessão | 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis | 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis e 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais | Tornar transparentes os volumes de investimentos previstos e efetivamente realizados nos contratos de concessões rodoviárias, de modo a permitir o conhecimento geral acerca do andamento das concessões |

Fonte: Elaborado DCG-4.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas de concessão do Programa Estadual de Concessões de Rodovias ..... 14

Figura 2 - Mapa dos Lotes de Rodovias Concedidas..... 16

Figura 3 - Organograma ARTESP ..... 19

Figura 4 - Organograma SPI..... 22

Figura 5 – Resultado pretendido da implantação do PDDT 2000-2020..... 30

Figura 6 - Relação de Cargos/Funções-Atividades da Secretaria de Parcerias em Investimentos na data-base 30 de setembro de 2024..... 50

Figura 7 - Relatório de agosto/2024 elaborado pela ARTESP no âmbito da Resolução SPI nº 01/23, Art. 5º..... 64

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do número de acidentes fatais entre 2013 e 2023 nos 15 lotes de rodovias concedidas vigentes em todo o período ..... 69

Gráfico 2 – Evolução das horas por níveis de serviço “E” e “F” no Lote 01 - Autoban ..... 71

Gráfico 3 – Evolução das horas por níveis de serviço “E” e “F” no Lote 22 - Ecovias ..... 71

Gráfico 4 – Evolução das horas por níveis de serviço “E” e “F” no Lote 23 – Ecopistas ..... 72

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Investimentos previstos e realizados, até 2022, por concessão vigente ..... 76

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais Competências das Agências Reguladoras Estaduais, incluindo a ARTESP ..... 18

Quadro 2 – Campo Funcional da SPI ..... 21

Quadro 3 - Informações referentes aos relatórios anuais elaborados pelas Diretorias de Fiscalização utilizados na análise deste achado..... 55

## LISTA DE SIGLAS

**ARTESP:** Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo.

**BID:** Banco Interamericano de Desenvolvimento.

**CDPED:** Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização.

**CF/88:** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

**CGPPP:** Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas.

**CPP:** Companhia Paulista de Parcerias.

**DAI:** Diretoria de Assuntos Institucionais da ARTESP.

**DCE:** Diretoria de Controle Econômico e Financeiro da ARTESP.

**DCG:** Diretoria de Contas do Governador do TCE-SP.

**DER:** Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo.

**DF:** Diretoria de Fiscalização do TCE-SP.

**DIN:** Diretoria de Investimentos da ARTESP.

**DOP:** Diretoria de Operações da ARTESP.

**DPL:** Diretoria de Procedimentos e Logística da ARTESP.

**EAF:** Empresa de Apoio à Fiscalização.

**EAG:** Empresa de Apoio ao Gerenciamento.

**HCM:** *Highway Capacity Model*.

**ODS:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**PAM-TL:** Plano de Ação da Macrometrópole –-Transporte e Logística.

**PDDT:** Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes (2000-2020).

**PDLT:** Plano Diretor de Logística e Transportes (2030).

**PED:** Programa Estadual de Desestatização.

**PGE:** Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

**PLI:** Plano Estadual de Logística e Investimentos para São Paulo (2025-2050).

**PPP:** Parceria Público-Privada.

**SDG:** Secretaria-Diretoria Geral do TCE-SP.

**SEMIL:** Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo.

**SFP:** Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

**SLT:** Subsecretaria de Logística e Transportes da SEMIL.

**SPI:** Secretaria de Parcerias em Investimentos do Estado de São Paulo.

**TCE-SP:** Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

**UPPP:** Unidade de Parcerias Público-Privadas da Subsecretaria de Parcerias e Inovação, da Secretaria de Governo do Estado de São Paulo.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**SDG – Secretaria-Diretoria Geral**
**DCG – Diretoria de Contas do Governador**

## LISTA DE ANEXOS

**ANEXO A –** Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2024;

**ANEXO B –** Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 07/2024;

**ANEXO C –** Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024;

**ANEXO D –** Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 08/2024 - complementar;

**ANEXO E –** Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 11/2024;

**ANEXO F –** Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2024;

**ANEXO G –** Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 13/2024;

**ANEXO H –** Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 14/2024.

Relatório de

# Auditoria Operacional

## *PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS*

**TC - 024155.989.24-7**

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo