

CONCESSÕES RODOVIÁRIAS - 1ª ETAPA

As primeiras concessões de trechos rodoviários ocorreram na década de 1990, justificadas pela escassez de recursos públicos para investimentos no modal rodoviário, concomitante à deterioração da malha rodoviária nacional.

Em 1993 foi criado o Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procofe). Esse programa estava em sintonia com o Programa Nacional de Desestatização (PND), tendo sido concedidos, inicialmente, os trechos da BR-116/RJ/SP (São Paulo – Rio de Janeiro), da BR-101/RJ (Ponte Rio-Niterói), da BR-040/MG/RJ (Rio de Janeiro – Juiz de Fora, da BR-116/RJ (Rio de Janeiro – Terezópolis) e da BR-290/RS (Porto Alegre – Osório). Com extensão total de 868,7 km, alguns desses trechos já haviam sido, inclusive, pedagiados pela União anteriormente.

Em 1996, iniciou-se a delegação de trechos de rodovias federais a estados e a municípios, para administração própria ou mediante concessão. No período compreendido entre 1996 e 1998, foram assinados convênios de delegação de trechos de rodovias federais com os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.

As delegações aos estados da federação, entretanto, não trouxeram os resultados esperados, sobretudo em virtude de dificuldades na implementação de concessões pelos estados e municípios. Por essa razão, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) recomendou a revisão do programa de delegação federal e autorizou o Ministério dos Transportes a unificar política de concessões rodoviárias.

Concordou-se, então, em se desfazer os convênios firmados com os estados, de modo que a União assumiu os contratos de concessão que já haviam sido firmados nas rodovias federais. É o caso da Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S. A. (Ecosul), que explora uma extensão de 623,8 km no estado do Rio Grande do Sul.



A 1ª Etapa do Procofe foi realizada antes de se estabelecer o marco regulatório para o setor, pois a Lei de Concessões foi promulgada em 1995 e a criação do órgão regulador, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), se deu em 2001, por meio da Lei 10.233/2001.

O modelo de regulação econômico-financeira aplicável aos contratos de concessão de rodovias federais da 1ª Etapa do Procofe é chamado de estático. Nele, os itens que compõem o fluxo contábil e o fluxo financeiro estão definidos e fixados em valores orçados à época do processo licitatório.

As primeiras concessões rodoviárias ocorreram em ambiente macroeconômico com alto grau de incertezas relativas à recente estabilização monetária. Nesse período, o governo manteve a taxa de juros elevadas para garantir o controle da inflação. No entanto, essa taxa também é utilizada nos projetos

de concessão, pois representa importante parâmetro nas decisões de investimentos dos agentes econômicos. Devido à característica estática das concessões da época, os efeitos dos juros elevados então praticados refletirão nas tarifas de pedágio até o término do contrato.

Os primeiros contratos de concessão rodoviária contavam com prazos de 20 a 25 anos. Vencido esse período, surgirá a necessidade de se atualizar a modelagem contratual, de forma a melhor dividir os riscos do negócio entre a concessionária, o poder público e os usuários, favorecendo tarifas mais módicas.

Objetivo da auditoria

A fiscalização da 1ª Etapa do Procrofe ocorreu durante a execução contratual, por meio de auditorias operacionais, com objetivo de verificar a pertinência dos valores das tarifas cobradas e dos ajustes ocorridos nos investimentos e no fluxo de caixa das concessionárias. Procurou-se, assim, certificar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Principais achados do TCU

Em virtude da modelagem das primeiras, considera-se como se a receita, custos e despesas do projeto de concessão, incluindo investimentos, não se modificassem ao longo da execução contratual. Dessa forma, diversas economias realizadas na execução do contrato – como os ganhos de eficiência e de produtividade da concessionária e as mudanças implementadas nos processos de trabalho – não são consideradas no valor da tarifa cobrada dos usuários.

Assim, na 1ª Etapa do Procrofe, os riscos de erros de dimensionamento no projeto inicial de recuperação e melhoria da rodovia, bem como os riscos da variação nos custos dos insumos, são alocados em desfavor dos usuários, e não da concessionária.

Ademais, foram identificadas as seguintes situações: 1) falhas na proteção ao meio ambiente afetada durante a duplicação das rodovias; 2) falta de acompanhamento dos valores de novos investimentos, o que poderia aumentar a tarifa cobrada dos usuários; 3) cobrança indevida do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o que aumentou as tarifas de pedágio até 1999; e 4) investimentos não previstos originalmente e que não representam benefícios para os usuários da rodovia.

Deliberações do TCU

Diante dos problemas encontrados, o TCU fez determinações e recomendações à ANTT, entre elas:

- identificação dos responsáveis pelo passivo ambiental;
- exclusão do ISSQN do cálculo da tarifa de pedágio;
- retirada dos investimentos incluídos indevidamente no fluxo de caixa.

Benefícios esperados

Além dos benefícios quantificáveis decorrentes da correção do valor de investimentos e tributos, a atuação do Tribunal de Contas induziu o aprimoramento da fiscalização exercida pela ANTT, estimulando, por exemplo, a elaboração da Resolução 3.651/20011, que instituiu metodologia para reequilibrar os contratos de concessão.

Acórdão

Acórdão: 2.927/2011-TCU-Plenário

Decisões: 736/2001-TCU-Plenário e 281/2000-TCU-Plenário

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Processos: TCs 026.335/2007-4, 015.162/2000-5 e 015.789/1999-3

Unidade Técnica

Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transportes (SefidTransporte).

www.tcu.gov.br

www.facebook.com/tcuoficial

www.twitter.com/tcuoficial

www.youtube.com/tcuoficial