

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 136, DE 2017

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU, fiscalização na Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e nos contratos firmados entre a União com a empresa Concessionária BR-040 S. A. (VIA 040), que quer devolver a concessão para a União.

Autor: Deputado PADRE JOÃO

Relator: Deputado VENEZIANO VITAL DO RÊGO

I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão a Proposta de Fiscalização e Controle nº 136, de 2017, de autoria do Deputado Padre João. A iniciativa vai no sentido de que se realize fiscalização “na Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e nos contratos firmados entre a União com a empresa Concessionária BR-040 S. A. (VIA 040), que quer devolver a concessão para a União”.

Na justificação, S.Exa. argumenta que empresas integrantes de consórcios que exploram concessões rodoviárias estão implicadas na Lava Jato, operação que tem por finalidade apurar crimes relacionados a operações feitas com a Petrobras. Em vista disso, aduz, o BNDES acabou por não conceder a tais consórcios empréstimos que eram considerados essenciais para a realização dos investimentos previstos em contrato.

Caso típico, diz o autor, é o da concessão da BR-040, entre Brasília e Juiz de Fora, explorada pela Via 040, cuja controladora é a Invepar, empresa também investigada na Operação Lava Jato. S.Exa. afirma que,

nessa concessão, além do problema da falta de liberação de recursos pelo BNDES, há redução de tráfego. Diante disso, considera provável que a concessionária peça o fim antecipado do contrato, nos termos da Lei nº 13.448/2017. Se isso ocorrer, nova licitação poderia demorar até dois anos, período durante o qual a Via 040 continuaria a administrar a rodovia, mas sem realizar nenhum investimento.

Ao fim, ao autor apresenta algumas questões que precisariam ser esclarecidas: (i) qual teria sido o motivo para um deságio tão significativo (60%) na licitação? (ii) estar-se-ia diante de um típico comportamento oportunista em que a empresa licitante ganhadora dá um lance muito baixo já esperando uma renegociação a posteriori? (iii) qual o papel da OAS no consórcio? (iv) o que teria acontecido de errado na concessão? (v) o que se deve mudar nos contratos para que isso não ocorra novamente? (vi) por que a Invepar se recusou a vir a Comissão discutir os problemas da concessão?

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

I – SOLICITAÇÃO DA PFC: CONTEXTO

A concessão da BR-040, no trecho compreendido entre Brasília e Juiz de Fora, hoje explorada pela Concessionária Via 040, integra o chamado terceiro lote de concessões rodoviárias federais, cuja principal característica, em termos de programação de obras, foi concentrar os investimentos em duplicação de vias nos primeiros cinco anos de concessão, exigindo dos participantes uma grande capacidade de alavancagem para lidar com as grandes despesas iniciais previstas em contrato.

Ocorre que, ao tempo em que os contratos do terceiro lote foram assinados, em torno de 2014, o quadro econômico brasileiro sofreu profunda inflexão, passando a se deteriorar rapidamente. Além de a inflação dar sinais de descontrole, a atividade econômica e a demanda esfriaram, jogando o País no que os economistas denominam “estaguiinflação”. Para

piorar o horizonte das concessões rodoviárias, várias empresas que integravam consórcios do terceiro lote, empreiteiras principalmente, viram-se implicadas nas investigações da Lava Jato. Diante do fato, o BNDES, que prometera conceder empréstimo aos grupos formados para a exploração rodoviária, viu-se impedido de levar adiante seu intento, frustrando os que esperavam um arrojado programa de investimento nas rodovias.

O caso da Via 040 é bastante emblemático. Ao disputar o leilão, o consórcio propôs desconto de 60% na tarifa básica, assumindo o compromisso de fazer nos primeiros anos da concessão os investimentos mais significativos, a despeito do risco de tráfego e de financiamento, alocados aos concessionários. Na literatura econômica, é conhecido o problema da maldição do vencedor, isto é, a assunção, por parte de quem disputa e ganha o leilão, de responsabilidade que acaba se demonstrando financeiramente insustentável ou de bem que se revela menos valioso do que o esperado.

Os fatos indicam que a Via 040 incorreu nesse erro. De acordo com o relatório mensal de acompanhamento da concessão, produzido pela ANTT em abril de 2018, foram duplicados 59,9 quilômetros da rodovia, cerca de apenas dez por cento da extensão a ser duplicada, segundo o contrato, nos primeiros cinco anos da concessão, como indicado a seguir:

| Ano | Extensão (km) | % do Total a ser duplicado |
|-------------------------------|----------------------|-----------------------------------|
| 1 | 109,0 | 19,6% |
| 2 | 149,4 | 26,8% |
| 3 | 149,4 | 26,8% |
| 4 | 149,4 | 26,8% |
| Total para implantação | 557,2 | 100% |
| Trecho duplicado | 222,3 | |
| Trecho em multifaixas | 157,3 | |
| | | |
| | | |
| Extensão do lote | 936,8 | |

Obviamente, não há possibilidade de o contrato ser cumprido nos termos originalmente previstos. Tanto é assim que a Via 040,

aproveitando-se de novas disposições previstas na Lei nº 13.448, de 2017, formalizou pedido de adesão ao processo de relicitação da concessão, que se encontra à espera de decisão da ANTT. Em face da complexidade do processo, no decorrer do qual não de ser estabelecidas as obrigações do concessionário no prazo de transição, a Agência aguarda a edição de decreto presidencial que estabeleça parâmetros para o perfeito cumprimento da Lei nº 13.448, de 2017.

Vê-se que prevalece enorme indefinição quanto aos rumos da concessão. Além disso, não está claro que tipo de modelagem deve ser adotada no futuro para evitar que problemas como os enfrentados na terceira etapa se repitam.

Nesse sentido, parece bastante salutar o envolvimento regular de membros desta Casa com o tema em questão. Por ser matéria que afeta uma fatia expressiva da população brasileira (lembro que a rodovia BR-040 é um eixo de interligação de algumas das maiores cidades do País: Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília) e por representar um caso típico de concessão que sofreu com equívocos da administração pública federal e excessos da iniciativa privada, exigindo uma solução que possa ser estendida a outras situações similares, há conveniência e oportunidade em esta Comissão assumir a tarefa de investigar o assunto, nos termos propostos pelo autor.

II – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

Levando-se em conta a atualidade do problema, considera-se inegável a oportunidade e conveniência para implementar a presente Proposta de Fiscalização Financeira, que, conforme explicitado na justificção do autor, baseia-se em possíveis equívocos na formulação e condução do contrato de concessão.

III – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

O artigo 32, XI, b, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, combinado com o parágrafo único do mesmo artigo, ampara a competência desta Comissão para exercer a fiscalização e controle contábil,

financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, relacionados à atuação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, autarquia federal responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de exploração rodoviária mediante concessão.

IV – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Sob o aspecto jurídico, cabe verificar se houve violação, de forma premeditada ou não, de norma legal, regulamentar ou técnica, de modo a proceder à identificação do(s) responsável(is) e obter o ressarcimento por eventual dano ao erário. Em relação ao enfoque orçamentário, é importante analisar se, no processo de relicitação, haverá algum tipo de utilização de recursos públicos federais para viabilizar a transferência da concessão, afora o próprio desenvolvimento do certame licitatório. Sob os aspectos econômicos e sociais, é essencial apurar os erros de formulação de política setorial e de condução contratual que enfim levaram ao desastre configurado nos contratos da terceira etapa de concessões, assim como a repercussão das inexecuções de obras importantes nas atividades de transporte e nas condições de tráfego. Quanto ao enfoque administrativo, é mister acompanhar os atos de execução dos contratos de concessão rodoviária e de repactuação para a relicitação, se houver. Por fim, no que tange ao enfoque político, vale enaltecer os efeitos benéficos para a sociedade advindos de uma ação de fiscalização efetuada sob os auspícios do Poder Legislativo da qual resulte na apuração dos erros havidos na formulação dos contratos da terceira etapa de concessões rodoviárias.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A fiscalização terá maior efetividade se executada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por meio de auditoria operacional sobre a formulação de contratos de concessão da terceira etapa e sobre a execução do contrato de concessão da BR-040, trecho Juiz de Fora/ Brasília, que está por ser repactuado, nos termos previstos pela Lei nº 13.448, de 2017, o que possibilitaria relicitar o objeto. Vale ressaltar que a Constituição Federal confere

ao Tribunal de Contas da União - TCU a atribuição de órgão auxiliar do Poder Legislativo para realizar auditorias e inspeções em relação a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que administre e utilize bens ou valores da União, assim como fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio ou outro instrumento congênere a Município, consoante os artigos 70 e 71 da Constituição. Ademais, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados assim dispõe:

“Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;”

Dessa forma, a execução da presente PFC dar-se-á mediante a realização, pelo TCU, de auditoria operacional sobre a formulação de contratos de concessão da terceira etapa e sobre a execução do contrato de concessão da BR-040, trecho Juiz de Fora/ Brasília, assim como sobre a repactuação em curso para a relicitação do referido contrato. Deve-se determinar ao TCU que remeta cópia do resultado da fiscalização objeto da PFC a esta Comissão, ficando tal cópia disponível para os interessados na Secretaria da Comissão.

A par do trabalho desenvolvido pelo TCU, recomenda-se que a Comissão realize reuniões de trabalho e audiências públicas com vistas a tomar conhecimento dos vários aspectos que envolvem a formulação dos contratos da terceira etapa, o acompanhamento e execução do contrato da rodovia BR-040 e a eventual repactuação contratual, para fins de relicitação. Para esse fim, devem ser ouvidos representantes do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos, da Agência Nacional de Transportes Terrestres, da

Concessionária Via 040, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e do próprio Tribunal de Contas da União, que já desenvolve auditorias relacionadas a algumas concessões de rodovia.

Após, o Relator elaborará o Relatório Final da PFC em questão para apreciação desta Comissão.

VI – VOTO

O voto, pois, é pela aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 136, de 2017, na forma do Plano de Execução e da Metodologia de Avaliação acima apresentados.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado VENEZIANO VITAL DO RÊGO
Relator