



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 23, de 2011

RELATÓRIO FINAL

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: Ademir Camilo

Relator: Wilson Filho

1 – RELATÓRIO

Em maio de 2011, o nobre 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.

A partir da aprovação do relatório prévio esta Comissão recebeu de alguns Órgãos informações necessárias para a elaboração deste Relatório Final.

No dia 03/06/2014, foi realizada audiência pública¹ que contou com a presença de representantes do Ministério dos Transportes, da ANTT e do TCU.

1



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

2 – EXAME DA MATÉRIA

Os órgãos, aos quais esta Comissão requereu informações, responderam em parte ao que fora solicitado.

Por determinação do relatório prévio de autoria do Deputado Francischini, foram enviados ofícios, dentre outros, aos seguintes órgãos:

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

Procurador-Geral da República - Ofício 1016/11/CFFC-P.

Presidente do Tribunal de Contas da União - Ofício 1017/11/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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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.

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.

Um grande volume de informações nos mais variados formatos foi recebido pela Comissão, sendo os mais relevantes, de fato, aqueles documentos provenientes do Tribunal de Contas da União, que informam atendimento ao objeto proposto na presente PFC, pois trata da fiscalização da gestão dos contratos de concessão das rodovias federais.

A ANTT encaminhou a esta CFFC, por exemplo, além de doze pareceres técnicos, mais de cópia de todos os contratos de concessão existentes, incluindo demonstrações financeiras, sendo que a maior parte dos mesmos está no sítio da Agência na Internet.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Já o Tribunal de Contas da União enviou um número considerável de acórdãos (dezenas) relativos ao tema da PFC, além de algumas tomadas de contas em texto integral que somam a milhares de páginas.

Dentre os acórdãos mais importantes e diretamente relacionados a esta PFC está o Acórdão nº 3237, de 2013, por meio do qual o TCU realizou auditoria operacional junto a ANTT quanto aos procedimentos utilizados pela Agência para fiscalizar as concessões.

No relatório da Área Técnica do Tribunal, que foi adotado pelo Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, algumas irregularidades foram apontadas pelo Tribunal:

“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 assegurar o cumprimento das obrigações contratuais, dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

parâmetros de desempenho previstos e da qualidade do serviço prestado.”

O relatório apresentou a metodologia utilizada para dar curso à auditoria operacional na ANTT:

“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?*

A.4 Critérios

19.Com relação a questões técnicas e administrativas da ANTT, os principais critérios legais e normativos utilizados foram:

- a)no tocante à instituição da Agência e suas competências: Lei nº 10.233/2001 (lei de criação da ANTT) e Resolução-ANTT nº 3.000/2008 (Regimento Interno da ANTT);*
- b)quanto às concessões de serviços públicos: Lei nº 8.987/95;*
- c)sobre capacitação dos servidores públicos federais: Lei nº 10.871/2004 e Decreto nº 5.707/2006;*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

d) sobre processo administrativo no âmbito federal: Lei nº 9.784/99;

e) no tocante à terceirização de atividades: Lei nº 8.666/93, Súmula nº 231/TCU e Acórdão 1.930/2006-TCU-Plenário; e

f) sobre normatização da tramitação de processos administrativos no âmbito da ANTT: Resoluções-ANTT nº 4.071/2013, 2.269/2008 e 442/2008 e Portaria Suinf nº 174/2012.

20. As disposições contratuais aplicáveis às concessões da 2ª Etapa também serviram como critérios orientadores para os trabalhos da auditoria, no que concerne à obrigação dos concessionários e aos deveres de fiscalização da ANTT.

21. Com a finalidade de avaliar as técnicas de gerenciamento empregadas, foram adotados os critérios de gestão de projetos recomendados pelo Project Management Body of Knowledge (PMBOK). O Guia PMBOK, documento produzido e mantido pelo Project Management Institute (PMI), tem, como principal objetivo, a identificação de boas práticas em gerenciamento de projetos.

22. Esse documento define projeto como o esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. Com base nesse conceito, decidiu-se usá-lo como critério de auditoria, tendo em vista a possibilidade de considerar os contratos de concessões rodoviárias como um “esforço para criar um produto”. No caso da presente auditoria, a visão desse produto é a prestação de serviço adequado aos usuários da rodovia concedida, cuja regulação e fiscalização está entre as competências legais da ANTT.

23. Já para a avaliação de controles e riscos adotaram-se padrões estabelecidos no guia “Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector” (COSO/Intosai) publicado pela International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai). Este documento define um arcabouço recomendado para o controle interno do setor público e oferece uma base para que o controle interno possa ser avaliado. A auditoria considerou também os aspectos estabelecidos no documento “Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission” (COSO), observando as características do setor público.

A.5 Métodos usados

24. Na fase de planejamento da auditoria, foram utilizados os seguintes métodos e técnicas: análise documental, a partir da legislação pertinente e das respostas aos ofícios enviados;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

entrevistas com gestores e técnicos da ANTT em Brasília; elaboração de análise SWOT (Apêndice A) e do Diagrama de Verificação de Risco (DVR) (Apêndice B); elaboração do Diagrama de Ishikawa (Apêndices C, D, E, F e G); e mapeamento de macroprocessos (Apêndices H e I);

25.O resultado do diagnóstico proporcionado por essas ferramentas de análise foi apresentado à Suinf com o objetivo de validar os dados e informações iniciais relevantes que pudessem contribuir para a realização desta fiscalização. O mesmo procedimento foi aplicado quando da conclusão da matriz de planejamento, apresentada à ANTT em 29/4/2013.

26.Durante a execução da auditoria, as principais atividades realizadas foram: análise de normativos, documentos e processos da ANTT; entrevistas, em Brasília, com gestores da Suinf; visitas técnicas às Coinfs (Coordenações de Exploração da Infraestrutura Rodoviária) do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Minas Gerais; visita a um posto de fiscalização situado na Rodovia Fernão Dias; análise de processos físicos existentes na ANTT relacionados ao processo de aplicação de penalidades e à análise de projetos; e análise das respostas fornecidas pela Agência aos ofícios de requisição de informações. Também foi aplicada pesquisa por meio eletrônico (Apêndice J) para os cem servidores que atuam como fiscais das concessões, lotados nas Coinfs, dos quais 77 enviaram resposta, perfazendo um índice de 77% de retorno.

27.Nas entrevistas em Brasília, foram obtidas informações sobre os processos de trabalho da Suinf, em especial os referentes à análise de projetos, fiscalização das concessões e aplicação de penalidades às concessionárias. Nas visitas aos estados, foram realizadas entrevistas com coordenadores regionais e fiscais (especialistas e técnicos em regulação de serviços de transporte terrestre).

28.A Matriz de Achados foi elaborada a partir das análises das entrevistas com os gestores e com as equipes técnicas da Suinf, das respostas à pesquisa eletrônica e dos dados e informações coletados junto a ANTT. As conclusões foram apresentadas aos gestores da Agência, em reunião realizada no dia 24/6/2013, nas dependências da ANTT, com o objetivo de debater os achados de auditoria e, a partir disso, validá-los, para fundamentar a elaboração deste relatório.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Após a realização da auditoria e da apresentação do respectivo relatório, o Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues apresentou o 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).

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Agência aprimore a metodologia de gerenciamento de contratos; estruture 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, aprovado pelo Plenário, restou nos seguintes termos, nos quais propõe à ANTT muitas correções na sua atuação na fiscalização das concessionárias rodoviárias:

“9. Acórdão:

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;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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 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;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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 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.

Frente à inadequação do Regulamento anexo à Resolução ANTT nº 442/2004 em relação ao disposto na Lei nº 9.784/99, cabe determinação à ANTT para que retire, de seu regulamento, o efeito suspensivo conferido indiscriminadamente aos recursos administrativos.

Ante o exposto, concordo com as determinações e recomendações propostas pela unidade técnica e voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado”.

Em audiência pública realizada por esta Comissão em 03/06/2014, o representante do TCU, Davi Ferreira Gomes Barreto, ressaltou a importância do Acórdão nº 3237/2013, que, segundo ele, 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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.

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

participação e contribuição da atual gestão da ANTT, para que pudéssemos, juntos, identificar o porquê dessas eventuais impropriedades na execução desses contratos”.

E 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 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”.

Por seu lado, a representante da ANTT na audiência pública, senhor Viviane Esse, apontou avanços por parte da Agência quanto aos procedimentos de fiscalização das concessões:

“(...) 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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 de 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 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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

Verifica-se, desse modo, que as providências requisitadas por esta Comissão foram tomadas pelo Tribunal de Contas da União, sendo atingidos seus objetivos principais previstos no Relatório Prévio.

3 – VOTO

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

Sala das Sessões , Brasília, de de 2018

Deputado Wilson Filho
Relator