



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 93-A, DE 2012

(Do Sr. Weliton Prado)

Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor realize, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização e controle com vistas a apurar denúncias de indícios de irregularidades no cumprimento dos contratos de concessão das rodovias federais, em especial, dos lotes explorados pelo grupo espanhol OHL, conforme denúncias da imprensa brasileira; tendo parecer da Comissão de Defesa do Consumidor Pela aprovação do relatório final da PFC 93/2012 e posterior encaminhamento desse relatório ao Ministério Público Federal, à Defensoria Pública, ao Tribunal de Contas da União, à Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor, à Polícia Federal e à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados (relator: DEP. CELSO RUSSOMANNO).

DESPACHO:

PUBLIQUE-SE O RELATÓRIO FINAL, NOS TERMOS DA LEI N. 12.527/2011 E DOS ATOS DA MESA N. 45/2012 E N. 33/2015. ENCAMINHE-SE CÓPIA DO RELATÓRIO FINAL DA PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N. 93/2012 AO MINISTÉRIO PÚBLICO, À DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, À SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR E À POLÍCIA FEDERAL, OBEDECENDO-SE AO DISPOSTO NO ARTIGO 17, VI, "N", DO RICD. PUBLIQUE-SE.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Interna nas Comissões

SUMÁRIO

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Defesa do Consumidor:

- Parecer do relator
- Relatório final
- Parecer da Comissão

Senhor Presidente,

REQUEIRO, nos termos dos incisos IV, VI, VII e VIII do art.71 da Constituição Federal e conforme os incisos I e II do art. 60 e art. 61 c/c o §1º do art. 100, todos do RICD, ouvido o Plenário desta Comissão, sejam adotadas as medidas necessárias para realizar, com auxílio do Tribunal de Contas da União, ato de fiscalização e controle com vistas a apurar denúncias de indícios de irregularidades no cumprimento dos contratos de concessão das rodovias federais, em especial, dos lotes explorados pelo grupo espanhol OHL, conforme denúncias da imprensa brasileira.

JUSTIFICATIVA

O pedágio é caro e os contribuintes tem motivos para reclamar, especialmente se verificarmos a ausência de fiscalização e cumprimento dos contratos de privatização de rodovias federais.

Pode-se considerar que os valores dos pedágios no Brasil já estão no nível das tarifas praticadas no exterior. Contudo, especialistas apontam que, em outros países, os contribuintes pagam pedágios em troca da construção de estradas de alta qualidade, enquanto que, aqui no Brasil, se cobra altas tarifas pela conservação ou por tímidas melhorias nas rodovias já construídas com recursos públicos.

Sabe-se ainda que o Tribunal de Contas da União (TCU) discute a revisão do programa de concessão de rodovias federais, pois a rentabilidade das concessionárias têm sido de até 24% acima da inflação. Ora, não há como permitir que no Brasil os contratos de concessão de rodovias sejam apenas um meio de arrecadação exorbitante das concessionárias e os consumidores não sejam beneficiados com melhorias nas rodovias.

Pelo menos, é o pouco que se espera: as concessionárias deveriam realizar ações de melhorias no estado de conservação das rodovias. Contudo, não é o que vem acontecendo, especialmente onde se anunciou que os pedágios seriam mais baratos.

Em 2007 foram entregues à iniciativa privada cerca de 2,6 mil quilômetros de rodovias federais, por meio de leilão. O grande vencedor do leilão para explorar por 25 anos pedágios nas rodovias foi o grupo espanhol OHL.

As rodovias privatizadas foram:

BR-381 Belo Horizonte (MG) – São Paulo (SP) - grupo OHL

BR-393 Divisa (MG-RJ) – Via Dutra (RJ) - Acciona

BR-101 Ponte Rio–Niterói (RJ) – (ES) - grupo OHL

BR-153 Divisa (MG-SP) – Divisa (SP-PR) - BR VIAS

BR-116 São Paulo (SP) – Curitiba (PR) - grupo OHL

BR-116 Curitiba (PR) – Divisa (SC-RS) - grupo OHL

BR-116/376/PR-101/SC Curitiba (PR) – Florianópolis (SC) - grupo OHL

Ocorre que, matérias veiculadas na imprensa dão conta de que alguns destes contratos não têm sido cumpridos e que as estradas encontram-se com obras atrasadas e trechos em péssimas condições.

Em entrevista à Revista Exame, edição do dia 02 de novembro de 2011, o presidente da Federação das Empresas de Transportes de Cargas de Minas Gerais, Vander Francisco Costa, definiu o atual estado da Rodovia Fernão Dias, que liga Belo Horizonte a São Paulo:

“Asfalto é ruim, há trechos com buracos, outros sem acostamento , quando chove, a água empoça em vários pontos. Está longe do que se espera de uma rodovia privatizada”

Ora, passados quase cinco anos da privatização das rodovias federais, verifica-se que os contratos não foram cumpridos, a exemplo:

Rodovia: Fernão Dias

Vencedor do Leilão: OHL

Pedágio inicial: o mais barato da história – 0,99 centavos de real

Previsão de investimentos no contrato: até 2011, teriam que estar prontos 6 trevos, 88 quilômetros da terceira faixa, 50 passarelas e o contorno de Betim, na Região Metropolitana de BH.

No conjunto dos cinco lotes arrematados pelo grupo OHL, a previsão de investimentos era de quase R\$ 4 bilhões de 2008 a 2011. Contudo, apenas metade do valor esperado foi desembolsado.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização do cumprimento dos contratos e punição das concessionárias, não nos faz crer que as licenças ambientais concedidas pelo IBAMA seriam o único motivo para o atraso no cronograma de investimentos previstos nos contratos de concessão, como se noticiou na imprensa.

Mesmo porque, cabe às concessionárias apresentar a documentação correta de acordo com as regras de licenciamento para que não existam problemas. Assim, as concessionárias não podem se utilizar da má fé ao não providenciar a documentação exigida corretamente e em tempo hábil com vistas à não implementar as melhorias previstas em contrato.

Como exemplo, a concessionária CCR Autoban, responsável pela Rodovia dos Bandeirantes, em São Paulo, teria apresentado a documentação corretamente e o processo de licenciamento teria durado menos de um ano. De acordo com funcionários do IBAMA, o projeto apresentado pela OHL para a construção de um anel viário na Autopista Litoral Sul, em Florianópolis, aguardava no final de 2011, há mais de seis meses pela documentação que faltava. Ou seja, aguardava apenas a manifestação da empresa detentora da concessão.

As empresas não podem explorar uma rodovia, receber pedágios e simplesmente atrasar as obras, como uma vantagem. O diretor da TI, consultoria de logísticas e transporte com sede em Brasília afirmou à Revista Exame

“Estou convencido de que o preço baixo do pedágio dificultou a formação de caixa e os investimentos da OHL”

A afirmação foi rebatida pelo presidente da OHL, José Carlos de Oliveira

“Não faz o menor sentido: temos 1 bilhão de reais em caixa para investimentos”

O grupo espanhol OHL arrematou os lotes durante o processo licitatório com a oferta do pedágio mais barato da história: 0,99 centavos de real. Os contratos celebrados com o Governo Federal possuem prazo de 25 anos e os seguintes objetos: recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação, melhorias e exploração.

Dados da Revista Exame

Ano	Investimento Previsto R\$	Investimento Realizado - R\$
2008	776 milhões	623 milhões
2009	1 bilhão e 200 milhões	592 milhões
2010	986 milhões	574 milhões
2011	831 milhões	601 milhões

E não há que se falar que os valores pagos pelos contribuintes nos pedágios são baixos, visto que a OHL vem apresentando desde 2008 um aumento exponencial em sua lucratividade:

Dados da Revista Exame

Ano	Lucro
2008	105 milhões
2009	176 milhões
2010	304 milhões
2011	370 milhões

Portanto, se a OHL vem representando lucros, afirma que o valor do pedágio não é baixo a ponto de comprometer os investimentos assumidos e previsto no cronograma definidos pelo contrato, não há como aceitar que o grupo haja de má fé com o governo federal e os consumidores.

Em dezembro de 2011, a Controladoria Geral da União, inclusive, lançou um estudo sobre as condições destas concessões. O estudo apontou que vários requisitos não foram cumpridos pelas concessionárias, principalmente pela concessionária OHL, onde estão presentes os maiores problemas.

A empresa também não cumpriu o cronograma estabelecido no ato da assinatura do contrato. A título de exemplo na Fernão Dias, a empresa se comprometeu, até o início de 2011 entregar trevos, 88 quilômetros de terceira faixa, 50 passarelas e o contorno de Betim.

Outros problemas foram identificados pela CGU, que concluiu pelo atendimento parcial dos parâmetros de desempenho previstos no PER (Plano de Exploração Rodoviária) para a fase de trabalhos iniciais:

Cabe ressaltar que o atendimento parcial dos parâmetros de desempenho do PER, evidencia condições indesejáveis, de segurança e trafegabilidade, das estruturas físicas da rodovia após a execução das obras e serviços previstos na fase dos Trabalhos Iniciais, prejudicando assim os usuários da rodovia.

Destarte, não se pode permitir que os contribuintes/consumidores e os usuários das rodovias federais entregues à concessão, que já pagam altos impostos com imensos sacrifícios, sejam penalizados com mais um abuso com indícios de irregularidades.

Sala da Comissão, em 09 de agosto de 2012.

WELITON PRADO
DEPUTADO FEDERAL - PT/MG

RELATÓRIO PRÉVIO

I – Relatório

I – 1 Introdução

Por meio de uma peça bem fundamentada e articulada, o nobre Autor desta Proposta de Fiscalização, o Deputado Weliton Prado, propõe, em síntese, que esta Comissão investigue o cumprimento dos contratos e das normas vigentes da concessionária de rodovias federais, a OHL, assim como, por extensão, o papel exercido pelas pessoas jurídicas públicas diretamente envolvidas com o caso, especialmente a Agência Nacional de Transporte Terrestre, a ANTT.

De acordo com o Autor, as concessionárias de rodovias federais em geral vêm obtendo lucros muito altos, mas não realizam as manutenções ou outras intervenções necessárias previstas em contratos ou na lei.

O Autor chama a atenção para um aspecto: o de que no Brasil o regime de concessões, que hoje se encontra sendo avaliado pelo Tribunal de Contas da União, o TCU, diferentemente de outros países, permite que as empresas apenas mantenham as rodovias e não realizem construções significativas. Isso é realizado pelo Poder Público antes da concessão ser licitada.

A partir de informações obtidas pelo Autor junto a Revista Exame informa ainda o Autor que nos últimos quatro anos o valor investido pela concessionária OHL tem sido muito aquém do contratado, não obstante o lucro da empresa ser muito grande e crescente, tal como resume a tabela abaixo:

Tabela 1

Ano	Investimento previsto (R\$ milhões)	Investimento realizado (R\$ milhões)	Lucro (R\$ milhões)
2008	776	623	105
2009	1.200	986	176
2010	986	574	304
2011	831	601	370

Afirma também o Autor que a OHL não cumpriu o cronograma previsto:

“Em dezembro de 2011, a Controladoria Geral da União, inclusive, lançou um estudo sobre as condições destas concessões. O estudo apontou que vários requisitos não foram cumpridos pelas concessionárias, principalmente pela concessionária OHL, onde estão presentes os maiores problemas.

A empresa também não cumpriu o cronograma estabelecido no ato da assinatura do contrato. A título de exemplo na Fernão Dias, a empresa se comprometeu, até o início de 2011 entregar trevos, 88 quilômetros de terceira faixa, 50 passarelas e o contorno de Betim.”

I – 2 Da oportunidade e conveniência da Proposta

Este Relator crê ser oportuna e conveniente a presente proposta de fiscalização. Apesar de parte relevante das rodovias federais já se encontrar sob o regime de concessões, verifica-se que as condições das estradas, em geral, ainda se encontram distante de um ponto ideal. Levando-se em conta o custo muito elevado das tarifas para o cidadão ou consumidor, é importante, assim, dar-se oportunidade à ANTT e à concessionária OHL apresentarem seus argumentos e contrapontos para fazer frente a essas denúncias.

I – 3 Da competência desta Comissão

O Regimento Interno desta Casa, em seus artigos 24, inciso IX, e 32, inciso XX, e Parágrafo Único, embasam a competência desta Comissão no tema desta PFC, pois determina constituir sua atribuição o acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas pelo Poder Público federal.

Observa-se que nesse contexto encontram-se as atividades de agência tal como a ANTT, uma autarquia especial vinculada ao Ministério dos Transportes¹, assim como as obrigações contratuais ou legais das empresas concessionárias de rodovias federais.

I – 4 Do alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social e orçamentário

Um dos maiores problemas estruturais deste País é o sistema rodoviário, diante da crescente e notória restrição ao escoamento de produtos e de pessoas. Quanto ao alcance político e social, é de relevância nacional o papel que pode ser exercido pelo Parlamento no sentido de fiscalizar a prestação de serviços de concessionárias de rodovias federais.

Quanto ao alcance jurídico e administrativo, torna-se fundamental que esta Comissão avalie os problemas identificados nas concessões e as dificuldades da

¹ Art. 21 da Lei nº 10.233, de 5 de julho de 2001:

“Ficam instituídas a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, entidades integrantes da Administração Federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas ao Ministério dos Transportes, nos termos desta Lei.

§ 1º A ANTT e a ANTAQ terão sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais. § 2º O regime autárquico especial conferido à ANTT e à ANTAQ é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes.

ANTT em gerir os contratos de concessão. O impacto social das concessões rodoviárias é muito grande e repercute em todos os setores de nossa economia.

I – 5 Plano de execução e metodologia de avaliação

Este Relator propõe, assim, o seguinte plano de execução, objetivando identificar as causas dos problemas relatados pelo Autor desta PFC bem como suas possíveis soluções:

1. Solicitar ao TCU todos os trabalhos fiscalizatórios relativos aos temas objeto desta PFC, nos termos do art. 71, IV e VII da CF, bem como requerer que este órgão promova auditoria com a finalidade de examinar os pontos relacionados pelo autor desta PFC.

2. Realização de audiência pública com as autoridades diretamente envolvidas com a questão: (i) o diretor geral e o superintendente executivo da ANTT, senhores Ivo Borges de Lima e Roberto Dias David, (ii) um representante do Tribunal de Contas da União, (iii) representantes da OHL, dentre eles, os senhores José Carlos Ferreira de Oliveira Filho e Francisco Leonardo Moura da Costa, respectivamente diretor-presidente e diretor da Autopistas Fernão Dias S.A., ou, eventualmente, seus sucessores;

3. Apresentação, discussão e votação do relatório final desta PFC; e

4. Encaminhamento dos resultados e conclusões desta PFC nos termos do art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

II – VOTO

Diante os argumentos acima elaborados, este **Relator é favorável à implementação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 93, de 2012, nos termos do plano de execução.**

Sala da Comissão, Brasília, 21 de março de 2013.

**Deputado Áureo
Relator**

**OS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE A
IMPLEMENTAÇÃO DESTA PFC ENCONTRAM-SE
NO PROCESSADO**

RELATÓRIO FINAL

1 – HISTÓRICO

Em 09.08.2012, a presente Proposta de Fiscalização e Controle foi apresentada pelo nobre Deputado Weliton Prado, propondo que a Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados realize ato de fiscalização e controle com vistas a apurar denúncias de indícios de irregularidades no cumprimento dos contratos de concessão das rodovias federais, em especial, dos lotes explorados pelo grupo espanhol OHL, conforme denúncias da imprensa brasileira.

Em 04.09.2013, foi aprovado o Relatório Prévio de autoria do primeiro relator designado, deputado Áureo, pela implementação da Proposta.

Em 12.03.2015, fui designado Relator da PFC com vistas a implementar o Relatório Prévio citado anteriormente, que em seu Plano de Execução e Metodologia de Avaliação propõe:

1 – Solicitar ao TCU todos os trabalhos fiscalizatórios relativos aos temas objeto desta PFC, nos termos do art. 71, IV e VII da CF, bem como requerer que este órgão promova auditoria com a finalidade de examinar os pontos relacionados pelo autor desta PFC.

2 – Realização de audiência pública com as autoridades diretamente envolvidas com a questão: I) o diretor geral e o superintendente executivo da ANTT, senhores Ivo Borges de Lima e Roberto Dias David, II) um representante do Tribunal de Contas da União, III) representantes da OHL, dentre eles, os senhores José Carlos Ferreira de Oliveira Filho e Francisco Leonardo Moura da Costa, respectivamente diretor presidente e diretor de Autopistas Fernão Dias S.A., ou, eventualmente, seus sucessores;

3 – Apresentação, discussão e votação do relatório final desta PFC; e

4 – Encaminhamento dos resultados e conclusões desta PFC nos termos do art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em 19.08.2015, foi realizada reunião de Audiência Pública em conformidade com o Plano de Execução previsto no Relatório Prévio, com a participação dos seguintes convidados: Cristiano Della Giustina - Gerente de Engenharia e Investimentos da Agência Nacional de Transportes Terrestres, ANTT; André Luiz F da Silva Vital - Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária, Seinfraodovias - TCU; David Diaz - Diretor-Presidente da Arteris; e Helvécio Tamm - Diretor da Autopista Fernão Dias S/A.

Em 16.09.2015, recebido OF/s/nº da empresa ARTERIS S/A, datado de 15/09/2015, encaminhando informações complementares à PFC, conforme mencionado na pré-citada Audiência Pública.

Em 18.08.2015, recebido do Tribunal de Contas das União, em meio digital, documentos solicitados por esta PFC, referente a 3 (três) Tomadas de Contas realizadas por aquela Corte²:

2 – DA AUDIÊNCIA PÚBLICA REALIZADA EM 19.08.2015

Em obediência ao item I do Relatório Prévio aprovado por esta Comissão, foi realizada reunião de audiência pública a qual descrevemos em apertada síntese as principais participações:

Sr. DAVID DIAZ - Diretor-Presidente da ARTERIS – Informou que o grupo possui 5 (cinco) concessões de rodovias federais: Autopista Fernão Dias (MG/SP); Autopista Fluminense (RJ); Autopista Litoral Sul (PR/SC), Autopista Planalto Sul (PR/SC) e Autopista Régis Bittencourt (PR/SP). Esclareceu que em dezembro de 2012, A OHL, antiga controladora, vendeu 100% de sua participação no Controlador para a Partícipes Brasil, um Joint Venture entre a ABERTIS, empresa espanhola, com capital de 51%, e BROOKFIELD, com 49% de capital, essa Joint Venture possui 69,3% em participação acionária na ARTERIS. Informou que entre 2008 a junho de 2015, foram investidos 7,1 bilhões de reais nas rodovias federais concedidas, e que nesse período

² (TC 014.731/2015-0, TC 014.745/2015-1 e TC 014.618/2015-0)

foram pagos somente 7 milhões de reais de dividendos. No mesmo período as receitas de pedágio foram de 4,9 bilhões de reais, sendo os custos operacionais de 2,9 bilhões de reais. Lembrou que o atraso nas obras só prejudica a concessionária, pois o contrato tem mecanismo automático de redução da tarifa, por outro lado há aumento do prazo para recuperar o investimento, como também aumento no custo da obra e menores percentuais de financiamento. Comentou sobre os cinco Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), firmados com a ANTT em 28 de agosto de 2013, com acompanhamento mensal das 447 obras, tendo já sido entregues 325. Em outubro de 2014 foi firmado o TAC de Penalidades, cujas obras não estavam previstas no contrato inicial. Em 2014 a tarifa teve uma redução em face das reprogramações, que representou uma perda de 39 milhões de reais ao ano às concessionárias que será aplicado até o fim da concessão em 2033.

Sr. ANDRÉ LUIZ F DA SILVA VITAL - Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária do TCU – Alertou que as Fiscalizações do TCU demonstraram um índice dramático de inexecução das obras. Informou que os dados trazidos referiam-se aos casos já julgados e que posteriormente encaminharia os dados atualizados. Alertou sobre o precário grau de governança regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Relatou os principais problemas encontrados nas fiscalizações: 1) Inexecução de obras previstas no contrato; 2) Obras não previstas incluídas no contrato; 3) início de cobrança de pedágio indevida sem cumprimento das obrigações previstas no contrato; 4) Fiscalização falha da ANTT e 5) falta de transparência e participação social.

Sr. Deputado WELITON PRADO – Autor da PFC 93/12 – acusou a empresa espanhola OHL de má-fé, uma vez que os contratos previam investimentos de 2008 até 2011 em torno de 4 bilhões de reais, contudo, muito menos da metade foram desembolsados. Informou que a ANTT não tomou nenhuma providência em relação ao assunto. Lembrou que essa mesma empresa já teve seus contratos cancelados no México. Esclareceu que após pressão junto aos órgãos públicos o Ministério dos Transportes, no final de 2012, chegou a sinalizar o cancelamento do lote com punição severa à empresa, porém a Agência celebrou Termos de Ajustamento de Conduta extremamente benéficos, com baixas multas e alongamento elástico dos prazos.

Sr. Deputado CELSO RUSSOMANNO – Relator da PFC 93/12 – Fez os seguintes questionamentos à ANTT: 1) se havia amparo legal para venda dos ativos da OHL naquela fase em que se encontrava o contrato; 2) Solicitou cópia dos TACs e dos Contratos de concessão e de venda dos ativos; 3) questionou ao TCU sobre o encaminhamento dessas informações que estavam sendo divulgadas aos parlamentares; 4) Se as novas concessões estão efetivando a cobrança de forma adequada após a exigências contratuais; 5) Se haverá aditivos de contratos com alongamento de prazos sem a devida licitação; e 6) Indagou acerca de quem autorizou a cobrança dos pedágios antes das exigências contratuais ou se as concessionárias o fizeram ao seu livre arbítrio.

Sr. Deputado MAURO MARIANI – Alegou que a situação agora com a empresa Arteris, muito mais favorável, está completamente diferente do que se encontrava com a OHL.

Sr. CRISTIANO DELLA GIUSTINA - Gerente de Engenharia e Investimentos da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT – Considerou um avanço ter 57% das obras previstas nos Termos de Ajustamento de Condutas concluídas em novembro de 2014. Admitiu que não estavam havendo os investimentos necessários para o cumprimento do contrato, nesse sentido o TAC veio como um plano de ação para resolver a situação de descumprimento, onde foi separado o risco de cada um dos participantes do contrato (Agência, concessionária e órgãos públicos). Esclareceu que o Termo estabeleceu um procedimento de fiscalização ainda mais rígido, com fiscalização trimestral e aplicação imediata de um percentual sobre a tarifa a ser cobrada, percentual este diferente daquele oriundo das cláusulas de inexecução, e que, ao final do prazo, se houver descumprimento de alguma obra por motivo de responsabilidade da concessionária, poderá haver a caducidade da concessão. Informou que todos os documentos estão disponíveis no site da ANTT. Esclareceu ao relator que o contrato de venda de ativos e todos os documentos envolvendo a operação de transferência do controle societário é analisado por uma superintendência específica da ANTT e que levaria o pedido do relator acerca da validade das cláusulas a essa superintendência. Informou que não é possível determinar se haverá alongamento de prazo, porém afirmou que o alongamento é uma forma de reequilíbrio financeiro do contrato.

Sr. Deputado CELSO RUSSOMANNO – Relator da PFC 93/12 – indagou ao representante da ANTT se os TACs estavam previstos no contrato.

Sr. Deputado WELITON PRADO – Autor da PFC 93/12 – Ressaltou que a concessão de licença ambiental não seria motivo suficiente para a empresa OHL atrasar a entrega das obras, uma vez que, de acordo com informações do IBAMA, a empresa postergou a entrega de documentos necessários para a concessão da licença.

Sr. CRISTIANO DELLA GIUSTINA - Gerente de Engenharia e Investimentos da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT – Esclareceu que os TACs não elidiram os procedimentos de aplicação de penalidades e que será celebrado o TAC-PENALIDADES onde as multas reverterão em obras não previstas a serem implementadas. Informou que o TAC é previsto no contrato à medida em que a ANTT verifica que o cumprimento das obrigações era inexequível, sendo analisado pela Procuradoria da Agência.

Sr. ANDRÉ LUIZ F DA SILVA VITAL - Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária do TCU – Esclareceu que a Corte pode analisar os TACs sobre três aspectos: 1) LEGALIDADE – são previstos na lei, porém, para situações distintas, por exemplo na hipótese de ajuizamento de Ação Civil Pública; 2) ABRANGÊNCIA - quais obras de obrigação das concessionárias foram abrangidas pelos TACs; e 3) sobre a EFETIVIDADE dos TACS.

3 – DA AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Em auditorias de conformidade prévias realizadas pelo TCU, foi identificado alto índice de inexecuções contratuais em relação às obras obrigatórias nas concessões rodoviárias federais da 2ª Etapa do PROCROFE, cuja fiscalização é atribuição legal da ANTT, conforme o art. 24, inciso VIII, da Lei nº 10.233/2001.

A auditoria operacional, objeto do Acórdão 3237/2013 - Plenário, avaliou os meios pelos quais a ANTT fiscalizava as concessões para exploração de infraestrutura rodoviária federal a seu encargo. Concluiu que havia deficiências na

gestão dos contratos de concessão nas esferas de gerenciamento, fiscalização, autuação e andamento dos processos de apuração de responsabilidade e aplicação de penalidades, e na análise de projetos.

Destaca-se que houve, no curso da auditoria, reestruturação interna, com implantação de melhorias dos processos de trabalho, com melhoria da gestão e redução do estoque de processos de análise de projetos, ao padronizarem essas análises. Entretanto, foram identificadas oportunidades de melhoria nos processos.

Constatou-se, no decorrer da auditoria, que existiam fragilidades no gerenciamento dos contratos de concessão, posto que não havia designação de gestor único por contrato. Mais, o gerenciamento dos contratos encontrava obstáculos como a falta de padronização de procedimentos e de organização da informação e do conhecimento adquiridos. A ANTT carecia, ainda, de sistema de Tecnologia da Informação e Comunicação-TIC adequado para acompanhar contratos de concessão de rodovias federais, ocasionando retrabalho, dificuldades para consolidar as informações e perdas significativas de informações geradas ao longo dos processos.

Na análise dos procedimentos de fiscalização, constatou-se que o cumprimento dos parâmetros de desempenho estabelecidos nos contratos de concessão não vem sendo avaliado pela ANTT efetivamente. Esse acompanhamento é realizado apenas com os dados fornecidos pelas próprias concessionárias, o que fragiliza a atuação da fiscalização. O Plano Anual de Fiscalização não considerou as especificidades das unidades regionais, e não estabeleceu canal formal para obter sugestões. Também não havia manuais de fiscalização.

Quanto aos processos de apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades, a gestão anterior não conferiu andamento aos processos. Destacaram-se os atrasos, tanto na demora da autuação do processo, como na ausência de análise da defesa prévia da concessionária. A morosidade, além de gerar passivo à espera de conclusão, aumentava a sensação de impunidade quanto aos desvios contratuais observados nos processos.

Sobre a análise de projetos, verificou-se que o procedimento era o mesmo para todos os projetos, sem considerar os riscos individuais. A falta da análise prejudicava a identificação de projetos relevantes, e o tratamento adequado para evitar prejuízos futuros.

O aperfeiçoamento da fiscalização é imprescindível após priorização do setor pelo Governo. A malha rodoviária federal concedida em curto prazo dobrou o número de contratos sob fiscalização da Agência. A expectativa era a de que, sem combate aos gargalos, a atuação da ANTT seja inviabilizada. Havia risco de que os contratos de concessão não fossem fiscalizados, gerando prejuízos aos usuários.

As principais ações indicadas pelo TCU foram: definição de um responsável para gerenciar cada concessão; implantação de sistema de Tecnologia da Informação e Comunicação-TIC; aprimoramento da fiscalização para eliminar a dependência das informações fornecidas pelas concessionárias para avaliação dos parâmetros de desempenho; revisão do modelo atual de Plano Anual de Fiscalização; a elaboração de manual de fiscalização; padronização de procedimentos; uso de instrumentos adequados para a fiscalização; política de capacitação; otimização do fluxo dos processos de aplicação de penalidades; apuração de responsabilidades pela morosidade no trâmite de processos administrativos para aplicação de penalidades; retirada de efeito suspensivo indiscriminadamente conferido aos recursos; adoção de análise de risco no exame dos projetos apresentados pelas concessionárias; uso de softwares adequados na análise de projetos; e incremento no número de servidores responsáveis pelas análises de projeto.

4 – DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES PRESTADAS PELA ARTERIS

Em correspondência encaminhada a este relator, a empresa Arteris S/A, esclareceu alguns pontos que ficaram pendentes por ocasião da Audiência Pública realizada no dia 19/08/2015:

Concessões Federais da Arteris: informou que o leilão público de outubro de 2007, a empresa Arteris sagrou-se vencedora de 05 lotes, ressaltou que a denominação anterior da empresa era Obrascon Huarte Lain Brasil S/A – OHL Brasil

Termos de Ajustamento de Conduta firmados: esclareceu das dificuldades encontradas pelas concessionárias decorrentes de atrasos alheios à sua responsabilidade, com a entrega de Termo de Cessão de Bens, Licenças de Operação, Decretos de utilidade pública para desapropriação, atraso nas análises de projetos, autorizações de órgãos e entidades públicas.

Qualidade do pavimento em trechos das concessionárias: Esclarece que o contrato de concessão define regras claras acerca da qualidade da rodovia, sendo que o monitoramento anual das condições comprova o cumprimento dos parâmetros estabelecidos.

Planos de Contingência para Atendimento a Ocorrências: Afirmou que todas as concessionárias Federais do Grupo Arteris possuem Planos de Contingência que são executados de maneira a integrar todas as equipes internas e externas para atendimento das emergências.

Cobrança Automática do Pedágio: Admitiu estar ciente de que alguns acidentes ocorreram em outras Concessões no Brasil, nesse sentido continuavam monitorando periodicamente as vias automáticas de suas praças de pedágio

5 – DAS CONCLUSÕES

Com a total implementação do Plano de Execução previsto no Relatório Prévio aprovado por esta Comissão, esta relatoria, após cotejamento das informações produzidas passa a analisar as situações controversas objeto da presente Proposta de Fiscalização e Controle:

5.1. DO OBJETO DA PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE 93/2012: A presente proposição apresentada pelo nobre Deputado Weliton Prado refere-se especialmente à 2ª etapa de concessões das rodovias federais realizadas em 09 de outubro de 2007 pela Agência Nacional de Transportes Terrestres-ANTT. A PFC 93/12, conforme descrito na ementa, visa apurar “denúncias de indícios de irregularidades” no cumprimento dos contratos de concessão, em especial, para os 5 lotes arrematados pelo grupo espanhol OHL, em face não só pelo alto índice de inexecução das obras, mas também pelo valor elevado das tarifas cobradas pelo usuário. Ao compulsar a justificativa apresentada pelo nobre autor, verificamos que não há efetivamente a materialização de alguma “denúncia” contra as

concessionárias, por outro lado o termo “irregularidades no cumprimento dos contratos” não possui a exatidão jurídica que configuraria a situação em apreço, uma vez que a inexecução contratual no direito administrativo enseja tão somente as penas previstas no contrato de concessão. Desse modo, partindo da concepção de irregularidade como ausência de procedimentos ordinários que naturalmente deveriam ocorrer em face do vínculo jurídico firmado entre Poder Público e particular, *esta relatoria se propõe a analisar a hipótese de omissão de procedimento ordinário previsto nos contratos que deixou de ser observado pelos contratantes.*

5.2. DA SUCESSÃO ACIONÁRIA DO CONTRATO DE CONCESSÃO: conforme disciplina os contratos de concessão, a titularidade efetiva da concessionária seria exercido pela OHL Brasil S.A.:

16.50 A titularidade do controle efetivo da Concessionária deve ser exercida, em caráter permanente e durante todo o prazo da Concessão, exclusivamente pela OBRASCON HUARTE LAIN BRASIL S.A., Proponente vencedora do Leilão, do qual se originou este Contrato.

Porém, em dezembro de 2012, o controle acionário da OHL BRASIL S.A., passou a ser exercido, indiretamente, por outra empresa espanhola, a ABERTIS, que, em Joint Venture com a canadense BROOKFIELD, adquiriu a empresa PARTÍCIPES EN BRASIL, S.A, que naquela época detinha de 60% de capital da OHL BRASIL S.A.

Verifica-se que há previsão contratual para a sucessão acionário do contrato nos seguintes termos:

16.52 É permitida a transferência do controle societário e da titularidade da Outorga de Concessão, depois de transcorrido o prazo de dois anos da assinatura do Contrato de Concessão e preservando-se seu objeto e as condições contratuais, desde que o novo titular atenda aos requisitos técnicos, econômicos, jurídicos e fiscais estabelecidos nas normas legais vigentes, condicionada à prévia autorização pela ANTT, conforme disposto na Lei no 10.233, de 2001.

Todavia, nos termos em que foram propostos, passa-se a impressão de que a mudança acionária funcionou como subterfúgio para a não aplicação de penalidades à empresa titular do contrato. Veja que, de acordo com as informações complementares trazidas pela atual titular do contrato, a empresa ARTERIS, relata:

“...sendo que a Arteris (cuja denominação anterior era Obrascon Huarte Lain Brasil S/A – OHL Brasil), sagrou-se vencedora de 05 lotes...”

Observe-se que o grupo OHL espanhol, antigo controlador da OHL Brasil, com a complexa operação, inclusive aumentou sua participação no capital social da sucessora ABERTIS, o que nos leva a concluir que não houve total afastamento dos negócios do grupo espanhol, que continua tendo sua participação no grupo ARTERIS, por meio da empresa ABERTIS, detentora de 51% das ações da PARTÍCIPES EN BRASIL, que por sua vez controla a OHL BRASIL, que hoje se denomina ARTERIS. Todavia, conforme relatamos no item 5.1 referente ao objeto da presente PFC concluímos que *não há vedação específica a esse tipo de operação que configure irregularidade contratual.*

5.3. DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: Com vistas a solucionar o quadro elevado de inexecução de obras a Agência Nacional de Transportes Terrestres celebrou em 28 de agosto de 2013 com as concessionárias vinculadas ao grupo Arteris, Termos de Ajustamento de Conduta – TACs. De fato, com a adoção desses TACs verificou-se, conforme relatos colhidos nas audiências públicas e em documentos encaminhados pelas concessionárias, em uma aceleração das pendências verificadas, todavia, lembramos aqui, que os Termos não estão previstos em legislação específica, sendo elaborados com fundamentos em norma interna da ANTT, o que levou o Ministério Público de Contas a representar perante o Tribunal de Contas da União nos seguintes termos:

“...os TACs já celebrados pela ANTT violam o ordenamento jurídico, pois não possuem previsão legal e afrontam os princípios da isonomia, da indisponibilidade do interesse público e da busca da proposta mais vantajosa para a administração, na medida em que configuram verdadeiras alterações dos contratos de concessão pactuados, com desfiguração do objeto licitado e em benefício exclusivo da concessionária...”(TC-019.494/2014-9)

A matéria ainda se encontra pendente de votação pelo Tribunal, porém não poderíamos deixar de citá-la aqui em nosso relatório, visto que o TAC, como forma de

composição, em tese, poder-se-á, consubstanciar-se em irregularidade contratual na hipótese de decisão desfavorável à ANTT e às empresas.

5.4. DA INEXECUÇÃO CONTRATUAL E A IMPOSIÇÃO DE PENALIDADES: Em outubro de 2014 a ANTT por meio de um novo Termo de Ajustamento de Condutas, converteu as multas impostas em obras ou serviços voltados à melhoria do serviço. Aqui gostaríamos de ressaltar mais uma vez a inexistência legal e contratual desse tipo transação entre o Poder Público e os concessionários. Tal instrumento é previsto em Resolução da ANTT que está sendo questionado pelo Ministério Público de Contas sem decisão definitiva ainda.

5.5. DA REVISÃO TARIFÁRIA: De todos os documentos consultados e com os debates realizados na audiência pública ficou patente o alto grau de inexecução de obras que deveriam ter sido realizadas pela então titular da concessão, OHL Brasil, sendo que, de acordo com dados do Tribunal de Contas da União³, o índice médio de inexecução encontrado em 2012 chegava em cerca de inacreditáveis 80% (oitenta por cento). Dispõe os contratos de concessão o seguinte em relação a revisão tarifária:

A Tarifa Básica de Pedágio será revista para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos da Concessionária e a retribuição dos usuários da Rodovia, expressa no valor da Tarifa Básica de Pedágio, observado o disposto no Título V, Capítulo I, Seção I do Edital, **para mais ou para menos**, com a finalidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do Contrato de Concessão, nos seguintes casos:

.....

b) sempre que houver acréscimo ou supressão de encargos no PER, para mais ou para menos, conforme o caso;

.....

Ou seja, se os recursos previstos nos planos de investimentos não forem efetivados, o consumidor, por contrato, tem o direito de efetuar um pagamento com decréscimo em seu valor em virtude do não investimento, seja qual for o motivo da inexecução.

A questão que esta relatoria levanta consubstancia-se no seguinte problema: No período onde foi encontrado este altíssimo índice de inexecução foi correta a

³ Fonte: TCU apresentação audiência pública 19.8.2015 e Acórdão 3.237/2013

metodologia de reajuste aplicada ? Isto porque, segundo informações divulgadas na imprensa algumas concessões chegaram a ter reajuste quase de 40%: “...desde a concessão das rodovias federais, em 2007, o preço do pedágio subiu entre 22% e 39%. ...No período, a inflação subiu entre 19% e 22%.”

Segundo a mesma matéria, a Autopista Litoral Sul, que teve um reajuste de 36,18%, em 2011 possuía um índice de inexecução de 84,80%, o que parece a primeira vista totalmente desproporcional.⁴

Observe-se que nem mesmo a busca pelo equilíbrio-econômico do contrato se justifica. Observe matéria veiculada no jornal O Globo em 2011: “A concessionária de rodovias OHL Brasil fechou o terceiro trimestre com lucro líquido de R\$ 86,3 milhões, o que representa uma alta de 54,3% sobre o resultado apurado nos mesmos três meses do ano passado, de R\$ 56 milhões. Com isso, a empresa acumulou ganhos de R\$ 205,3 milhões nos nove primeiros meses de 2010, um aumento de 94,3% perante igual intervalo de 2009.”⁵

Tudo isso somado a incapacidade de fiscalização por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, conforme atestado pelo Tribunal de Contas da União e descrito no item 3 deste Relatório.

Esta irregularidade contratual foi detectada pelo TCU, que em recente Acórdão⁶, atestou falha no cálculo do desconto oferecido aos usuários da Rodovia BR 101/ES, com regras semelhantes à concessão da OHL, no qual mediante provocação de Comissão Externa da Câmara dos Deputados indagou se as inexecuções apuradas estavam sendo corretamente refletidas na Tarifa Básica de Pedágio.

A conclusão da Corte foi devastadora: Assenta que o desconto tarifário pelo descumprimento do cronograma de investimentos visa somente a recompor o equilíbrio econômico financeiro do contrato, visto que os descontos efetivados eram de pequena monta, inclusive com o adoção de uma Tarifa Básica de Pedágio

⁴ (<https://www.implicante.org/editor/blog/obras-em-rodovias-federais-privatizadas-nao-saem-do-papel-mas-pedagio-continua-aumentando/>)

⁵ (<https://oglobo.globo.com/economia/lucro-da-ohl-brasil-sobe-543-no-trimestre-para-863-milhoes-2927503>)

⁶ ACORDÃO 297/2017 – TCU – Plenário

superestimada, gerando desequilíbrios sistemáticos desfavorecendo os usuários e comunidades impactadas pelo trecho concedido.

O Acórdão não especifica detalhadamente o índice médio de inexecução da concessionária responsável pela rodovia, variando entre 30 e 70 por cento, bastante superior à inexecução da então detentora da concessão, a OHL Brasil, que, como foi dito aqui, encontrava-se em torno de 84%.

Verifica-se, pois, que um inadequado reajuste tarifário trouxe um claro dano patrimonial ao consumidor, que deveria pagar um valor inferior de tarifa, o qual o Poder Público tinha o dever de prevenir e a obrigação de garantir o direito de reparação conforme dispõe o Art. 6º, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor, que garante como direito básico:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

.....

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos”

.....

Tudo nos leva a crer que a mesma irregularidade encontrada nos contratos da BR 101/ES estavam presentes nos contratos efetivados com a OHL Brasil, motivo pelo qual esta Relatoria conclui pelo encaminhamento aos órgãos de defesa do consumidor para a apuração dos fatos e das responsabilidades uma vez que este instrumento legislativo não possui condições de fazê-lo

6. VOTO DO RELATOR

Portanto, conforme os argumentos acima expostos, esta Relatoria vota pela necessidade de que seja avaliada a situação dos processos de revisão tarifárias de cada uma das 5 (cinco) obras e serviços obrigatórios previstas para os trechos concedidos à então empresa vencedora da licitação, OHL Brasil, bem como o tratamento dado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres nos critérios de manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato diante das inexecução

desses investimentos, com o devido ressarcimento aos consumidores de eventuais prejuízos decorrentes da inadequação das tarifas e em não sendo possível tal ressarcimento, que eventuais multas ou penalidades aplicadas sejam revertidas ao Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

6. DOS ENCAMINHAMENTOS

Nos termos do Art. 61, IV, c/c, Art 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados encaminha cópia desta Proposta de Fiscalização e Controle aos seguintes órgãos:

6.1 Ao Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União com vistas à apuração de eventual dano patrimonial coletivo ao consumidores de serviços públicos de pedágio nos 5 (cinco) trechos de rodovias concedidos à empresa OHL Brasil, no período de 2007 a 2012, em virtude da inadequação dos índices repassados aos reajustes tarifários que deveriam impactar negativamente na tarifa básica, bem como o ressarcimento dos danos eventualmente causados e demais providências que julgar necessárias;

6.2 Ao Tribunal de Contas da União para conhecimento da presente PFC, bem como solicitar a instauração de Inspeção deste Tribunal de modo a permitir o exame de legalidade e legitimidade de atos administrativos praticados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT no que tange ao adequado repasse do decréscimo por inexecução às tarifas de pedágio no período e nas concessões citados no item anterior;

6.3. À Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor com vistas a apuração de responsabilidades da prática infrativa prevista no Art. 12, VIII, do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997 – *deixar de cumprir no fornecimento de serviços regime de preços controlados pelo Poder Público*, no período e nas concessões citados nos itens anteriores;

6.4. À Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados para conhecimento do teor da presente PFC.

6.5. Ao Ministério Público, a fim de que se apurem os crimes contra a economia popular, contra o consumidor e contra a Administração Pública.

6.6. À Polícia Federal, com o fito de ser instaurado inquérito policial e feitas as investigações para comprovação da materialidade do fato e autoria do delito.

Nesses termos solicito aos nobres pares a aprovação do presente Relatório Final.

Sala da Comissão, de de 2017.

Deputado **CELSO RUSSOMANNO** (PRB/SP)

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Defesa do Consumidor, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o relatório final da Proposta de Fiscalização e Controle nº 93/2012, com o encaminhamento desse relatório ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público Federal, à Defensoria Pública da União, à Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor, à Polícia Federal e à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Celso Russomanno.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Rodrigo Martins - Presidente, João Fernando Coutinho, Ricardo Izar e Eros Biondini - Vice-Presidentes, Antônio Jácome, Aureo, Carlos Eduardo Cadoca, Carlos Sampaio, Celso Russomanno, Chico Lopes, Deley, Eli Corrêa Filho, Ivan Valente, José Carlos Araújo, Márcio Marinho, Maria Helena, Rodrigo de Castro, Severino Ninho, Weliton Prado, Cabo Sabino, João Arruda, Jose Stédile, Lucas Vergilio e Moses Rodrigues.

Sala da Comissão, em 22 de novembro de 2017.

Deputado **RODRIGO MARTINS**

Presidente

FIM DO DOCUMENTO