



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 23, de 2011

Propõe que a Comissão de Fiscalização e Controle – CFFC/CD realize ato de fiscalização sobre a gestão dos contratos de concessão das rodovias federais com o objetivo de verificar o cumprimento das cláusulas dos contratos, o cronograma de desembolso de investimentos, o reajuste das tarifas e um possível superfaturamento por parte das empresas concessionárias.

Autor: **Dep. Ademir Camilo**

Relator: **Dep. Hildo Rocha**

RELATÓRIO FINAL

I – INTRODUÇÃO

Em maio de 2011, o autor desta PFC, Deputado Ademir Camilo, apresentou a esta Comissão proposta destinada a realizar *“ato de fiscalização sobre a gestão dos contratos de concessão das rodovias federais com o objetivo de verificar o cumprimento das cláusulas dos contratos, o cronograma de desembolso de investimentos, o reajuste das tarifas e um possível superfaturamento por parte das empresas concessionárias”*.

Em 10/10/2011, esta Comissão aprovou o relatório prévio apresentado pelo então relator, Deputado Francisco Francischini, no qual foram estabelecidos o plano de execução e a metodologia de avaliação desta Proposta.

II – EXECUÇÃO DA PFC

Conforme definido no relatório prévio, encaminharam-se ofícios a diversos órgãos e entidades solicitando informações relativas ao objeto da PFC. Foram os seguintes os destinatários dos pedidos da CFFC:

Diretor-Geral da Polícia Federal - Ofício 1015/11/CFFC-P.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Procurador-Geral da República - Ofício 1016/11/CFFC-P.
Ministro-Chefe da Controladoria Geral da União (CGU) - Ofício 1018/11/CFFC-P.
Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres - Ofício 1019/11/CFFC-P.
Ministro de Estado dos Transportes - Ofício 1020/11/CFFC-P.
Ministro de Estado do Trabalho e Emprego - Ofício 1021/11/CFFC-P.
Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo - Ofício 1022/11/CFFC-P.
Secretário de Infraestrutura do Estado de São Paulo - Ofício 1023/11/CFFC-P.
Secretário de Obras do Estado de São Paulo - Ofício 1024/11/CFFC-P.
Procurador Geral de Justiça do Estado do Paraná - Ofício 1025/11/CFFC-P.
Secretário Geral de Infraestrutura, Obras e Transportes do Estado do Paraná - Ofício 1026/11/CFFC-P.
Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul - Ofício 1027/11/CFFC-P.
Secretário de Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Sul - Ofício 1028/11/CFFC-P.
Secretário de Obras do Estado do Rio Grande do Sul - Ofício 1029/11/CFFC-P.
Procurador Geral de Justiça do Estado da Bahia - Ofício 1030/11/CFFC-P.
Secretário de Infraestrutura do Estado da Bahia - Ofício 1031/11/CFFC-P.
Procurador de Justiça do Estado de Minas Gerais - Ofício 1032/11/CFFC-P.
Secretário de Obras e Transportes Público no Estado de Minas Gerais - Ofício 1033/11/CFFC-P/11/CFFC-P.
Procurador de Justiça do Estado de Santa Catarina - Ofício 1034/11/CFFC-P.
Secretário de Infraestrutura do Estado de Santa Catarina Ofício - 1035/11/CFFC-P.
Secretário de Obras do Estado de Santa Catarina - Ofício 1036/11/CFFC-P.
Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro - Ofício 1037/11/CFFC-P.
Secretário de Obras do Estado do Rio de Janeiro - Ofício 1038/11/CFFC-P.
Secretário de Transportes do Estado do Rio de Janeiro - Ofício 1039/11/CFFC-P.
Delegada Chefe do Estado do Rio de Janeiro - Ofício 1040/11/CFFC-P.
Delegado Geral da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina - Ofício 1041/11/CFFC-P.
Delegado Geral do Estado de Minas Gerais - Ofício 1042/11/CFFC-P.
Delegado Geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo - Ofício 1043/11/CFFC-P.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Delegado Geral da Polícia Civil do Estado do Paraná - Ofício 1044/11/CFFC-P.

Delegado Chefe da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul - Ofício 1045/11/CFFC-P.

Ainda em atenção ao previsto no plano de execução do relatório prévio, por meio do Ofício 1017/11/CFFC-P requereu-se ao TCU a execução de fiscalização, nos termos aprovados por esta Comissão. Em resposta, o Presidente do Tribunal de Contas da União, por meio do Aviso nº 1804-GP-TCU, comunicou a autuação do processo para atendimento do pleito: TC 037.701/2011-8.

Em decorrência dos pedidos supracitados, grande volume de informações foi recebido por esta Comissão¹. De toda forma, documentos advindos do Tribunal de Contas da União foram aqueles que, efetivamente, trouxeram as respostas necessárias à formação de juízo quanto ao objeto da PFC 23/2011, tratando da fiscalização da gestão dos contratos de concessão das rodovias federais.

Um adendo se faz necessário: já na peça inicial desta PFC, o autor se referiu a trabalhos, em andamento no Tribunal de Contas da União, nos quais foram identificadas irregularidades em contratos de concessão de rodovias federais, *in verbis*:

O Tribunal de Contas da União, atento ao disparate dos reajustes aplicados, está discutindo proposta encampada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues de rever os primeiros contratos de concessão de rodovias, firmados na década de 1990.

Considerando que o TCU já investiga alguns contratos de concessão de rodovias, tendo encontrado indícios de desequilíbrio econômico-financeiro nos referidos contratos, conforme Acórdão nº 1055/2011 daquela Corte de Contas;

Desta forma, a fim de ilustrar o contexto que respaldara a apresentação da presente PFC, urge elencar os seguintes processos, as principais irregularidades identificadas e os respectivos encaminhamentos do Tribunal de Contas da União relativos à gestão das concessões de rodovias federais:

a) Processo TC 005.534/2011-9:

1 Não tendo o intento de exaurir a lista de todas as informações recebidas, podem-se citar: Informações encaminhadas pela ANTT, consistentes em doze pareceres técnicos, cópia de todos os contratos de concessão existentes (incluindo-se demonstrações financeiras); e diversos Acórdãos, provenientes do Tribunal de Contas da União, relativos a trabalhos relacionados ao tema da presente PFC.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Objeto: avaliar a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT no que diz respeito à regulação, controle e fiscalização da execução do contrato de concessão para exploração das Rodovias BR-101/SC e BR-116/376/PR, no trecho entre Florianópolis e Curitiba, referente ao Edital ANTT n. 003/2007; Irregularidades (Acórdão 2954/2011-TCU-Plenário): compensação indevida de receitas não auferidas em razão de atrasos no início da cobrança do pedágio por motivos de responsabilidade da concessionária, que foram indevidamente imputados à Administração pela ANTT; remuneração em duplicidade dos encargos relativos à recuperação, manutenção, operação e conservação das vias marginais; postergação das obras do Contorno de Florianópolis e de outras obras obrigatórias, a fim de compensar tarifas não auferidas pela concessionária em razão de atrasos a ela imputáveis; alteração do projeto do Contorno de Florianópolis, inclusive de traçado, com redução da sua extensão em 18 KM e com prejuízo à qualidade técnica do empreendimento, em desacordo com o contrato e com o interesse dos usuários, com vistas a beneficiar a concessionária; inexecução de serviços obrigatórios, sem a consequente revisão das tarifas e sem a aplicação das sanções contratuais cabíveis; execução de serviços não-obrigatórios em desacordo com os planejamentos anuais e mensais aprovados e com as resoluções da ANTT; descumprimento dos parâmetros de desempenho definidos no PER relativos à qualidade do pavimento e da sinalização horizontal, comprometendo a segurança dos usuários e a economia da operação dos veículos; deficiência dos procedimentos de fiscalização da execução contratual; desequilíbrio econômico-financeiro em favor da concessionária ocasionado por alterações e revisões do PER e por inexecução de obras;

Encaminhamentos: no Acórdão 3346/2012-TCU-Plenário, expediram-se diversas medidas a fim de sanear as diversas irregularidades identificadas; por meio dos Acórdãos 1366/2019-TCU-Plenário e 1416/2020-TCU-Plenário, foram aplicadas multas aos responsáveis, bem como destinadas novas determinações e alertas à ANTT para tratamento das irregularidades;

b) Processo TC 014.205/2011-4:

Objeto: realização de auditoria nos contratos do Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná, a fim de apurar a ocorrência de desequilíbrios econômico-financeiros;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Irregularidades: no Acórdão 346/2012-TCU-Plenário, apontaram-se indícios de: alterações nos contratos de concessão das rodovias do Programa de Concessões do Paraná que ocasionaram desequilíbrio econômico-financeiro do ajuste; que significativas alterações nos investimentos e nos cronogramas de execução do contrato de concessão não tenham ocorrido, simplesmente, no sentido de anular as perdas de receitas experimentadas pelas concessionárias nos primeiros anos dos contratos; transposição de OMAC para os últimos anos das concessões sem exclusão das consequentes previsões de intervenções desses novos trechos nos fluxos de caixa, tais como restauração, recuperação e manutenção (valores que permaneceram nas tarifas de pedágio e oneraram os usuários); alteração contratual indevida e sem fundamentos do critério de medição dos investimentos realizados nas rodovias e da área estimada de intervenção para quantitativo de insumos; que aditivos firmados em 2000 e em 2002, e outros eventos diversos, transgiram ou renunciaram direitos dos usuários, ao modificar a relação entre encargos e remuneração, estabelecida no início do contrato, o que corresponde ao desequilíbrio econômico-financeiro; prática de tarifas desproporcionais aos encargos estabelecidos via aditivos, ferindo o princípio da razoabilidade, da modicidade e da economicidade, os quais regem os contratos administrativos;

Encaminhamentos: por meio do Acórdão 346/2012-TCU-Plenário, reformado pelo Acórdão 2983/2016-TCU-Plenário, foi determinada a avaliação: a) da equação econômico-financeira dos contratos, aferindo se estão presentes e se são válidos os indícios de desequilíbrio evidenciados na fiscalização, os quais, uma vez confirmados, sugerem ajustes nos investimentos, de acordo com as necessidades públicas e as taxas de rentabilidades praticadas, a percentuais compatíveis com o contexto econômico vigente e o custo de oportunidade atual do negócio, considerando, entre outros parâmetros, possíveis sobrepreços em obras e serviços oriundos dos termos aditivos ao contrato inicial, com supedâneo no princípio da economicidade; e b) da necessidade de inclusão, nos contratos de concessão, de cláusula de revisão periódica da tarifa, a fim de repassar, se for o caso, os ganhos decorrentes de produtividade e da eficiência tecnológica, o aumento ou a redução extraordinária dos custos e/ou das despesas da concessionária, bem como as alterações porventura ocorridas no custo de oportunidade do negócio, preferencialmente por negociações entre as partes, de acordo com o § 2º do art. 9º e o inciso V do art. 29, ambos da Lei 8.987/1995;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

c) **Processo TC 009.222/2012-0:**

Objeto: avaliar a atuação dessa agência na regulação, controle e fiscalização da concessão de trechos das rodovias federais BR-324 (de Salvador a Feira de Santana) e BR-116 (de Feira de Santana à Divisa BA/MG), além de pequenos segmentos das rodovias estaduais BA-526 e BA-528, à empresa Viabahia Concessionária de Rodovias S.A.;

Irregularidades: não satisfação, pela concessionária, dos parâmetros de desempenho relativo ao índice de irregularidade longitudinal (IRI - international roughness index) da via; inexecução do sistema de operação e não realização das obras obrigatórias no 1º e no 2º ano da concessão; não aferição tempestiva do IRI e do índice de retrorrefletância da sinalização, em descumprimento ao disposto nos arts. 24 e 26, inciso VIII, da Lei 10.233/2001, bem como a utilização dos relatórios de monitoração da própria concessionária para a apuração de parâmetros de desempenho cuja verificação era de sua responsabilidade; demora ou não instauração dos processos administrativos com vistas a aplicar, à empresa, as penalidades decorrentes da inexecução de obras e serviços obrigatórios, ou do não atendimento aos parâmetros de desempenho estabelecidos no contrato; inclusão de novos investimentos, por meio do fluxo de caixa marginal, quando nem mesmo os originariamente previstos haviam sido executados, e previsão de conclusão dos itens adicionados após o fim do exercício a que estariam vinculados; considerar cumpridos os trabalhos iniciais pela concessionária, sem a verificação de todos os parâmetros de desempenho; não adotar as medidas devidas em face da inexecução dos sistemas de operação e das obras obrigatórias no 1º e no 2º ano da concessão; propor ou autorizar a concessionária a iniciar a fase de recuperação da rodovia, mesmo sem o cumprimento de todos os parâmetros de desempenho previstos para os trabalhos iniciais; omissão quanto às inexecuções de obras obrigatórias e sistemas de operação no 1º e no 2º ano da concessão, bem como às postergações no cronograma previsto; omissão ou intempestividade na instauração do processo administrativo para apuração de responsabilidades relativas a: inexecuções de obras e serviços obrigatórios nos dois anos da concessão; inadimplência da concessionária na entrega dos relatórios trimestrais de monitoração do sistema de drenagem e obras de arte correntes e semestrais de monitoração da sinalização horizontal, vertical e aérea, não atingimento dos padrões de desempenho de área trincada máxima e do índice mínimo de





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

retrorefletância para o 2º ano de concessão; propor à Diretoria Colegiada da ANTT autorizar o início da cobrança do pedágio, quando não foram cumpridos todos os parâmetros de desempenho previstos para a fase de trabalhos iniciais;

Encaminhamentos: no Acórdão 2061/2015-TCU-Plenário, aplicaram-se multas individuais a três responsáveis.

Em razão das volumosas irregularidades identificadas nas concessões de rodovias federais, o Tribunal de Contas da União decidiu realizar auditoria operacional junto à ANTT (processo TC 006.351/2013-1), com o objetivo de avaliar os procedimentos adotados pela agência reguladora na fiscalização das concessões rodoviárias. Neste processo, expediu-se o Acórdão 3237/2013-TCU-Plenário, em 27/11/2013, no qual o relatório da área técnica do Tribunal, adotado pelo Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, assim descreveu o cenário que subsidiou a decisão de efetivar a sobredita auditoria operacional:

4. A verificação da atuação da ANTT na fiscalização das concessões rodoviárias federais é uma questão sensível, principalmente pela materialidade envolvida, tendo em vista que o setor envolve um volume de recursos significativo e que os investimentos privados previstos para as novas concessões são da ordem de R\$ 52 bilhões.

5. O Ministério dos Transportes estima que 58% da matriz de transportes brasileira pertencem ao modal rodoviário, o que faz desse transporte um fator determinante da eficiência e da produtividade do País. As rodovias federais concedidas sob a fiscalização da ANTT possuem relevância socioeconômica, pois são importantes corredores de exportação e importação, com tráfego intenso de veículos de cargas e passageiros.

6. Os procedimentos de fiscalização a cargo da ANTT, por atribuição legal contida na Lei nº 10.233/2001, são imprescindíveis para assegurar o cumprimento dos contratos de concessão nas condições estabelecidas. O TCU avaliou, em auditorias de conformidade realizadas anteriormente em alguns desses contratos, a existência de falhas nos procedimentos de fiscalização empregados pela ANTT. Foi o caso da auditoria de conformidade na concessão para exploração dos trechos BR 101/SC e BR-116/376/PR (TC 005.534/2011-9), que culminou no Acórdão 3.346/2012 TCU Plenário, e em duas outras auditorias de conformidade ainda em andamento: trechos BR-116/BA e BR-324/BA (TC 009.222/2012-0) e BR-116/SP/PR (TC 001.554/2013-1).

7. Nesses trabalhos, verificou-se alto percentual de inexecuções contratuais. Além disso, constatou-se que a ANTT apresentou deficiências nos procedimentos de fiscalização, deixando de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

assegurar o cumprimento das obrigações contratuais, dos parâmetros de desempenho previstos e da qualidade do serviço prestado.

Deste modo, haja vista as irregularidades anteriormente identificadas em outros processos e a fim de definir o escopo dos exames a serem realizados pelo corpo técnico do TCU, foram definidos os principais pontos a serem respondidos no âmbito da auditoria operacional:

Problema de auditoria

O TCU realizou três auditorias de conformidade para avaliar a atuação da ANTT na fiscalização dos contratos de concessões rodoviárias. Nesses trabalhos, foi identificado como problema recorrente o alto percentual de inexecuções contratuais. Com base nesse resultado, o TCU optou pela realização de uma auditoria operacional para elaboração de diagnóstico aprofundado da atuação da ANTT no acompanhamento das concessões rodoviárias. Nesse sentido, o presente trabalho procura avaliar os aspectos mais relevantes que colaboram para um maior risco de inexecuções contratuais e comprometem a oferta do serviço adequado ao usuário. Além disso, a auditoria tem por objetivo apontar oportunidades para melhoria do desempenho da Agência no exercício de sua função fiscalizadora.

Questões de auditoria

- 1) Quais são as possíveis falhas nos mecanismos gerenciais dos contratos de concessão?
- 2) Quais são as possíveis falhas na fiscalização dos contratos de concessão?
- 3) Quais são os principais problemas que podem contribuir para a ineficácia do processo de apenação?
- 4) Quais são as possíveis fragilidades na análise de projetos realizada pela ANTT?

Realizados os procedimentos de auditoria pelos servidores do TCU, foram relatadas as principais constatações e encaminhamentos endereçados à ANTT para saneamento das impropriedades:

254. Constatou-se, no decorrer da auditoria, que existem fragilidades no gerenciamento dos contratos de concessão, na medida em que não há a designação de um gestor único para cada contrato. Além disso, o gerenciamento dos contratos encontra obstáculos como a falta de padronização de documentos e procedimentos e a falta de organização da informação e do conhecimento adquiridos. A ANTT carece ainda de sistema informatizado adequado para acompanhamento dos contratos de concessão de rodovias federais, fato que ocasiona retrabalho, dificuldades para consolidar as informações obtidas e perdas significativas de informações geradas ao longo dos processos,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

entre outros fatores que impactam diretamente na capacidade da administração em tomar as medidas adequadas de forma tempestiva.

255. 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 de forma efetiva. Esse acompanhamento pela Agência é realizado apenas com os dados fornecidos pelas próprias concessionárias, o que fragiliza a atuação da fiscalização. O Plano Anual de Fiscalização da ANTT não considerou as especificidades de cada unidade regional, bem como não estabeleceu canal formal para obter sugestões delas. Também não existem manuais de fiscalização para orientar e padronizar a atuação dos fiscais.

256. Quanto aos processos de apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades que tramitam na ANTT, foi observada omissão da gestão anterior da Suinf, que não conferiu andamento aos processos de penalidade. Destacam-se os atrasos desarrazoados identificados nos processos de apuração de responsabilidade por inexecuções contratuais, que ocorreram tanto na demora da autuação do processo, como na ausência de análise da defesa prévia da concessionária. A morosidade na atuação da Suinf em relação a esses processos, além de gerar volumoso passivo à espera de conclusão, aumenta a sensação de impunidade quanto aos desvios contratuais observados nos processos.

257. No que concerne à atividade de análise de projetos, verificou-se que o procedimento para tal análise é o mesmo para todos os projetos encaminhados, sem que sejam considerados os riscos envolvidos em função da complexidade da obra a ser executada. Sem essa análise, fica prejudicada a identificação de projetos relevantes, bem como o tratamento adequado para evitar prejuízos futuros na execução de obras com vícios de projeto de difícil correção.

258. O aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização adotados pela ANTT se mostra imprescindível na medida em que o Governo Federal concedeu prioridade ao setor de infraestrutura. A malha rodoviária federal a ser concedida em curto prazo fará com que o número de contratos sob fiscalização da Agência cresça mais que o dobro. Dessa maneira, a expectativa é a de que, se não forem combatidos os gargalos existentes, a atuação da ANTT no cumprimento de uma de suas missões seja inviabilizada. Ao considerar as deficiências organizacionais constatadas, há risco significativo de que os contratos de concessão não sejam adequadamente fiscalizados, gerando prejuízos aos usuários das rodovias concedidas, que pagam pedágio e não recebem a contrapartida devida.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

259. As principais ações indicadas pelo TCU para melhoria dos procedimentos de fiscalização empregados pela ANTT são: definição de um responsável para gerenciar cada concessão; implantação de sistema de TI que atenda as necessidades da área; 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 a ser adotado pelos fiscais; padronização de procedimentos e documentos; utilização de instrumentos e instalações adequados para a fiscalização; fortalecimento da 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; utilização de softwares adequados na análise de projetos; e incremento no número de servidores responsáveis pelas análises de projeto.

260. Espera-se que a adoção das recomendações propostas contribua para melhoria nos procedimentos de fiscalização dos contratos de concessão a cargo da ANTT, diminuição do percentual de inexecução das obras obrigatórias e melhoria na qualidade e tempestividade dos serviços prestados pelas concessionárias, contribuindo para que a ANTT consiga, efetivamente, exercer seu papel regulatório assegurando a adequada prestação de serviços de exploração de infraestrutura rodoviária exigido em lei e nos contratos.

Interessante, ademais, algumas colocações do Relator da auditoria operacional (processo TC 006.351/2013-1), Ministro Walton Alencar Rodrigues, em seu voto:

Trata-se de relatório de auditoria de natureza operacional, tendente a conhecer e avaliar o desempenho da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), na fiscalização das concessões de infraestrutura rodoviária.

A auditoria restringiu-se às ações de controle pós-contratual dos contratos da 2ª etapa do Programa de Concessão de Rodovias Federais com os maiores índices de inexecução contratual e em fases semelhantes da concessão. Baseou-se em critérios de gestão de projetos recomendados pelo Project Management Body of Knowledge (PMBOK) e em padrões de avaliação de controles e riscos do “Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission” (Coso) e do “Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector”, publicado pela International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai).





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Por meio de análise documental, análise Swot, elaboração de diagramas de verificação de risco e de Ishikawa, mapeamento de macroprocessos, análise de projetos, pesquisa eletrônica, entrevistas e visitas a unidades regionais da Agência, foram registradas falhas nos mecanismos gerenciais dos contratos de gestão e nos procedimentos de fiscalização dos contratos de concessão, de aplicação de penalidades e de análise de projetos adotados pela Agência.

Há falhas nos mecanismos gerenciais dos contratos de concessão por deficiência da metodologia de acompanhamento de processos e ausência de sistemas para gerir as informações dos processos. Na fiscalização dos contratos de concessão, a equipe de auditoria verificou que a Agência não utiliza dados próprios para avaliar parte dos parâmetros de desempenho exigidos e não há padronização na atuação dos fiscais. Nos processos de apuração de responsabilidade e de aplicação de penalidades, constatou-se demora injustificada no andamento desses processos e gargalos no fluxo processual. Por fim, a análise de projetos realizada pela Agência não contempla avaliação de risco, fazendo com que processos de diferentes complexidades sigam o mesmo rito processual.

Com intuito de contribuir para o aperfeiçoamento dos procedimentos de fiscalização dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária a cargo da ANTT, a equipe de auditoria propôs determinações e recomendações para que a Agência aprimore a metodologia de gerenciamento de contratos; estructure sistema gerencial informatizado com dados de todas as áreas envolvidas; elabore plano de ação para que sejam avaliados todos os parâmetros de desempenho estabelecidos nos contratos; elabore manuais de fiscalização; altere o fluxo do processo de apuração de responsabilidade para aumentar sua tempestividade e efetividade; e crie procedimento de análise de risco para identificar projetos que mereçam avaliação diferenciada, entre outras medidas.

Pertinentes também as determinações propostas pela equipe de auditoria para que a ANTT instaure processo disciplinar para apurar responsabilidades pela morosidade dos processos de apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades das concessões rodoviárias da 2ª Etapa do Programa de Concessão de Rodovias Federais; e autue processos de apuração de responsabilidade para punir as concessionárias que negam ou dificultam o acesso dos fiscais aos seus sistemas operacionais.

O Acórdão da auditoria operacional (3237/2013-TCU-Plenário) encaminhou à ANTT um rol de medidas a fim de corrigir as impropriedades identificadas nos processos de fiscalização das concessões rodoviárias federais, nos seguintes termos:





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional para avaliar os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) na fiscalização das concessões rodoviárias;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à ANTT que:

9.1.1. autue processos de apuração de responsabilidade, no prazo de sessenta dias, para punir as concessionárias que negam ou dificultam o acesso dos fiscais aos seus sistemas operacionais, em afronta ao previsto em contrato e nos arts. 30, caput e 31, inciso V, da Lei nº 8.987/95;

9.1.2. proceda à apuração de responsabilidades e à aplicação de penalidades, com a devida celeridade, no exercício das atribuições definidas nos arts. 29, incisos I e II, da Lei nº 8.987/95, 24, inciso VIII e 26, inciso VII, da Lei nº 10.233/2001, tendo em vista a possibilidade de prescrição dos processos autuados;

9.1.3. instaure processo disciplinar, no prazo de sessenta dias, com fundamento no art. 64 da Lei nº 10.233/2001, para apurar responsabilidades pela morosidade dos processos de apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades das concessões rodoviárias da 2ª Etapa do Programa de Concessão de Rodovias Federais;

9.1.4. ajuste, no prazo de sessenta dias, o art. 59 do Regulamento anexo à Resolução ANTT nº 442/2004, de forma a adequá-lo ao art. 61 da Lei nº 9.784/99, retirando o efeito suspensivo conferido indiscriminadamente aos recursos administrativos;

9.1.5. elabore e encaminhe ao TCU, no prazo de sessenta dias, plano de ação com atividades, prazos e responsáveis para consecução das seguintes medidas para aprimoramento da fiscalização das concessões de exploração da infraestrutura rodoviária federal:

9.1.5.1. uso de instrumentos, instalações e outros meios adequados e suficientes para aferição das obrigações contratuais, em conformidade com art. 24, inciso VIII, da Lei nº 10.233/2001;

9.1.5.2. implantação do Centro Nacional de Supervisão Operacional;

9.1.5.3. elaboração de manual de fiscalização das concessões de exploração da infraestrutura rodoviária federal, com indicação dos normativos pertinentes à atividade, procedimentos a serem adotados e orientações sobre elaboração de relatórios e documentos pertinentes;

9.1.5.4. uso de softwares adequados para análise de projetos;

9.1.6. encaminhe ao TCU, no prazo de cento e oitenta dias, relatório consolidado de avaliação dos níveis de implementação dos planos de ação previstos nos termos de ajuste de conduta





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

firmados com as concessionárias responsáveis pelos trechos da 2ª Etapa do Programa de Concessão de Rodovias Federais;

9.2. Recomendar à ANTT que:

9.2.1. designe, para cada contrato de concessão, um responsável por seu acompanhamento no âmbito interno da Agência, observando as boas práticas de gestão do Project Management Body of Knowledge (PMBOK);

9.2.2. padronize procedimentos e documentos emitidos pelas áreas envolvidas na fiscalização dos contratos de concessão de rodovias federais;

9.2.3. estabeleça procedimento de gerenciamento do conhecimento adquirido em cada uma das áreas envolvidas na concessão de rodovias federais;

9.2.4. estruture sistema gerencial de tecnologia da informação que englobe informações de todos os processos das áreas envolvidas na fiscalização das concessões de exploração da infraestrutura rodoviária federal, de acordo com as regras de negócio definidas pela Agência;

9.2.5. revise o modelo de Plano Anual de Fiscalização da exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida, elaborado pela Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias (Gefor), conforme orientações do “Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector” da International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai);

9.2.6. no caso de optar pela aferição de parâmetros de desempenho por meio de contratos de supervisão, inclua no Plano Anual de Fiscalização critérios a serem adotados para seleção da amostra a ser aferida e procedimentos a serem observados pelos fiscais;

9.2.7. aperfeiçoe a sistemática de compartilhamento de infraestrutura nas unidades regionais, em especial quanto ao uso da frota de veículos;

9.2.8. defina critérios para destinação da verba de fiscalização prevista nos contratos de concessão de exploração da infraestrutura rodoviária federal;

9.2.9. reavalie a política de capacitação dos servidores da Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária (Suinf) e utilize ferramentas de diagnóstico para identificar lacunas de competência;

9.2.10. elabore e aprove formalmente normativo interno para otimizar o fluxo dos processos administrativos simplificados de apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades por inexecuções anuais, considerando os seguintes aspectos:

9.2.10.1. possibilidade de envio imediato do parecer técnico da Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias (Geinv) sobre as inexecuções anuais à Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias (Gefor), sem necessidade de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

aguardar o término do processo de reprogramação do cronograma financeiro do contrato de concessão;

9.2.10.2. definição de prazos para: emissão do parecer da Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias (Geinv), com o cálculo dos valores financeiros referentes às obras e aos serviços não executados; comunicação dessas informações à Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias (Gefor); abertura dos respectivos processos administrativos simplificados pela Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias (Gefor);

9.2.10.3. definição clara das competências da Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias (Geinv) e da Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias (Gefor) no âmbito dos processos de apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades por inexecução ou atraso de obras nas concessões rodoviárias federais;

9.2.11. estabeleça, nas rotinas de trabalho referentes à análise de projetos conduzida pela Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias (Geinv), procedimento de análise de risco dos projetos, alinhado às boas práticas do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission II (Coso II);

9.2.12. institua canal formal de comunicação para que as unidades regionais relatem os problemas verificados na execução das obras previstas nos contratos de concessão de exploração da infraestrutura rodoviária federal;

9.2.13. elabore e aprove formalmente normativo que defina procedimentos e critérios para análise de projetos pela Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias (Geinv);

9.2.14. adote providências para prover recursos humanos suficientes às atividades de análise de projetos e supervisão de trabalhos realizados por terceirizados, com vistas ao pleno exercício das atribuições da Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias (Geinv);

9.3. encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos seguintes destinatários:

9.3.1. Casa Civil;

9.3.2. Ministério dos Transportes;

9.3.3. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.3.4. Controladoria-Geral da União;

9.3.5. 3ª Câmara do Ministério Público Federal;

9.3.6. Presidente da Câmara dos Deputados, com proposta de encaminhamento às Comissões de Viação e Transportes e de Fiscalização Financeira e Controle;

9.3.7. Presidente do Senado Federal, com proposta de encaminhamento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso e às Comissões de Serviços





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transportes que monitore o cumprimento das determinações deste acórdão;

9.5. arquivar os presentes autos.

Além dos procedimentos fiscalizatórios empreendidos pelo Tribunal de Contas da União, esta Comissão, em atenção ao Requerimento 636/2014, realizou, em 3/6/2014, audiência pública a fim de “debater e ouvir as empresas concessionárias de rodovias federais, bem como demais órgãos públicos participantes direta e indiretamente destas concessões e demais setores organizados da sociedade, com a finalidade de concluir o relatório final da aludida PFC de autoria do Deputado Ademir Camilo”. Desta oportunidade, ressaltam-se as considerações trazidas pelo representante do TCU, Davi Ferreira Gomes Barreto, o qual ressaltou a importância do Acórdão nº 3237/2013-TCU-Plenário, que, segundo afirmado, é resultado de uma parceria do Tribunal com a própria ANTT:

(...), o TCU acompanha este processo de concessões de rodovias, como todas as outras concessões de infraestrutura, em diferentes etapas, em diferentes momentos da regulação. Então, desde a década 90, o Tribunal tem uma unidade específica para acompanhar as concessões de rodovias federais, desde a fase de outorga, ou seja, dos estudos que vão embasar o leilão da rodovia — o Tribunal faz este acompanhamento junto à ANTT e junto ao Ministério —, até a fase de execução das obras, de execução do investimento da infraestrutura em si, em que o Tribunal também atua.

É um controle que foca tanto a regularidade, tanto a conformidade, ou seja, a correta execução do contrato, de acordo com os ditames legais e regulamentares, bem como a performance, o caráter operacional, o desempenho do ente regulador no exercício de suas funções.

O objetivo principal disso — isto está estampado na missão do Tribunal — é realmente agregar valor, é trazer valor para os resultados da Agência, beneficiando, assim, o usuário da rodovia ou do projeto que foi concedido e outorgado ao setor privado.

Só vale um destaque, que é importante para salientar bem a diferença do papel do Tribunal e das agências: o entendimento do Tribunal é de que as agências são as responsáveis primárias pela fiscalização dos contratos de concessão. É papel da Agência regular e fiscalizar as concessões de rodovias, no caso a ANTT. O papel do Tribunal é o que se chama de controle de segunda ordem, ou seja, fiscalizar a atuação da Agência ao longo da execução desses contratos, ou seja, fiscalizar a governança, contribuir para a governança do ente regulador.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Esse é um rápido contexto da atuação do Tribunal.

Mais especificamente em rodovias, o Tribunal fez algumas auditorias recentes nas rodovias concedidas à iniciativa privada. Foram feitas três auditorias de conformidade. O Tribunal verificou a conformidade, a regularidade da atuação da ANTT ao longo da execução de contratos de três rodovias de extrema importância para o País: a Rodovia Litoral Sul, a Rodovia Via Bahia e a Rodovia Régis Bittencourt. Foram contratos fiscalizados pelo Tribunal. No contrato da Litoral Sul, já há uma decisão do Tribunal sobre esse processo. As outras duas rodovias ainda estão pendentes de análise do Relator e do Plenário do Tribunal.

Um segundo trabalho, um trabalho que também foi feito junto à ANTT com foco nas rodovias federais, foi uma auditoria operacional, ou seja, uma auditoria que buscava avaliar a gestão da ANTT, tentando identificar as eventuais causas de falhas sistêmicas na fiscalização dos contratos de concessão. Existia um diagnóstico de que alguns contratos de concessão de rodovias não estavam desempenhando como deveriam. Alguns contratos tinham mais de 80% de inexecução de obras em alguns anos. E o Tribunal tentou entender o porquê desse fato, quais eram as causas que poderiam estar por trás desta situação.

Os resultados deste trabalho já estão disponíveis ao público. O Acórdão nº 3.237, de 2013, foi julgado no segundo semestre do ano passado. E este Acórdão foi o resultado de um longo trabalho do Tribunal junto com a ANTT, um trabalho que teve intensa participação e contribuição da atual gestão da ANTT, para que pudéssemos, juntos, identificar o porquê dessas eventuais impropriedades na execução desses contratos.

O representante do TCU ainda relacionou algumas conclusões do trabalho de auditoria:

Então, diferentemente do que muitos alegavam e pensavam, os principais problemas não estavam relacionados a problemas ambientais ou a problemas de desapropriação, mas estavam mais relacionados a deficiências de projetos encaminhados pelas próprias concessionárias. Outro índice altamente apontado pelos fiscais foi a deficiência no processo de apenação e a deficiência no processo de penalização da ANTT nos desvios das concessionárias. (...)

Foi constatado que existia um prazo muito longo para que fosse feita a correta aplicação das penalidades. Então, aqui é apenas um exemplo de uma amostra de processos que foram auditados. Daí a equipe concluiu que o tempo médio entre a verificação do descumprimento contratual e a autuação do processo, ou seja, o tempo em que o fiscal na ponta identifica o problema, em que o





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

processo é de fato autuado e começa o processo de apenação, era de 294 dias, e com extremos que eram realmente muito impressionantes. São situações de quase 1.200 dias, mais de 3 anos entre a constatação da irregularidade e a autuação do processo, num processo meramente administrativo. E a constatação de que essa falta de sentimento de responsabilização das concessionárias pode prejudicar a execução dos contratos das obras que deveriam ser feitas. Na época em que foi feita a auditoria, não havia nenhuma multa aplicada por inexecução contratual, com o processo finalizado e tão pouco nenhuma multa cobrada efetivamente das concessionárias.

Também participou da audiência pública promovida pela CFFC em 3/6/2014 representante da ANTT, senhora Viviane Esse, que apontou avanços por parte da agência reguladora quanto aos procedimentos de fiscalização das concessões rodoviárias federais:

(...)

Portanto, o papel da Agência, muito mais do que fiscalizar — essa é a nossa obrigação e temos que fazê-la — é dar condições para que as obras sejam executadas. Eu acho que esse é o papel da Agência.

Se há algum problema de licenciamento ambiental, de decreto de utilidade pública, de remoção de interferência, a Agência tem que atuar com os demais órgãos e demais entidades para viabilizar a execução da obra. Se a concessionária cometer alguma infração, alguma inexecução contratual, ela tem que ser punida.

Esse é o nosso papel. Mas, muito mais do que punir, é o de fazer com que as coisas deem certo. Isso foi iniciado em 2012. O Tribunal conhece muito bem a reestruturação que foi desenhada e algumas ações que foram definidas. Nós usamos inclusive o termo choque de gestão, porque nós precisávamos mudar alguns processos existentes na ANTT e precisávamos mudar a forma como a ANTT via a fiscalização e como atuava.

Um dos pontos, só para não tomar muito tempo dos senhores, foi a questão dos projetos, que foi muito bem colocada. Nós tínhamos um passivo na Agência de quase mil projetos — chegou a quase 900, na verdade. São projetos grandes, de duplicações longas, projetos de alta complexidade e que demandam um tempo muito grande. Mas o tempo para análise ultrapassava 1 ano, o que é incabível.

Então, a Agência fez uma reestruturação — precisamos de gente para fazer isso — e mudou a forma de analisar os projetos. Está tudo padronizado, hoje em dia. E conseguimos, no dia 1º de março de 2013, zerar o passivo de projetos. Se a concessionária não faz a obra, ela pode ou não ter culpa em algumas partes, mas se a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Agência não faz a sua parte, que é analisar o projeto e cobrar a sua execução de acordo com a norma, ela também tem uma parcela de culpa. Tínhamos que reverter isso, o que foi feito no dia 1º de março.

Hoje, os projetos que entram na ANTT são analisados em 30 dias. A nossa resolução prevê análise em 60 dias. É claro que, para os projetos um pouco mais complexos, a gente pode usar até um tempo maior do que esse, mas o mais importante é que começamos a dar condições para que as concessionárias executassem os projetos.

Começamos a fazer o acompanhamento da remoção de interferências, de desocupação das áreas para implantação de obras. A concessionária pode até ter uma postura passiva, mas é nossa obrigação cobrar uma postura proativa e viabilizar a execução. Essa mudança de postura é muito importante.

Também sabíamos do problema dos processos de penalidade. Fizemos uma força-tarefa e chegamos a movimentar 3.500 processos de penalidade. A concessionária precisa sentir que, caso tenha dado causa a algum descumprimento contratual, ela tem que ser apenada. É um instrumento que tem que ser utilizado. Não o primeiro, mas é um deles, e tem que ser factível e célere.

Há outro ponto também, principalmente para combater os altos valores de inexecução que foram se acumulando ao longo dos anos. A gente sabe que as concessionárias têm um volume de obra muito grande nos 5 primeiros anos. Se elas não fizerem no primeiro ano o que tiver que ser feito, isso obrigatoriamente passará para o segundo ano, e aí vai acumulando.

Nós fizemos, em setembro e outubro de 2012, Termos de Ajustamento de Conduta com as concessionárias da segunda etapa. O que são esses Termos de Ajustamento de Conduta? Nós verificamos atraso em 560 obras e colocamos regras rígidas não com processos administrativos como penalidade, mas com desconto tarifário, porque o usuário já teve o malefício do atraso da obra.

Enquanto se espera a tramitação total do processo administrativo, que é bastante longa, nós colocamos um retorno, que seria a redução tarifária. Colocamos algumas tolerâncias, algumas regras claras, as quais foram aceitas pelas concessionárias. Nós fazemos o acompanhamento mensal, mas a apuração é trimestral. Hoje, já temos a avaliação de dois trimestres e, das 560 obras, nós temos um terço já concluído, um terço em execução e um terço em início. Todas estão mapeadas, todas estão sendo acompanhadas, e esse é um resultado bastante satisfatório. Das 560 obras, que é uma quantidade bastante grande, nós temos um terço já concluído em 6 meses de TAC. Então, foi uma ação da ANTT que teve bons resultados.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Desta forma, resta patente que as providências previstas por esta Comissão no âmbito da presente PFC foram satisfatoriamente implementadas, identificando-se, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, múltiplas irregularidades na gestão dos contratos de concessão das rodovias federais, bem como se expedindo, notadamente à ANTT, diversas medidas para o escoreito tratamento da questão. Atingiram-se, por conseguinte, os objetivos da proposição ora sob análise, devendo-se proceder ao arquivamento do feito.

III – VOTO

Diante do que aqui foi relatado, VOTO pelo **encerramento e arquivamento da presente PFC, uma vez que os trabalhos realizados alcançaram os objetivos pretendidos.**

Sala da Comissão, 27 de maio de 2021.

Deputado Hildo Rocha
Relator

