

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 010.222/2019-7 [Aposos: TC 019.392/2021-4,
TC 018.484/2019-0]

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: Fabio Maluf Tognola (235.376/OAB-SP),
representando Viabahia Concessionaria de Rodovias S.A.

SUMÁRIO: AUDITORIA SOBRE A INADIMPLÊNCIA DE CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS. FALHAS NOS PROCEDIMENTOS DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO POR PARTE DA ANTT. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres a fim de avaliar os atos administrativos relacionados à inadimplência dos contratos de concessões de rodovias federais, de forma a entender quais ações (inações) poderiam estar contribuindo com as inexecuções verificadas no Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe).

2. Reproduzo a seguir excerto do relatório conclusivo lavrado no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (peça 352), cuja proposta de encaminhamento foi endossada, com ajustes, pela direção da unidade (peça 354):

“I. Apresentação

1. *O modal rodoviário é o mais representativo da matriz de transportes no Brasil, sendo responsável por 61% do transporte de cargas e 90% do transporte de passageiros (Transporte rodoviário: desempenho do setor, infraestrutura e investimentos, CNT – 2017).*

2. *Diante dessa importância, os potenciais problemas nessa infraestrutura, como defeitos nos pavimentos, nas obras de arte especiais, sinalização, entre outros, revelam-se bastante representativos. Os gastos gerados pelo tempo de viagem, pelo aumento da manutenção de veículos e pelo maior consumo de combustível impactam toda a cadeia produtiva uma vez que oneram os preços finais dos produtos ofertados a sociedade (CNT 2017).*

3. *Além dessa breve visão econômica, outro aspecto relevante diz respeito à segurança dos usuários. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), os acidentes de trânsito são a principal causa de morte, no mundo, entre pessoas com idade entre 15 e 29 anos (<https://nacoesunidas.org/acidentes-de-transito-matam-125-milhao-de-pessoas-no-mundo-por-ano/>, acessado em 23/09/2019).*

4. *No Brasil, somente nas rodovias federais policiadas, no período entre 2007 e 2017, o país registrou 1.652.403 acidentes e 83.481 mortes. Segundo publicação da CNT, a maioria dos acidentes poderia ser evitada caso houvesse ações efetivas de manutenção, adequação e construção, além de fiscalização eficiente da malha rodoviária brasileira (http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Acidentes%20Rodovi%C3%A1rios%20e%20Infraestrutura/acidentes_rodoviaros_infraestrutura_web.pdf, acessado em 23/09/2019).*

5. *Importante ressaltar que o custo médio estimado para cada acidente é de R\$ 261.689,00 (data-base 2015). Entretanto, quando o acidente possui vítima fatal este valor quase triplica, chegando a média de R\$ 664.821,00 (data-base 2015), (http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7456/1/RP_Estimativa_2015.pdf, acessado em 23/9/2019). O mesmo estudo indica, ainda, que os acidentes envolvendo vítimas fatais correspondem a 4% do total de acidentes ocorridos no Brasil em 2014, apesar disso seus custos representam 35% do total desembolsado pelo governo com acidentes de trânsito.*
6. *Destacada, de forma resumida, a importância de se prover uma infraestrutura rodoviária de qualidade, o Governo Federal tem se utilizado de parcerias com a iniciativa privada para gerir as rodovias, e assim, fazer frente à necessidade de investimentos e de manutenção na malha federal, no âmbito do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe).*
7. *Todavia, o referido programa não tem atingido os resultados esperados, pois os investimentos programados não têm sido realizados, conforme relatado no TC 012.624/2017-9. Ou seja, os inadimplementos se avolumam e as tarifas de pedágio não refletem as condições na malha, segundo reportado no TC 024.813/2017-6.*
8. *Nesse contexto, a unidade técnica avaliou como oportuno realizar a presente auditoria de conformidade, a fim de avaliar os atos administrativos praticados pela agência reguladora, relacionados à inadimplência, renegociação e relicitação dos contratos de concessões de rodovias federais, de forma a entender quais ações (inações) poderiam estar contribuindo com essas inexecuções, bem como entender como a ANTT está se preparando para resolver a inadimplência verificada nos contratos.*

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

9. *Trata-se de auditoria realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, entre 17/05/2019 e 25/10/2019, com o objetivo de fiscalizar os atos administrativos relacionados à inadimplência, renegociação e relicitação dos contratos de concessões de rodovias federais.*
10. *A fiscalização decorre do Despacho de 09/05/2019 do Min. Raimundo Carreiro (TC 009.308/2019-9).*

II.2. Visão geral do objeto

11. *As primeiras concessões rodoviárias federais datam da década de 90 e surgiram para fazer frente a um cenário de crise fiscal, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização.*
12. *Nesse tipo de contratação são transferidos ao concessionário não apenas a construção de novas pistas ou obras de melhoria, mas também a manutenção e a operação da rodovia (prestação de socorro mecânico ou médico, entre outros serviços), pelo prazo de 25 a 30 anos, a depender do contrato. As obrigações contratuais são detalhadas no programa de exploração de rodovias (PER).*
13. *A ANTT é o órgão responsável por administrar esses contratos, os quais, atualmente, alcançam 21 concessionárias e 10.134 km de rodovias.*

Tabela 1 - Resumo das principais informações sobre as rodovias federais atualmente concedidas à iniciativa privada

Concessionária	UF	Via Federal	Extensão (km)	Início da concessão	Prazo da Concessão
<i>NovaDutra</i>	<i>RJ/SP</i>	<i>BR-116</i>	<i>402,00</i>	<i>01/03/1996</i>	<i>25 anos</i>
<i>EcoSul</i>	<i>RS</i>	<i>BR-116/392</i>	<i>457,30</i>	<i>30/11/1998</i>	<i>28 anos</i>
<i>CRT</i>	<i>RJ</i>	<i>BR-116</i>	<i>142,50</i>	<i>22/03/1996</i>	<i>25 anos</i>
<i>Concer</i>	<i>MG/RJ</i>	<i>BR-040</i>	<i>180,00</i>	<i>01/03/1996</i>	<i>25 anos</i>
<i>Rodovia do Aço</i>	<i>RJ</i>	<i>BR-393</i>	<i>200,00</i>	<i>28/03/2008</i>	<i>25 anos</i>
<i>Autopista Planalto Sul</i>	<i>PR/SC</i>	<i>BR-116</i>	<i>413,00</i>	<i>18/02/2008</i>	<i>25 anos</i>
<i>Autopista Régis Bittencourt</i>	<i>SP/PR</i>	<i>BR-116</i>	<i>402,00</i>	<i>18/02/2008</i>	<i>25 anos</i>
<i>Autopista Litoral Sul</i>	<i>PR/SC</i>	<i>BR-116/376/101</i>	<i>405,94</i>	<i>18/02/2008</i>	<i>25 anos</i>
<i>Autopista Fernão Dias</i>	<i>MG/SP</i>	<i>BR-381</i>	<i>562,00</i>	<i>18/02/2008</i>	<i>25 anos</i>
<i>Autopista Fluminense</i>	<i>RJ</i>	<i>BR-101</i>	<i>320,00</i>	<i>18/02/2008</i>	<i>25 anos</i>
<i>ViaBahia</i>	<i>BA</i>	<i>BR-116/324</i>	<i>680,00</i>	<i>20/10/2009</i>	<i>25 anos</i>
<i>Transbrasiliana</i>	<i>SP</i>	<i>BR-153</i>	<i>321,00</i>	<i>18/02/2008</i>	<i>25 anos</i>
<i>MSVIA</i>	<i>MS</i>	<i>BR-163</i>	<i>847,20</i>	<i>11/04/2014</i>	<i>30 anos</i>
<i>Ecoponte</i>	<i>RJ</i>	<i>BR-101</i>	<i>13,20</i>	<i>01/06/2015</i>	<i>30 anos</i>
<i>ECO 101</i>	<i>ES/BA</i>	<i>BR-101</i>	<i>475,90</i>	<i>10/05/2013</i>	<i>25 anos</i>
<i>Via 040</i>	<i>GO/DF/MG</i>	<i>BR-040</i>	<i>936,80</i>	<i>22/04/2014</i>	<i>30 anos</i>
<i>CRO</i>	<i>MT</i>	<i>BR-163</i>	<i>850,90</i>	<i>20/03/2014</i>	<i>30 anos</i>
<i>MGO Rodovias</i>	<i>GO/MG</i>	<i>BR-050</i>	<i>436,60</i>	<i>08/01/2014</i>	<i>30 anos</i>
<i>Concebra</i>	<i>GO/DF/MG</i>	<i>BR-060/153</i>	<i>1.176,50</i>	<i>05/03/2014</i>	<i>30 anos</i>
<i>ViaSul</i>	<i>RS</i>	<i>BR-101/290/386/448</i>	<i>472,00</i>	<i>15/02/2019</i>	<i>30 anos</i>
<i>Ecovias do Cerrado</i>	<i>GO/MG</i>	<i>BR-364/365</i>	<i>437,00</i>	<i>-</i>	<i>30 anos</i>

Fonte: ANTT, elaboração própria.

14. Após vencer o leilão, a concessionária assume a responsabilidade por administrar e operar a rodovia, iniciando, assim, a etapa chamada de **trabalhos iniciais**. Nesta primeira fase, o particular deve investir na rodovia visando dar condições mínimas de conforto e segurança aos usuários que trafegam na rodovia.

15. Ao final do prazo estabelecido no PER para a conclusão dos trabalhos iniciais, uma comissão de vistoria, composta por servidores da ANTT, afere se as condições da malha estão de acordo com os critérios contratuais, bem como observa se os parâmetros de desempenho foram atingidos. Em caso positivo, a diretoria colegiada da ANTT, por meio de resolução, autoriza a cobrança de pedágio.

16. A **fase de recuperação** da rodovia engloba os trabalhos iniciais e se estende até o término do quinto ano de concessão. Durante esta fase, a concessionária deve efetuar obras e serviços efetivos para sanar as deficiências do sistema rodoviário, efetuando a recuperação do pavimento, contemplando reforço estrutural, ou ainda recuperação das obras de artes especiais, entre outras

atividades. O término dessa fase é um importante marco do contrato, pois se espera que os elementos da rodovia estejam como novos, abrindo assim novo ciclo de vida para a rodovia como um todo.

17. Em seguida, dá-se a **fase de manutenção** da rodovia, na qual a concessionária realiza investimentos com o objetivo de recompor e aprimorar as características técnicas e operacionais do sistema rodoviário. Esta fase se desenvolve até o final da concessão.

18. Há também os **serviços de conservação** da rodovia, que são realizados durante todo o contrato e compreendem o conjunto de operações rotineiras e de emergência realizadas com o objetivo de preservar as características técnicas e físico-operacionais do sistema rodoviário. Inicia-se ao término dos trabalhos iniciais e se estendem até o final da concessão.

19. Já a **monitoração** corresponde a atividades de avaliação da qualidade do sistema rodoviário, e ocorre também ao longo de toda a concessão, iniciando-se após a conclusão dos trabalhos iniciais. Abrange as seguintes atividades principais: coleta de dados e informações; transformação e processamento dos dados; análise e avaliação prospectiva dos resultados obtidos; programação das ações preventivas ou corretivas; e controle e atualização dos cadastros.

20. Os contratos de concessão são regidos pela Lei 8.987/1995, que em seu art. 29 estabelece os encargos do poder concedente:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;

XI - incentivar a competitividade; e

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

21. Já as atribuições legais da ANTT sobre esses contratos administrativos são dispostas na sua lei de criação 10.233/2001, art. 24, destacando-se as seguintes:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

(...)

VII – proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda;

VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

IX - autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas;

22. Dessa forma, a presente auditoria buscou avaliar a conformidade dos atos praticados pela ANTT diante de suas competências legais de gerenciamento e fiscalização dos contratos de concessão de rodovias federais.

II.3. Precedentes

Antes de abordar os pontos verificados na presente auditoria, cabe trazer a este relatório uma contextualização dos trabalhos efetuados por este Tribunal no que se refere à fiscalização e acompanhamento das concessões rodoviárias federais por parte da ANTT.24. O Tribunal promoveu, em 2013, auditoria operacional que avaliou os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) na fiscalização de contratos da 2ª etapa de concessões rodoviárias federais, no âmbito do processo TC 006.351/2013-1, julgado por meio do Acórdão 3.237/2013- TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

25. À época, a equipe de auditoria partiu da informação do alto índice de inexecuções no tocante às obras obrigatórias nas concessões rodoviárias da 2ª Etapa, entendidas como aquelas leiloadas na década de 2000, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Quantitativo de inexecuções nos contratos de concessões rodoviárias na ANTT em 2013 (obras obrigatórias)

Concessão	Trecho	Extensão	Inexecuções de obras obrigatórias			
			2009	2010	2011	2012
BR-381/MG/SP Fernão Dias	Belo Horizonte - São Paulo	562,10 km	83,71%	83,71%	75,25%	76,51%
BR-101/RJ Fluminense	Div. RJ/ES Pte. Pres. Costa e Silva	320,10 km	21,75%	89,43%	74,64%	90,32%
BR-116/376/PR e 101/SC Litoral Sul	Curitiba -Florianópolis	382,30 km	65,56%	90,00%	84,80%	91,30%
BR-116/PR/SC Planalto Sul	Curitiba – Divisa SC/RS	412,70 km	0,00%	44,00%	71,80%	64,00%
BR-116/SP/PR Régis Bittencourt	São Paulo – Curitiba	401,60 km	18,27%	87,41%	77,00%	80,63%
BR-153/SP Transbrasiliana	Div. MG/SP - Divisa SP/PR	321,60 km	46,09%	89,00%	96,00%	86,64%
BR-393/RJ Rodovia do Aço	Div. MG/RJ-Entr. BR-116 (Dutra)	200,40 km	95,65%	99,88%	81,24%	97,05%
BR - 116/324 BA Via Bahia	BR-116-Feira de Santana BR-324-Salvador-Feira BR-526/BR-324/BA -528 BA-528/BA-526/Aratu	680,60 km	*	100%	85,96%	**
Índice médio de inexecução			47,29%	85,43%	80,84%	83,78%

Fonte: Processo TC 006.351/2013-1
 * Assinatura do contrato se deu em 2009.
 ** Não apurado, à época da elaboração do Relatório de Auditoria

26. Como achados de auditoria, foram identificadas (C) falhas nos mecanismos gerenciais dos contratos de concessão, mais notadamente relativas: (C.1) à deficiência de metodologia de gerenciamento dos contratos de concessão e (C.2) ausência de soluções de TI para o acompanhamento dos contratos de concessão (identificação alfa numérica dos achados segue a reportada no Relatório de Auditoria do TC 006.351/2013-1).

27. Também foram pontuadas falhas na fiscalização dos contratos de concessão (D), sendo desdobradas em: problemas de aferição dos parâmetros de desempenho (D.1); problemas nos

procedimentos de elaboração do Plano de Fiscalização (D.2); precariedade da estrutura nas regionais para a realização das atividades de fiscalização (D.3).

28. *A ineficácia do processo de aplicação de penalidades (E) foi desdobrada em (E.1) falta de aplicação de penalidades; (E.2) processo de aplicação de penalidades ineficientes. Já o achado referente a (F) fragilidades na análise de projetos realizada pela ANTT foi subdividida em (F.1) inexistência de procedimento de análise de risco na avaliação dos projetos apresentados pelas concessionárias e (F.2) estrutura deficitária para análise de projetos.*

29. *No que se refere a (C.1) deficiência de metodologia de gerenciamento dos contratos de concessão apontou, de acordo com trecho destacado abaixo, a ausência de visão global sobre o contrato e de padronização da fiscalização.*

49.No âmbito de cada gerência existem servidores indicados para atuarem em concessões específicas, permitindo assim que conheçam melhor as particularidades de cada concessão. No entanto, sua atuação fica restrita ao setor no qual estão lotados, o que prejudica a visão global de toda a concessão. Essa visão mostra-se imprescindível para que medidas preventivas sejam adotadas quando forem observados fatos que possam prejudicar o atendimento das obrigações contratuais.

...

52.Verificou-se ainda a ausência de padronização na atuação da ANTT na fiscalização dos contratos (item D.2). Esse mesmo problema, somado à ausência de padronização de alguns documentos, foi observado nos processos de apuração de responsabilidades por descumprimentos contratuais (item E.2). De acordo com as boas práticas de gerenciamento de contratos, mostra-se necessário que esses documentos sejam padronizados, permitindo a produção de informações confiáveis e consolidadas sobre cada contrato e contribuindo para a eficácia do seu gerenciamento. Além disso, com dados padronizados e consolidados é possível comparar a atuação entre as concessionárias, possibilitando assim a identificação de boas práticas e experiências positivas na execução contratual.

30. *Já com relação a (C.2) ausência de sistemas de tecnologia da informação, a auditoria apontou as seguintes constatações.*

*56. Constatou-se que **não há um sistema informatizado implantado para o acompanhamento dos contratos de concessão de rodovias federais**, causando prejuízo ao gerenciamento dos mesmos. A ausência de um sistema de TI também ocasiona um retrabalho na atuação dos servidores e prejudica a recuperação de informações confiáveis e tempestivas pelos gestores.*

...

*61. **A ausência de um sistema informatizado se mostra prejudicial à atividade de fiscalização** devido à grande quantidade de informações relacionadas a cada contrato de concessão: análise de projetos, revisão tarifária, relatórios de fiscalização, processos de apuração de responsabilidade, entre outros. Além disso, o acompanhamento do contrato é fragmentado entre as unidades da Suinf, o que dificulta ainda mais a consolidação das informações sem um sistema informatizado. Devido à ausência dessa ferramenta, há também o retrabalho dos servidores das áreas a cada momento que alguma informação atualizada é solicitada, uma vez que se faz necessário consulta aos controles individuais para se buscar a informação requerida. Assim, a cada solicitação dos gestores da Suinf, o servidor precisa parar o seu trabalho para fazer o levantamento solicitado*

...

64. A falta de utilização de um sistema de informática capaz de auxiliar os trabalhos da Suinf já foi apontada anteriormente pela Controladoria Geral da União (CGU) no Relatório Final de Auditoria Anual de Contas do exercício 2010 (peças 12 e 13). Nesse documento (p. 36 a 38), os analistas apontaram que houve a contratação de dois sistemas com essa finalidade, o Sistema de Gestão dos Serviços de Fiscalização das Rodovias Federais Concedidas (Sigfis) e o Sigfis II, os

quais não foram ainda validados. Os analistas da CGU ressaltaram ainda que esses dois sistemas não são compatíveis com os existentes na Agência para controle das multas aplicadas pela ANTT e para fins de protocolo. A constatação da CGU foi corroborada pela entrevista com os gestores e pela pesquisa entre os fiscais, que relataram que o sistema não atende às reais necessidades da área.

...

66. **De forma a suprir a demanda por informações gerenciais, a nova gestão da Suinf implantou uma planilha única no Excel para cada concessão, de forma a acompanhar o andamento das obras. Tal iniciativa representou de certa forma um avanço, já que antes não havia nenhuma ação similar. No entanto, a planilha não fornece a segurança da informação necessária, já que pode ser alterada por várias pessoas sem que haja controle de versões ou de responsáveis pelas alterações. Também não acompanha o andamento de todos os processos relativos ao contrato, como a análise dos projetos encaminhados pela concessionária e a situação dos processos de apuração de responsabilidade por descumprimentos contratuais.**

67. **Ademais, um sistema de gerenciamento deve permitir o acompanhamento do contrato ao longo de toda a sua duração. Dessa forma, é possível se obter informações históricas, lições aprendidas e melhor gerenciar o conhecimento adquirido na Agência ao longo dos anos. Atualmente, o conhecimento está restrito às pessoas que o detém, sem que isso seja sistematizado para toda a ANTT. Com a implantação de um sistema de gerenciamento integrado, o acompanhamento do contrato será mais eficaz, principalmente ao permitir de maneira mais simples e tempestiva a constatação da existência de possíveis gargalos. A partir dessas informações, a ANTT poderá atuar de forma preventiva, verificando o cumprimento do cronograma dos investimentos contratados.**

68. **Ressalta-se que a implantação desse sistema se mostra ainda mais urgente em face dos novos contratos de concessão previstos para a 3ª Etapa, o que tornará o controle das informações mais árduo. Somada a isso está a complexidade ocasionada pelos trabalhos iniciais dessas novas concessões, etapa que concentra o maior número de investimentos, impactando não só os trabalhos da fiscalização com o acompanhamento das obras a serem realizadas, bem como a atividade de análise de projetos desenvolvida pela Geinv.**

31. Os trechos abaixo destacados resumem as falhas na (D) fiscalização dos contratos de concessão, detalhando tanto os problemas de aferição dos parâmetros de desempenho (D.1) quanto os problemas nos procedimentos de elaboração do Plano de Fiscalização (D.2) e a precariedade da estrutura nas regionais para a realização das atividades de fiscalização (D.3).

72. **Os problemas verificados na atuação da ANTT foram: a falta de avaliação própria de parte dos parâmetros de desempenho dos contratos; a deficiência na elaboração do Plano Anual de Fiscalização; a ausência de manuais de fiscalização; a precariedade na estrutura das regionais; e a capacitação dos servidores insuficiente. Esses problemas podem comprometer a missão da ANTT em garantir a adequabilidade dos serviços prestados aos usuários das rodovias concedidas.**

...

76. **Constatou-se que os fiscais da ANTT não dispõem de instrumentos para avaliar o cumprimento de parte dos parâmetros de desempenho estabelecidos no PER, e que, por isso, utilizam os dados apontados pelas concessionárias nos seus relatórios de monitoramento das rodovias. As entrevistas realizadas com os gestores confirmaram esse fato, que também foi observado nos documentos destinados a instrução dos processos de apuração de responsabilidade. Entre esses parâmetros, destacam-se os seguintes:**

a) **Parâmetros que precisam de ensaios específicos: irregularidade longitudinal, retrorrefletância e deflexão característica;** b) **Parâmetros que necessitam de sistemas específicos: filas máximas nas praças de pedágio, tempo de atendimento médico de emergência e tempo de socorro mecânico.**

32. *No que se refere ao processo de aplicação de penalidades (E), o Relatório de Auditoria trouxe os seguintes pontos:*

139. *A tramitação dos processos de apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades autuados no âmbito da Suinf até 2012 **não guardava observância e proporcionalidade com os prazos previstos na legislação aplicável.** A atuação precária da ANTT no acompanhamento desses processos **colaborou sobremaneira para o alto índice de inexecuções** observado nas concessões rodoviárias da 2ª Etapa, gerando prejuízos para os usuários das rodovias concedidas e para a própria ANTT.*

...

151. *A partir das entrevistas e do levantamento realizado durante a auditoria, observou-se que o tempo gasto para conclusão de cada etapa, em sua maioria, foi bastante superior àqueles previstos na Lei 9.784/1999 e nas resoluções da ANTT.*

...

154. *O elevado número de processos de aplicação de penalidade sem conclusão no âmbito da Suinf já havia sido indicado pela CGU no Relatório Final de Auditoria Anual de Contas do exercício 2010 (peças 12 e 13). Nesse documento, foi apontado que houve **inércia da Superintendência na análise dos recursos apresentados pelas concessionárias**, na medida em que a Gefor e a Suinf não emitiram as decisões dos PAS nos prazos legalmente previstos. Naquela ocasião, a CGU recomendou ainda a apuração de responsabilidade dos que deram causa à morosidade na análise dos processos e a conseqüente falta na cobrança dos valores das multas constituídas.*

33. *Por fim, foi reportado (F) fragilidade na análise dos projetos realizadas pela ANTT.*

193. *Constatou-se que o procedimento de análise de projetos realizado pela ANTT é o mesmo para todos os projetos encaminhados, sem que haja uma análise diferenciada em função da relevância dos valores envolvidos ou da complexidade da obra a ser executada. De fato, não existe até agora uma análise de risco aplicada a essa atuação da ANTT, fato que pode prejudicar o andamento dos empreendimentos sob sua responsabilidade.*

...

199. *No caso analisado pela auditoria, o risco se refere ao fato da ANTT autorizar o início de uma obra cujo projeto tenha erros de concepção que inviabilizem a sua posterior correção, que é de responsabilidade da concessionária. De fato, essa responsabilidade está definida em normativos (art. 15, §3º da Resolução-ANTT 1.187/2005), bem como nos contratos de concessão. No entanto, caso alguma intervenção se torne inviável, há o risco de que a empresa não execute a correção, situação que trará prejuízos à missão da Agência de assegurar aos usuários a adequada prestação de serviços de exploração da infraestrutura rodoviária outorgada. Dessa forma, é preciso que a ANTT faça a análise de riscos envolvidos na atividade de aprovação dos projetos a ela submetidos, de modo a identificá-los e a avaliar como deverão ser tratados.*

...

215. *A fragilidade constatada nessa atuação da ANTT diz respeito à capacidade de supervisão dos processos de análise de projetos, que é realizada apenas por um servidor. O estoque médio de processos analisados por mês é de 205 (entre outubro de 2012 e maio de 2013, Gráfico 8), o que demonstra a impossibilidade de que o servidor designado consiga supervisionar adequadamente os trabalhos dos terceirizados. Foi verificado, na amostra dos processos examinados, que na ausência desse servidor o processo era supervisionado pelo gerente da Geinv ou por seu substituto.*

34. *O Plenário, ao analisar o referido relatório de auditoria por meio do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, Rel. Ministro Walton Alencar, efetuou várias determinações e recomendações à ANTT visando sanear os achados identificados.*

35. *Ressalta-se que parte dessas constatações já havia sido pontuada pelo TCU quando da análise das contas da ANTT. Citam-se problemas com as apurações de penalidades no âmbito dos Processos Administrativos Simplificados - PAS ou ainda insuficiência de controle nos documentos exigidos nos contratos de concessão rodoviária (Relatório final de auditoria de gestão ANTT 2011).*

36. *Por meio do Acórdão 2.185/2017-TCU-Plenário, o Rel. Ministro Walton Alencar, no âmbito do segundo monitoramento do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário pontuou que a ANTT ainda não lograra a melhoria da fiscalização almejada por este Tribunal, isto porque a agência ainda não tinha concluído determinações importantes, quais sejam a implantação do Centro Nacional de Supervisão Operacional, bem como não tinha contratado empresa para o apoio na fiscalização do desempenho das concessionárias.*

37. *Mais recentemente, outra auditoria operacional, no âmbito do TC 012.524/2017-9 foi realizada com o objetivo de avaliar o desempenho dos serviços públicos disponibilizados pelas concessionárias de rodovias federais.*

38. *Por meio do Acórdão 2.190/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, o Plenário do Tribunal pontuou os seguintes achados: C.1 Inadequada estruturação do Procrofe e C.2 Desempenho insuficiente (identificação alfa numérica dos achados segue a reportada no Relatório de Auditoria do TC 012.624/2017-9).*

39. *No que se refere ao achado C.1 Inadequada estruturação do Procrofe cabe pontuar os seguintes aspectos frisados no Voto constante do referido Acórdão.*

29. Aparentemente, a política pública estabelecida no PPI, destinada aos investimentos na infraestrutura brasileira, embora possa incluir projetos de concessão rodoviária, não se mostra suficiente para promover a melhora efetiva do Procrofe. Além disso, a atuação do PPI é prospectiva, ou seja, coordenar e estruturar projetos para o futuro. Os projetos já em execução não entram nas suas prioridades, razão pela qual devem monitorados, avaliados e corrigidos no ciclo da política pública que lhes originou.

30. Sobre os objetivos e indicadores de desempenho constantes no Programa 2087 – Transporte Terrestre, do PPA 2016-2019, entendo, pelas razões apresentadas no parecer ministerial, que eles não são suficientes para estruturar o Procrofe. Da mesma forma, outros documentos relacionados às concessões rodoviárias, tais como o PND, PIL-Rodovias, não se prestam a tal papel.

31. Na verdade, a SeinfraRodoviaAviação observou falha na definição do problema que se pretende enfrentar com o Procrofe. A identificação e caracterização do problema é o primeiro passo para estabelecer uma política pública, aqui entendida como planos, programas e ações governamentais. A partir daí, devem ser definidos objetivos claros, metas, indicadores, resultados, estimativa dos custos e dos benefícios esperados, monitoramento e avaliação.

(...)

37. As graves lacunas identificadas na estruturação do Procrofe afetam sobremaneira o desempenho do programa. Reconheço que as diversas experiências já vivenciadas em concessões de rodovias e a grande quantidade de dados e informações relacionadas ao tema, ao serem estruturados, organizados, institucionalizados e disponibilizados para a sociedade com qualidade e transparência contribuirão significativamente para o desenvolvimento do programa.

38. Embora os avanços na modelagem dos contratos de concessões rodoviárias sejam visíveis a cada etapa, não é possível avaliar a qualidade e efetividade do Procrofe, nem sua contribuição para a Política Nacional de Transportes, para o Programa Nacional de Desestatização e outros programas do setor.

40. *Já com relação ao achado C.2 Desempenho Insuficiente, foram abordadas basicamente as avaliações relacionadas: às ações relacionadas de ampliação de capacidade da infraestrutura rodoviária; a segurança na malha rodoviária concedida; aos custos suportados pela sociedade; qualidade das rodovias concedidas; avaliação do custo suportado pela sociedade e ao volume*

investido pelas concessionárias, conforme trecho extraído do Voto do Acórdão 2.190/2019-TCU-Plenário.

Ampliação de capacidade da infraestrutura rodoviária

43. A ampliação de capacidade da infraestrutura rodoviária foi avaliada em relação às duplicações, à implementação de vias marginais e à implementação de faixas adicionais, todas contratualmente exigíveis até 2017. Partindo de dados fornecidos pela ANTT, foram elaborados indicadores com foco na eficácia e na pontualidade.

(...)

46. Nos contratos da 1ª Etapa de concessões, por serem mais antigos, o índice de execução física e financeira das obras é de 100% ou próximo disso. Contudo, os atrasos médios foram significativos, variando de três a seis anos.

47. Nos contratos da 2ª Etapa, grande parte dos investimentos ainda não foi concluída. Sobressai o expressivo descompasso entre a execução física e financeira em relação ao que estava previsto para até 2016/2017, especialmente nas obras de duplicações (execução financeira de 63,68% e execução física de 32,17%) e vias marginais (execução financeira de 70,31% e execução física de 56,37%). O atraso médio absoluto varia de dois a quatro anos, mostrando-se mais significativo nas duplicações.

48. Na 3ª Etapa de concessões, por serem contratos mais recentes e pela ausência de dados sobre execução parcial das obras nos documentos fornecidos pela ANTT, não foi possível apurar a variação da execução física e financeira. Contudo, os atrasos observados nessa rodada já revelam o baixo desempenho na realização dos investimentos. Todos os itens considerados contam com atrasos médios de um a dois anos. É um índice expressivo se consideramos que, em 2017 (data de corte da auditoria), o prazo previsto originalmente para a execução da maioria dos empreendimentos ainda não havia expirado, ou expiraram por no máximo dois anos.

(...)

Segurança na malha rodoviária federal concedida

66. Importa ressaltar a conclusão da SeinfraRodoviaAviação no sentido de que os empreendimentos concedidos são mais sensíveis à implementação de melhorias relacionadas à segurança viária, visto que, em regra, são rodovias de maior capacidade, de tráfego mais intenso e de maior velocidade praticada. Por essa razão, sobreleva-se o dever de executar, tempestivamente e com adequado padrão de qualidade, as obras de duplicação de pistas e a implementação de faixas adicionais, visto que contribuem diretamente para a redução do número de acidentes e fatalidades.

67. Em relação aos trechos de rodovias mais perigosos em 2017, a unidade instrutora sublinha que parte das melhorias previstas contratualmente não havia sido iniciada ou contavam com atrasos.

(...)

Custos suportados pela sociedade

69. O custo arcado pela sociedade decorrente de uma rodovia concedida não se restringe, em termos financeiros, apenas à tarifa de pedágio paga pelo usuário. Envolve também aportes diretos do governo, juros subsidiados oferecidos pelos bancos públicos e incentivos fiscais para captação de recursos no mercado. Há de se reconhecer, portanto, que a valoração e análise de tais custos guardam compatibilidade com o interesse público e com as atribuições constitucionais desta Corte.

70. Observou-se que evolução das tarifas de pedágio praticadas nas concessões rodoviárias federais sofre não apenas os efeitos da inflação, mas é, principalmente, consequência das inúmeras reprogramações contratuais ao longo do tempo. A análise efetuada pela SeinfraRodoviaAviação demonstrou que, quanto mais antigo o contrato de concessão, maior é a

discrepância entre a tarifa básica de pedágio (prevista no contrato original) corrigida pela inflação e a tarifa praticada, possivelmente porque contrato antigo já teve mais modificações do que o contrato recente.

(...)

79. Frise-se, conforme dito anteriormente, que as melhorias originalmente previstas ou posteriormente adicionadas aos contratos não vêm sendo implementadas de forma satisfatória, acarretando ônus demasiado ao usuário sem a correspondente contrapartida.

80. Contudo, ainda se observa na 3ª Etapa de concessões, que as obras não vêm sendo implementadas adequadamente. Assim, a satisfação do interesse público demanda por buscar a combinação ótima entre maior eficiência e menor tarifa, tal como obtido no leilão.

Qualidade das rodovias federais concedidas

(...)

104. A avaliação de qualidade envolveu os quesitos pavimento, sinalização e geografia. Em linhas gerais, revelou que em 46% da amostra a qualidade se manteve, em 44% melhorou e em 10% piorou.

105. Quando se avalia apenas o pavimento, a situação nas duas etapas analisadas é bem distinta. Enquanto as concessões da 2ª Etapa apresentaram melhora da qualidade do pavimento, à exceção da BR-363/RJ que teve piora na qualidade, a 3ª Etapa não apresentou avanços e, em 22% dos trechos, houve piora.

(...)

108. A SeinfraRodoviaAviação sublinha que a avaliação de qualidade das rodovias ficou prejudicada pela ausência de pesquisas contínuas de satisfação do usuário. Com efeito, esse instrumento é fundamental para avaliar a percepção dos usuários em relação ao serviço prestado

Indeterminação do volume do investimento

(...)

114. A equipe de auditoria constatou que a ANTT faz a apuração dos investimentos em rodovias utilizando-se somente os valores e variações da conta “ativo intangível em serviço” disponível balanço contábil fornecido pelas próprias concessionárias, sem qualquer padronização e confiabilidade nos dados.

115. Os valores informados pela concessionária a título de investimentos e custos operacionais, se apurados de forma indevida, podem onerar de forma incorreta a tarifa de pedágio por ocasião do reequilíbrio contratual. É preocupação recorrente desta Corte a subcontratação de partes relacionadas em concessões de diversos setores, visto que os valores atribuídos aos investimentos e custos operacionais sofrem muitas distorções em razão da falta de transparência e confiabilidade das transações entre as partes relacionadas.

116. Existe claro conflito de interesses nas transações das concessionárias com partes relacionadas. Embora se trate de contrato entre entes privados, os possíveis danos serão arcados pelo Poder Concedente, pelos usuários da rodovia e, indiretamente, pela sociedade, uma vez que as informações fornecidas subsidiam as decisões regulatórias. Tenho defendido a transparência das transações com partes relacionadas e a atuação efetiva da ANTT nesse sentido.

41. Outra auditoria importante efetuada por este Tribunal no Procrofe foi a realizada no âmbito do TC 024.813/2017-6, que teve como objetivo avaliar a conformidade dos processos de revisão de tarifas de pedágio realizados pela ANTT.

42. Como essa auditoria ainda não foi apreciada pelo Colegiado, destacam-se os principais pontos abordados pelo Relator Ministro Bruno Dantas em seu despacho, que possuem conexão com os temas que serão discutidos no presente Relatório.

(...)

46. *Chama a atenção a falta de uniformização interna nos processos de revisão tarifária conduzidos pela ANTT. A confirmar os fatos registrados no relatório, isso significaria que informações obtidas por fiscais da Agência seriam desconsideradas, descontos de reequilíbrio de determinados períodos não teriam sido aplicados, parâmetros desatualizados teriam sido utilizados na avaliação da performance das concessionárias e, em determinados casos, os parâmetros podem não ter sido aferidos pelo regulador, e pareceres internos também teriam sido desconsiderados.*

47. *Soma-se a isso o fato de que o desconto de reequilíbrio tem sido defendido pelo Poder Concedente e pela Agência como um mecanismo que simplificaria a regulação, pois seria objetivo e de imediata aplicação. Contudo, as evidências indicam que a realidade é um pouco mais complexa.*

48. *Quanto ao conflito de interesse decorrente da utilização de informações das concessionárias, é cediço que a atividade de fiscalização e monitoramento da infraestrutura concedida encerra elevados custos, além de habilidades e de equipamentos que nem sempre a entidade reguladora dispõe. Portanto, nessa atividade é natural que agências governamentais façam uso de informações produzidas e fornecidas pelos regulados ou por empresas contratadas para apoiá-la neste mister.*

49. *Por outro lado, espera-se que as agências mapeiem os riscos envolvidos nesse processo a fim de mitigá-los, racionalizando e ordenando as informações a serem requeridas, dispondo de meios efetivos de verificar a sua confiabilidade, bem como de instrumentos de enforcement para punir comportamentos oportunistas e indevidos.*

43. *Verifica-se que o Tribunal vem atuando sistematicamente na gestão dos contratos de concessões efetuada pela ANTT, objeto da presente auditoria. Dessa forma, as informações trazidas neste tópico contribuirão com as propostas de encaminhamento que serão efetuadas por esta ação de fiscalização.*

II.4. ANTT e sua Governança

44. *A ANTT é uma autarquia especial federal, vinculada ao Ministério da Infraestrutura, cuja criação ocorreu pela Lei 10.233/2001. Sua natureza autárquica lhe confere as prerrogativas de independência administrativa, autonomia financeira e a estabilidade de seus dirigentes.*

45. *Será enfocado no presente trabalho a esfera de atuação da ANTT no que se refere a fiscalização e exploração de infraestrutura rodoviária federal por meio de investimentos realizados pela iniciativa privada, ou seja, mediante contratos de concessão (incisos II a V do art. 46 do Regimento Interno da ANTT, dada pela resolução 5.810, de 3 de maio de 2018).*

46. *A ANTT tem a Diretoria como órgão máximo de sua estrutura organizacional, atuando em regime de colegiado.*

47. *O órgão é composto por um Diretor-Geral e quatro Diretores, sendo seus membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, que cumprem mandatos de quatro anos, não coincidentes, admitida uma recondução. O Diretor-Geral é nomeado pelo Presidente da República, dentre os integrantes da Diretoria, e investido na função pelo prazo fixado no ato de nomeação.*

48. *O Decreto Presidencial 7.703, de 20 de março de 2012, incluiu o §6º do art. 8º do Anexo I do Decreto nº. 4.130, de 13 de fevereiro de 2002, que aprovou o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da ANTT. Desta forma, restou estabelecido que, durante o período de vacância de cargo de Diretor que impeça a existência de quórum para as deliberações da Diretoria, o Ministro de Estado dos Transportes*

poderia designar servidor do quadro de pessoal efetivo da ANTT como interino até a posse do novo membro da Diretoria.

49. *Com base no art. 11 do Regimento Interno da ANTT (Resolução 5.810 de 3 de maio de 2018), compete à Diretoria da ANTT, em regime de Colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Autarquia, tais como:*

I - decidir sobre o Planejamento Estratégico, a Agenda Regulatória e o Plano de Gestão Anual da ANTT;

II - estabelecer as diretrizes funcionais, executivas e administrativas a serem seguidas, zelando pelo seu efetivo cumprimento;

III - decidir sobre políticas administrativas internas e de recursos humanos e seu desenvolvimento;

IV - manifestar-se sobre os nomes indicados pelo Diretor-Geral para o exercício dos cargos de Superintendentes;

V - aprovar o regimento interno da ANTT e suas alterações;

VI - deliberar sobre a criação, a extinção e a forma de supervisão das atividades das Unidades Regionais;

VII - delegar a Diretor competência para deliberar sobre aspectos relacionados com as Superintendências de Processos Organizacionais;

VIII - exercer o poder normativo da ANTT;

IX - aprovar normas de licitação e contratação próprias da ANTT;

X - aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem como decidir pela prorrogação, transferência, intervenção e extinção em relação a concessões, permissões e autorizações, obedecendo ao plano geral de outorgas, normas, regulamentos de prestação de serviços e dos contratos firmados;

XI - aprovar propostas de declaração de utilidade pública necessárias à execução de projetos e investimentos, no âmbito das outorgas estabelecidas, nos termos da legislação pertinente;

XII - decidir sobre a aquisição e a alienação de bens;

XIII - autorizar a contratação de serviços de terceiros, na forma da legislação em vigor;

XIV - aprovar a proposta orçamentária da ANTT a ser encaminhada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;

XV - aprovar a requisição, com ônus para a ANTT, de servidores e empregados de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, nos termos do art. 16 da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000;

XVI - autorizar, na forma da legislação em vigor, o afastamento do País de servidores para o desempenho de atividades técnicas e de desenvolvimento profissional; e

XVII - deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação e sobre os casos omissos.

50. *O Regimento Interno da ANTT, em seu art. 12, destaca que cabe ao Diretor-Geral a representação da ANTT, o comando hierárquico sobre pessoal e serviços, exercendo a coordenação das competências administrativas e a presidência das reuniões da Diretoria Colegiada. Já a competência dos Diretores é destacada no art. 13. do Regimento Interno, sendo elas:*

I - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares no âmbito das atribuições da ANTT;

II - executar as decisões tomadas de forma colegiada;

III - praticar e expedir os atos de gestão administrativa no âmbito de suas competências;

IV - propor a aprovação, a revogação ou a alteração de Súmulas;

V - zelar pelo cumprimento dos planos, programas e projetos da ANTT;

VI - zelar pela transparência e busca da efetiva participação social no processo regulatório;

VII - zelar pelo desenvolvimento e credibilidade interna e externa da ANTT e pela legitimidade de suas ações; e

VIII - contribuir com subsídios para proposta de ajustes e modificações na legislação, necessários à modernização do ambiente institucional de atuação da ANTT.

II.5. Objetivo e questões de auditoria

51. A presente auditoria teve por objetivo avaliar a conformidade dos atos administrativos relacionados à inadimplência, renegociação e relicitação de contratos de concessões de rodovias federais.

52. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) *Questão 1: A ANTT possui mecanismos adequados e suficientes para acompanhar a execução contratual? (Frentes de [i] melhoria e ampliação de capacidade; [ii] recuperação e manutenção e [iii] operação rodoviária)*

b) *Questão 2: A ANTT possui e usa mecanismos para fazer cumprir os contratos de concessão (mecanismos de enforcement)?*

c) *Questão 3: A ANTT possui mecanismos para possibilitar a extinção dos contratos de concessão de forma que os serviços essenciais prestados na rodovia não sofram interrupção?*

II.6. Metodologia utilizada

53. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009).

54. De modo a possibilitar a compreensão de como é realizado o acompanhamento dos contratos, bem como verificar se as normas aplicáveis estão sendo adotadas, selecionaram-se dois contratos de concessão:

a) BR-116/324/BA – a cargo da Concessionária ViaBahia;

b) BR-163/MS – a cargo da Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A. (MSVia)

55. O primeiro critério utilizado para a escolha desses objetos foi a existência de processos administrativos na ANTT que versam sobre reiteradas inexecuções contratuais. Das 21 concessões rodoviárias, 7 estão nessa situação, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Processos de acompanhamento abertos pela ANTT

Processo Administrativo	Concessionárias	Etapa
50500.321642/2019-03	MSVIA	3ª Etapa
50500.321627/2019-57	ECO101	3ª Etapa
50500.321674/2019-09	BR-040	3ª Etapa
50500.321552/2019-12	CONCEBRA	3ª Etapa
50500.321761/2019-58	VIABAHIA	2ª Etapa
50500.321614/2019-88	CRO	3ª etapa
50501.306425-2018-94	CONCER	3ª etapa

Fonte: elaboração própria com base nas evidências 23 a 35

56. Outro critério utilizado foi escolher objetos com etapas distintas de contratação, de forma a analisar em que medida as ações tomadas pela agência diferem em função desse fator. Dessa forma,

a ViaBahia foi escolhida, por ser a única concessão pertencente à segunda etapa. Por fim, selecionou-se aleatoriamente a MSVIA, uma vez que todas as restantes eram da terceira etapa.

57. Em linhas gerais, buscou-se verificar como o acompanhamento contratual/fiscalizações são realizados, quais são os atores envolvidos (setores da agência e fora dela) e quais soluções de TI são empregadas, bem como identificar a legislação aplicável. Para tanto, foram realizadas reuniões com as áreas da ANTT na sede e na regional da Bahia (coordenação de exploração da infraestrutura rodoviária).

58. Sobre as técnicas de auditoria utilizadas, foi realizada inspeção física na BR-324/116/BA. Também foi realizada uma extensa análise documental de uma amostra de 222 processos administrativos (de um universo de aproximadamente 2.000 relacionados às concessões objeto da presente auditoria) sendo destes, 112 relacionados ao contrato de concessão firmado com a ViaBahia e 110 da MSVIA, conforme listagens constantes nas evidências 36 a 38.

59. A fim de buscar possíveis boas práticas, realizou-se visita à ARTESP, Agência de Transporte do Estado de São Paulo, que possui competências similares à ANTT no que concerne à regulação e à fiscalização das concessões rodoviárias estaduais. Assim, por meio de entrevistas com os principais gestores, foi possível realizar um comparativo entre a atuação dessas duas agências.

60. Também de forma comparativa, foram efetuadas diligências sobre a gestão e fiscalização efetuadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT, autarquia responsável pela administração direta da malha rodoviária federal, de forma a traçar um paralelo entre o acompanhamento da malha rodoviária federal efetuada pelo DNIT e pela ANTT (evidência 126).

61. Realizaram-se, também, diligências junto à Receita Federal do Brasil e à Procuradoria da Fazenda Nacional, de forma a quantificar, por meio de estimativa de débito tributário, os riscos atinentes à relicitação preconizada pela Lei 13.448/2017 (peça 16).

II.7. Limitações inerentes à auditoria

62. A ausência de uma solução de Tecnologia da Informação (sistema ou conjunto de sistemas) que gerencie as principais obrigações contratuais (realização de obras, manutenção e operação) dificultou a identificação (quantificação) do grau de inadimplência contratual, bem como a verificação da adequação e tempestividade dos atos praticados pela agência no que se refere ao acionamento das medidas de enforcement.

63. Pontue-se que quase a totalidade dos processos de trabalho da agência referente ao acompanhamento do contrato de concessão e tomada de decisão relacionados são efetuados por meio de processos administrativos sem apoio de sistema informatizado que ordene o fluxo de informação (somente no início do ano de 2019 a agência passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Informações - SEI, anteriormente tudo era feito em documentos e processos físicos).

64. A única exceção se refere à análise de projetos básicos e executivos, que se apoia em uma ferramenta de TI para ordenar o fluxo de informações, troca de comunicações e registros em processos administrativos dos projetos (conservando controle de versão) e respectiva deliberação. A implementação desse sistema é decorrente da atuação do Tribunal no âmbito do processo TC 006.351/2013-1, por meio do Acórdão 3.237/2013- TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues (no item 9.1.5.4).

65. Outra limitação inerente se refere ao expressivo número de processos administrativos relacionados às concessões objeto do presente estudo (cerca de 2.000 processos).

66. Todavia, esse número não é preciso. Ao longo da auditoria questionou-se à ANTT sobre o quantitativo total de processos para cada concessão. Em resposta, a Agência informou que não teria o número preciso de processos associados a cada concessão visto que os sistemas que controlam os

processos (anteriormente, o sistema docflow e, atualmente, o SEI) permitem que se cadastre livremente o nome da concessionária no campo interessado. Dessa forma, para encontrar todos os processos relativos à concessionária da Ponte Rio Niterói, por exemplo, há que se tentar múltiplas possibilidades tais como: Concessionária Ponte; Ponte SA etc., sem ao final ter certeza sobre a obtenção de todos os processos relacionados a essa concessão.

67. **Estima-se que haja pelo menos 22.000 processos relacionados às concessões em vigor** (assumindo média de 1.500 processos para a 1ª e 2ª etapas e 500 para a 3ª e 4ª etapas). Como os fluxos dos processos de trabalho não são apoiados em sistemas de TI, tem-se que para compreender como uma concessionária está atuando, ou ainda entender a responsabilidade pelas obrigações não cumpridas, há que se consultar uma gama elevada de processos administrativos (por exemplo processo de revisão tarifária, processos de penalidade, processos de planejamento anual, processos de projeto para cada ativo, processo de desapropriações, processos de declaração de utilidade pública, etc.).

68. Sendo assim, a falta de ferramentas de TI para a gestão dos contratos de concessão representou uma limitação do próprio trabalho de auditoria, uma vez que dificultou sobremaneira a busca por dados e informações que dessem suporte ao planejamento e execução da presente fiscalização.

II.8. Volume de recursos fiscalizados

69. O volume de recursos fiscalizados alcançou R\$ 17,9 bilhões (data-base: agosto 2019). Esse montante representa o somatório dos valores previstos de investimentos ao longo de toda a concessão, nas rodovias selecionadas como amostra da presente fiscalização (administradas pelas concessionárias ViaBahia e MSVia).

II.9. Benefícios estimados da fiscalização

70. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a contribuição para a melhoria da gestão contratual dos contratos de gestão bem como da gestão da malha rodoviária concedida.

(...)

V. Conclusão

775. As concessões rodoviárias federais datam da década de 90 e surgiram para fazer frente a um cenário de crise fiscal, buscando em parceiros privados fôlego financeiro e agilidade para a implementação de projetos. Dessa forma, o programa de concessões rodoviárias federais (Procrofe) foi criado visando à melhoria da infraestrutura da malha rodoviária bem como a redução de acidentes nas vias.

776. Entretanto o que vem se observando ao longo de diversas fiscalizações efetuadas por esta Corte é que o Procrofe não tem atingido os resultados esperados, visto que as inexecuções contratuais se avolumam (TC 012.624/2017-9) e as tarifas de pedágio não refletem as condições na malha (TC 024.813/2017-6).

777. Nesse sentido, julgou-se oportuno realizar a presente auditoria de conformidade a fim de avaliar os atos administrativos praticados pela ANTT relacionados à inadimplência, renegociação e relicitação dos contratos de concessões de rodovias federais, de forma a entender quais ações (inações) poderiam estar contribuindo com as inexecuções verificadas na auditoria anterior (TC 012.624/2017-9) bem como entender como agência está se preparando para resolver a inadimplência verificada nos contratos.

778. Antes de adentrarmos nas conclusões da presente fiscalização, cabe pontuar que em 2013 o Tribunal realizou auditoria operacional que avaliou os procedimentos adotados pela Agência

Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) na fiscalização de contratos da 2ª etapa de concessões rodoviárias federais (TC 006.351/2013-1, Acórdão 3.237/2013- TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

779. *Na época a equipe partiu de um cenário de alto índice de inexecuções no tocante às obras obrigatórias da 2ª etapa, entre 44% a 97% considerando 2010 a 2012. Nesse sentido, diversos achados foram relatados tais como: falhas nos mecanismos gerenciais dos contratos de concessão (deficiência de metodologia de gerenciamento dos contratos e ausência de soluções de TI); falhas na fiscalização dos contratos de concessão; ineficácia do processo de aplicação de penalidade e fragilidade na análise de projetos.*

780. *Frise-se que a equipe, em 2013, ressaltou a importância de a agência sanear os problemas identificados, tendo em vista, à época, da perspectiva de novas concessões serem firmadas naquele ano (3ª etapa do Procrofe).*

781. *O momento de realização da presente auditoria se assemelha ao anterior relatado. Os contratos de concessão da 3ª etapa, em sua maioria, não tiveram a performance esperada e há expectativa de novos contratos serem avençados (4ª etapa). Como relatado ao longo da presente instrução, os grandes problemas da ANTT no que se refere ao acompanhamento das concessões rodoviárias não foram solucionados.*

782. *A presente auditoria partiu da análise da performance de duas concessões, uma da segunda etapa (BR-116/324/BA – concessionária ViaBahia) e outra da terceira etapa (BR-163/MS - MSVia). Em suma, buscou-se avaliar a atuação da agência não somente no acompanhamento das obras, mas também, nas diferentes frentes de serviço previstas no PER, quais sejam: frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço; frente de recuperação e manutenção; frente dos serviços operacionais e frente de conservação.*

783. *Dessa forma, a presente fiscalização analisou como a agência controla as obrigações contratuais, buscando, portanto, compreender como é a gestão da ANTT sobre a malha concedida.*

784. ***Sobre a primeira questão de auditoria “Q 1 - A ANTT possui mecanismos adequados e suficientes para acompanhar a execução contratual?”, concluiu-se que o acompanhamento contratual realizado pela ANTT não consegue verificar a totalidade do que foi contratualizado (A.1).***

785. *A despeito da relevância desses investimentos, constatou-se que a ANTT não dispõe de informações tempestivas e atualizadas acerca de prazos, localização, valores, avanço físico e/ou financeiro, recebimento de obras, situação dos projetos, situação ambiental, nível de serviço na rodovia, nível de adimplemento das obrigações e medidas adotadas em face de eventual inadimplemento, dentre outras.*

786. *O exercício de uma fiscalização efetiva da **frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço**, por parte da ANTT, demanda a utilização de sistema informatizado de fiscalização, que permita acessar com facilidade as informações mencionadas no parágrafo anterior, ferramenta com a qual a agência reguladora ainda não conta, a despeito de administrar rodovias há quase vinte anos.*

787. *Assim, o usuário ou interessado que deseja verificar se uma determinada concessionária vem prestando um serviço adequado, conforme estabelecido no respectivo contrato de concessão, enfrenta obstáculos quase insuperáveis para levar adiante tal mister, já que precisa consultar inúmeros documentos e relatórios, muitos dos quais indisponíveis ao público externo.*

788. *Nesse sentido, a deficiência generalizada em termos de acompanhamento e a escassez de transparência que pairam sobre os investimentos da frente de ampliação de capacidade e manutenção*

de nível de serviço dificultam também seu controle difuso (por usuários, imprensa, entidades de classe, financiadores, órgãos de controle etc.).

789. No que se refere à **fiscalização da frente de recuperação e manutenção do pavimento**, também se constatou graves deficiências na atuação da ANTT, materializadas pelas condições precárias observadas ao longo da BR-116/324/BA. Isso porque não se observou qualquer acompanhamento da ANTT sobre a gestão dos pavimentos que deveria ser realizada pela concessionária, não havendo também qualquer avaliação e acompanhamento da implantação de projetos executivos das intervenções programadas que possam conduzir a rodovia a um novo ciclo de vida útil. Esse nível de acompanhamento necessita do emprego de um sistema de gerência de pavimentos (SGP), ferramenta exigida das concessionárias nos respectivos contratos, mas que **não foi incorporada à rotina de fiscalização da ANTT**.

790. Ressalta-se que o acompanhamento da frente de recuperação e manutenção do pavimento, por parte da ANTT, encontra-se restrito à avaliação dos parâmetros de desempenho previstos nos contratos de concessão, uma vez que os projetos de engenharia não são avaliados nem a execução das obras é fiscalizada e atestada. Porém, esse controle finalístico é extremamente frágil e burocrático, pois se limita a verificar se os parâmetros de desempenho apresentados nos relatórios de monitoração entregues pelas concessionárias situam-se dentro dos valores de referência estabelecidos contratualmente.

791. Essa dependência das informações prestadas pelas concessionárias se agravou desde 2013, com a ampliação significativa da malha rodoviária concedida à iniciativa privada, a qual não foi acompanhada da devida melhoria da gestão e fiscalização.

792. Além disso, a ausência de um acompanhamento efetivo da frente de recuperação e manutenção do pavimento, seja das soluções contidas nos projetos seja dos parâmetros de desempenho alcançados, pode resultar em indenizações bilionárias às concessionárias, isto porque o normativo que trata da avaliação de bens reversíveis não amortizados e não depreciados, que será utilizado em caso de relicitação ou de caducidade, pode indenizar serviços de recuperação e manutenção do pavimento que possivelmente nunca tenham sido prestados, já que a ANTT não acompanha a efetiva execução dos serviços de forma sistemática.

793. Também se verificou deficiências na fiscalização da **frente de recuperação e manutenção de OAEs**, materializada na presença de pontes e viadutos com precárias condições de manutenção, mesmo após 10 anos de concessão na BR-116/324/BA e 5 anos de concessão da BR-163/MS.

794. Da mesma forma, a ANTT não se utiliza do sistema de gerenciamento de obras de arte especiais (SGO) exigido das concessionárias, e também não acompanha a implantação de projetos executivos que possam conduzir a estrutura a um novo patamar em termos de durabilidade (reparação), de funcionalidade (reforma) e de capacidade portante (reforço), limitando-se a checar os relatórios de monitoração produzidos pelas concessionárias, numa atividade meramente burocrática que não garante a prestação adequada do serviço aos usuários.

795. Também se constatou que os relatórios de monitoração de OAEs não dispõem acerca da efetiva recuperação das estruturas, posto que são elaborados segundo a premissa de intervir nas estruturas somente quando problemas de estabilidade mais severos são detectados, atuação incompatível com as disposições contratuais e que conduz ao exaurimento do patrimônio público concedido.

796. Dessa forma, a ausência de uma fiscalização efetiva da frente de recuperação e manutenção de OAEs e que coíba esse tipo de atuação predatória das concessionárias vem produzindo um quadro alarmante de inadimplência no tocante à recuperação de OAEs.

797. *Pontue-se que a ViaBahia, ao final do prazo de cinco anos, período em que todas as OAEs deveriam ter sido recuperadas, tinha executado apenas 25,33% de sua obrigação contratual. Dez anos depois de iniciado o contrato, ainda não recuperou a ponte sobre o Rio Pardo (obra constante dos trabalhos iniciais – primeiro ano de concessão), a qual opera com restrições devido ao risco de colapso, situação que ensejou decisão judicial recente (abril/2019) para que as obras sejam executadas, sob pena de multa diária.*

798. *A MSVia não havia recuperado, até julho de 2018, nenhuma das OAEs que lhe foram transferidas pelo contrato de concessão, iniciado em abril de 2014, apesar de se observar ao menos 26 estruturas que demandam intervenções.*

799. *Já a atuação da ANTT na fiscalização da frente de recuperação e manutenção de sinalização e de elementos de proteção e segurança também apresenta deficiências graves, materializadas na situação precária da sinalização observada na BR-116/324/BA.*

800. *Constatou-se que os contratos de concessão exigem das concessionárias o emprego do sistema de informações geográficas (SIG) para a gestão desses ativos, no entanto, a ANTT não se apropria dessas informações para avaliar o desempenho das atividades da concessionária. Da mesma forma, não se verificou um acompanhamento da implantação dos projetos executivos relacionados à recuperação e manutenção.*

801. *Assim, verificou-se que o acompanhamento da frente de recuperação e manutenção de sinalização e de elementos de proteção e segurança, por parte da ANTT, encontra-se restrito à avaliação dos parâmetros de desempenho previstos nos contratos de concessão, uma vez que os projetos de engenharia não são avaliados nem a instalação/manutenção dos dispositivos é monitorada. Esse controle finalístico, no entanto, padece de fragilidades, pois a ANTT se baseia fundamentalmente nos parâmetros de desempenho apresentados nos relatórios de monitoração entregues pelas concessionárias.*

802. *Nesse sentido, verificou-se que a ViaBahia, ao final do 5º ano de contrato, indicava uma sinalização horizontal de excelência em seus relatórios, situação incompatível com a inspeção feita in loco durante a auditoria, com os resultados dos ensaios amostrais da supervisora e com a pendência na instalação de tachas refletivas. Observou-se que a MSVia, ao final do 5º ano de contrato, indicava uma sinalização horizontal de excelência, situação incompatível com a pendência na instalação de tachas refletivas e que não pôde ser aferida pela ANTT, dada a inexistência de contratos de supervisão para a terceira etapa de concessões.*

803. *A fiscalização da frente de serviços operacionais demanda o acompanhamento da infraestrutura necessária à prestação dos serviços (edificações, equipamentos, veículos, mobiliário, sistemas etc.) e dos parâmetros de desempenho estabelecidos contratualmente. O acompanhamento realizado pela ANTT cuida, ainda que parcamente, da implantação inicial e operacionalização da infraestrutura necessária à prestação dos serviços, mas não garante que as atualizações, as reposições e as manutenções periódicas previstas em contrato sejam efetuadas.*

804. *O exercício de uma fiscalização eficiente da infraestrutura necessária à frente de serviços operacionais demanda a utilização de sistemas informatizados de controle de ativos, ferramenta com a qual a ANTT ainda não conta.*

805. *Ressalta-se que o acompanhamento dos parâmetros de desempenho da frente de serviços operacionais depende fundamentalmente do acesso aos sistemas da concessionária (atendimento, câmeras, localizador do veículo, balanças, radares, sensores de tráfego etc.).*

806. *Tem-se que a ANTT não dispõe de acesso aos sistemas informatizados das concessionárias nem tampouco estruturou seu centro nacional de supervisão operacional (CNSO), ou seja, continua a*

depende exclusivamente de relatórios produzidos pelas concessionárias (Retoff) para fiscalizar a frente de serviços operacionais, com resultados limitados e pouco confiáveis.

807. *Não se observou, nesse sentido, uma integração entre os setores da ANTT responsáveis pela fiscalização das rodovias concedidas e aqueles responsáveis pela área de tecnologia da informação, para dar efetividade ao CNSO. Não havia, por exemplo, nenhuma ferramenta em desenvolvimento para aferir tempos de atendimento, o principal parâmetro de desempenho da frente de serviços operacionais.*

808. *Ademais, não se verificou qualquer iniciativa para que o CNSO possa receber e processar as informações dos diversos sistemas exigidos contratualmente das concessionárias nos respectivos centros de controle operacionais, tais como SGP, SGO, SIG etc.*

809. *Qual seja, embora o CNSO tenha um grande potencial de incrementar a fiscalização da ANTT no tocante à frente de serviços operacionais, assim como nas demais frentes de serviços tratadas nesta instrução, ainda existe um longo caminho a ser percorrido.*

810. *Ressalta-se que a ausência de uma fiscalização efetiva da frente de serviços operacionais pode ocultar uma inadimplência significativa das concessionárias nessa matéria, a qual a ANTT não se encontra apta a diagnosticar e muito menos a coibir.*

811. *As vagas informações que constam do planejamento anual revelam que a ViaBahia, dez anos depois de iniciado o contrato, ainda não estruturou o sistema de pesagem veicular na BR-116/324/BA e apresenta pendências importantes relacionadas ao circuito fechado de TV, à implantação de fibras óticas e à reforma/implantação de postos da PRF.*

812. *A MSVia, por seu turno, passados cinco anos do início do contrato, tampouco estruturou sistema de pesagem na BR-163/MS e apresenta pendências relacionadas com a implantação de fibras óticas e com a reforma/implantação de um dos postos da PRF.*

813. *Com relação a **fiscalização da frente de conservação**, verificou-se que é a frente que, paradoxalmente a ANTT envida mais esforços, uma vez que a fiscalização in loco se concentra em irregularidades pontuais (trincas, panelas, limpeza, etc.), empregando sua escassa força de trabalho em notificações às concessionárias pelo aparecimento de incontáveis defeitos que brotam de um pavimento que não sofreu efetiva recuperação.*

814. *Nesse sentido, a fiscalização atualmente empreendida pela ANTT não consegue atingir as causas dos problemas nas rodovias concedidas relacionadas com atuações ineficientes das empresas nas frentes estruturantes da concessão (frente de implantação de capacidade e manutenção de nível de serviço; frente de recuperação e manutenção; frente de serviços operacionais), posto que ataca, ainda assim de forma improfícua, inexecuções da frente de conservação que são quase sempre corrigidas, de forma paliativa pelas concessionárias, livrando-as de penalidades mais gravosas, porém sem requalificar a rodovia do ponto de vista estrutural e funcional.*

815. ***Sobre a segunda questão de auditoria:** “Q.2 A ANTT possui e usa mecanismos para fazer cumprir os contratos de concessão (mecanismos de enforcement)?” constatou-se uma **gestão deficiente dos contratos de concessão rodoviária, uma vez que não utiliza as medidas de enforcement de forma adequada (A.2)**, em que pese inadimplência contratual observada nos objetos analisados.*

816. *Nesse sentido, uma série de deficiências nos processos de trabalho da agência reguladora resulta, na prática, na prestação inadequada do serviço público pelas concessionárias de rodovias aos seus usuários, conforme evidenciado nos trabalhos precedentes do TCU, citados na fase inicial deste relatório.*

817. *Verificou-se, nesse sentido, que já na fase inicial, a ANTT tem autorizado, de forma reiterada, o **início da cobrança de pedágio sem que os trabalhos iniciais tenham sido concluídos.***

818. *Outrossim, no que se refere a **recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão advindo da revisão tarifária**, verificou-se que a ANTT não condiciona a inclusão de novos investimentos no contrato com a adimplência contratual.*

819. *Ressalta-se que a inclusão de investimentos em determinado projeto pode melhorar o retorno do projeto aos acionistas, uma vez que os investimentos são mensurados a partir de custos máximos aceitos pela Administração Pública em suas contratações, e a receita é estimada a partir do tráfego real da rodovia, eliminando mais esse risco para o concessionário, nos termos da Resolução-ANTT 3.651/2011.*

820. *A despeito do baixo desempenho ao longo da execução contratual, foi incluído no âmbito do Contrato da ViaBahia, novos investimentos no valor de R\$ 650 milhões (a valores iniciais), sendo equiparáveis àqueles que constaram da proposta original para a duplicação condicionada de 441,8km (R\$ 649.025.658,36 – evidência 88, p. 17).*

821. *Nesse sentido, tem-se que em que pese a inclusão de diversos investimentos ao longo da execução contratual, mesmo melhorando o retorno dos acionistas não foi capaz de alterar o cenário de inexecuções.*

822. *Este fato foi endereçado na Agência no âmbito da Resolução 5.859/2019, de 3/12/2019 que regulamenta as revisões quinquenais em decorrência de inclusão, exclusão, alteração e reprogramação de obras e serviços em concessões de rodovias federais reguladas pela ANTT.*

823. *No entanto, a norma fica enfraquecida na medida em que serão necessárias informações relativas a execução contratual que não estão em poder da agência, uma vez que a ANTT, em que pese obrigação contratual, não possui acesso aos sistemas que gerenciam a malha tais como sistema de gerência de pavimentos, de gestão de obras de arte especial, de gestão de sinalização etc.*

824. *Só para citar, no âmbito da concessão da ViaBahia, há 75 obras de arte especiais, mais de 1000 segmentos homogêneos definidos para o pavimento, sem contar com as obras de arte corrente, iluminação, terraplenos. Dessa forma, se consideramos as 21 concessões atuais, tem-se um número significativo de elementos a serem acompanhados/fiscalizados, não sendo factível a administração destes sem apoio em sistemas.*

825. *Ressalta-se também que existem parâmetros avaliativos na metodologia multicritério que distorcem as obrigações contidas nos contratos de concessão celebrados, possibilitando a obtenção de notas neutras ou até positivas para empresas inadimplentes, como se verifica para as obras de arte especiais.*

826. *Dessa forma, embora tal norma tenha evidenciado a necessidade de se considerar o desempenho prévio da concessionária como condição para a inclusão de novas obrigações no contrato de concessão, no âmbito das revisões quinquenais, a mesma merece ressalvas quanto à sua vocação para induzir o adimplemento das obrigações contratuais.*

827. *No que se refere a **revisões tarifárias que impactam negativamente a tarifa básica de pedágio** verifica-se que embora a ANTT esteja utilizando desta importante medida de enforcement, sua eficácia vem sendo comprometida por sucessivas deliberações na esfera judicial que tem como fundamento outras tantas ações (inclusão de cláusulas de arbitragem) e/ou inações (ausência de deliberação acerca de pedido de revisão quinquenal) da Agência, ou seja, a suposta automaticidade do desconto de reequilíbrio vem sendo corroída pela própria ANTT, seja ao abdicar de suas prerrogativas legais atinentes à revisão tarifária (art. 24, inciso VII) em prol de terceiros (arbitragem) seja ao postergar indefinidamente uma decisão quanto a pleito de revisão quinquenal (que, em muitos casos, poderia ser rejeitado sem maiores delongas).*

828. *Neste cenário, de falência generalizada dos principais mecanismos capazes de coibir as inexecuções contratuais (inclusive multas e reequilíbrio econômico-financeiro), cabe avançar em*

frentes que ainda não foram exploradas pela ANTT (execução da garantia de contrato, atuação junto ao financiador público e caducidade), sem prejuízo de atacar os problemas que levaram à inaplicabilidade, na prática, dos demais mecanismos.

829. No que se refere às **garantias contratuais**, constatou-se inicialmente uma inadequação da apólice de seguros apresentada pela concessionária MSVia, em desacordo com os termos contratuais. No entanto, o cerne do achado remete à inércia da ANTT em se valer desse importante instrumento de enforcement para fazer cumprir o contrato de concessão. Em outras palavras, verificou-se que, de forma reiterada, a ANTT se abstém de acionar a garantia contratual, mesmo nos casos de cobertura da apólice, como a não realização de investimentos, o não atendimento de parâmetros de desempenho, e a devolução de bens reversíveis de maneira inadequada.

830. Por conseguinte, diante dessa conduta observada, em diversos casos houve a prescrição da pretensão da ANTT contra as seguradoras diante de eventos segurados ocorridos nos primeiros anos de concessão, uma vez que já passou mais de um ano da ciência do fato gerador pela agência.

831. Ressalte-se, por fim, que restou demonstrado que há a necessidade de a agência contar com uma solução de TI para controlar e dar transparência a todas obrigações contratadas, de modo a efetuar a apuração da inadimplência contratual de forma transparente, informando aos diversos atores (órgãos de controles, financiadores, seguradoras e aos usuários), de forma a minimizar assimetria de informação, dando condições, inclusive, para que todas as áreas da agência possuam a mesma informação, ao mesmo tempo, de forma a tomarem providência de forma tempestiva, incluída aí o acionamento das garantias.

832. Ao analisar os **processos administrativos de penalidade**, constatou-se que esta medida para fazer cumprir o contrato não tem se mostrado efetiva, sobrecarregando a atuação da ANTT na instrução de inúmeros processos que não trazem resultados aos usuários do serviço público, mas apenas a aplicação de escassas multas às concessionárias.

833. Entre os pontos destacados tem-se: ausência de solução de TI, complexidade da matéria, criação de resolução que enfraquece os termos contratuais (diminui a penalidade e aumenta o tempo processual), não conclusão, pela Agência, do ciclo do processo de penalidade (poucas penalidades possuem decisão de mérito), identificação de situação que seria passível de declaração de inidoneidade pela Lei e que na resolução consta como penalidade menor e, por fim, não utilização, pela Agência, de penalidades mais severas tais como caducidade e/ou inidoneidade.

834. Além do mais, concluiu-se que há uma falta de transparência nos processos de aplicação de penalidade (imposta pela Lei 10.233/2001), provocando uma assimetria de informação entre os atores da concessão, afetando, inclusive o financiador que não possui esse importante dado para avaliar o risco envolvido na operação. Isto ganha destaque se observarmos que estes projetos podem ser financiados por pessoa física quando da aquisição de debêntures emitidas pela concessionária e essas debêntures podem ser emitidas ao longo do projeto (e não somente na captação inicial de recursos).

835. Outro mecanismo de enforcement considerado foi a **participação do financiador público do projeto**, o BNDES, haja vista a existência de cláusulas no financiamento que versam sobre o adimplemento financeiro e o adimplemento não financeiro (cumprimento do contrato de concessão). Desse modo, para os casos de inadimplemento das obrigações assumidas pela beneficiária (concessionária), o BNDES pode decretar o vencimento antecipado do contrato ou ainda, considerar vencidos antecipadamente todos os contratos celebrados com a beneficiária (cross default). Para os dois objetos escolhidos (BR-116/324/BA e BR-116/MS) houve financiamentos do BNDES.

836. Concluiu-se que existe uma falta de clareza sobre quais serviços o BNDES está efetivamente apoiando, isto porque não há uma correlação entre os serviços/obras (e seu detalhamento) constantes no PER versus o contrato de financiamento.

837. Foi reportado, também, que o BNDES, ao longo da execução contratual, aceitou retirar o apoio aos subcréditos que seriam mais fáceis de serem averiguados por sua equipe (construção de passarelas e trevos) transferindo-os para subcréditos relacionados à recuperação da rodovia, o qual é mais difícil de ser questionado e acompanhado pelo BNDES, pois depende de um acompanhamento mais frequente e especializado.

838. Verificou-se ainda que, apesar dos relevantes e frequentes inadimplementos contratuais nos objetos fiscalizados, os relatórios de acompanhamento realizados pelo BNDES sempre indicavam que a concessionária financiada estava “adimplente” com suas obrigações, o que era corroborado pela ANTT por meio de ofícios trocados entre as duas instituições.

839. Nesse aspecto, por exemplo, constatou-se que um ofício de apenas três páginas elaborado por um servidor da ANTT, flexibilizou a obrigação contratual de duplicação de mais de 400 km da BR-116/BA, sem que houvesse aprovação desta alteração contratual pela Colegiada da ANTT, por considerar o investimento “inexequível”.

840. Dessa forma, verificou-se que a Agência não tem comunicado ao BNDES as sucessivas inadimplências das concessionárias, fragilizando a possibilidade de o Banco implementar as medidas de enforcement adequadas.

841. **Sobre a terceira questão de auditoria “Q 3- A ANTT possui mecanismos para possibilitar a extinção dos contratos de concessão de forma que os serviços prestados na rodovia não sofram interrupção?” conclui-se que o acompanhamento realizado pela ANTT é insuficiente para a extinção antecipada dos contratos (A.3).**

842. Uma vez que seria necessário que a agência reguladora, ao longo da execução contratual, acompanhasse todas as atividades realizadas pela concessionária, de sorte a deter amplo conhecimento dos ativos necessários à prestação do serviço (tanto os inicialmente transferidos ao particular quanto aqueles agregados ao sistema rodoviário concedido), da condição em que se encontram e, após a edição da Resolução ANTT 5.860/2019, até mesmo dos recursos empregados pela concessionária em tais ativos.

843. Verificou-se, ao longo da instrução, que a ANTT não acompanha adequadamente os ativos concedidos nem as condições em que se encontram para as diversas frentes da concessão (ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço; recuperação e manutenção; serviços operacionais), situação que traz grande obscuridade aos gestores no processo de transição dos ativos concedidos do particular para o poder público.

844. Se a gestão contratual foi diagnosticada como insuficiente para as frentes estruturantes da concessão, ao editar a Resolução ANTT 5.860/2019 (indenização de bens reversíveis), a ANTT criou uma metodologia que passou a demandar um acompanhamento extremamente complexo dos ativos da concessão (identificação, localização, data de início da operação, natureza reversível), dos projetos de engenharia associados, dos contratos celebrados pelas concessionárias e dos respectivos dispêndios (notas fiscais).

845. Nesse sentido, a assimetria de informações em relação ao acompanhamento preconizado pela Resolução ANTT 5.860/2019 tende a gerar vultosos valores de indenização por investimentos supostamente realizados pelas concessionárias, ou seja, pode produzir uma inadimplência premiada no cenário das concessões rodoviárias federais, com efeitos devastadores para o setor (incremento sistemático de tarifas para fazer frente às indenizações, incentivo a comportamentos oportunistas nos leilões, indução a fraudes contábeis, estímulo ao descumprimento contratual, etc.).

846. Para que se tenha uma ordem de grandeza, os valores de indenização serão calculados com base no intangível contábil, conta que totaliza R\$ 1,5 bilhão para a BR-163/MS (MSVia) e R\$ 2,1 bilhão para a BR-116/324/BA (ViaBahia), como se verifica das demonstrações financeiras relativas a

2018; ou seja, a resolução confere a possibilidade de indenizações bilionárias por dispêndios que, apesar de contabilizados pelas concessionárias, não resultaram na efetiva recuperação da rodovia nem na ampliação de capacidade esperada pela atuação das duas concessionárias avaliadas nesta instrução.

847. Além da impossibilidade de acompanhamento dessas variáveis, no atual estágio evolutivo da ANTT, a Resolução ANTT 5.860/2019, ao estabelecer que as indenizações serão pagas segundo os custos declarados pela concessionária fulmina a regulação por incentivos e contraria frontalmente a Lei 8.987/1995, estabelecendo, na prática, uma nova tipologia de concessão de serviço público sem risco, a qual não foi autorizada pelo poder legislativo e que contraria frontalmente o próprio contrato de concessão celebrado entre as partes, transferindo um risco integral e exclusivo da concessionária (dos custos das intervenções) para o poder concedente.

848. Vale destacar, também, que a ANTT criou metodologia apenas para o cálculo da indenização devida ao particular, mas ainda não apresentou a metodologia a ser considerada para o cálculo da indenização devida pelo particular ao poder concedente, em caso de extinção contratual por caducidade, de modo que existe um vácuo normativo a ser preenchido e que dificulta a aplicação da principal medida sancionatória contra a inadimplência contumaz verificada nos contratos de concessão de rodovias federais.

849. Por todo exposto, observou-se que as inexecuções contratuais existentes no programa de concessões de rodovias federais decorrem, em grande medida, de deficiências da atuação da ANTT na fiscalização e gestão contratual. Nesse aspecto, destaca-se a situação precária da BR-116/324/BA, rodovia que, mesmo após 10 anos de concessão, até o momento, não se observou atos efetivos praticados pela ANTT que pudessem sanear os problemas verificados, bem como a situação da BR-163/MS a qual não recebeu grande parte dos investimentos esperados nos 5 primeiros anos de concessão.

850. Por conseguinte, conclui-se que há graves falhas no que tange à gestão do patrimônio federal concedido, uma vez que não existe um controle dos ativos administrados pelas concessionárias ao longo do prazo de concessão, o que reflete na prestação inadequada do serviço e traz riscos quando da sua devolução para a União ao término do contrato.

851. Nesse sentido, propõe-se efetuar recomendação ao Ministério da Infraestrutura para que se abstenha de dar prosseguimento a nova etapa de concessões de rodovias federais até que haja correção dos achados aqui reportados.

VI. Proposta de encaminhamento

852. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a.1) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a **audiência** dos gestores abaixo identificados que estiveram à frente da ANTT desde dezembro de 2013, ocasião em que a alta administração teve ciência do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:

Mario Rodrigues Junior, CPF 022.388.828-12, Diretor-Geral da ANTT desde 20/02/2018 e Diretor da ANTT, de 30/08/2016 a 20/02/2018;

Ana Patrícia Gonçalves Lira Ribeiro, CPF 599.524.582-15, Diretora Interina da ANTT 22/03/2012 a 04/08/2015;

Carlos Fernando Do Nascimento, CPF 070.696.027-07, Diretor Interino da ANTT 23/03/2012 a 28/07/2015 e Diretor da ANTT de 28/07/2015 a 18/02/2016;

Elisabeth Alves da Silva Braga, CPF 333.991.581-49, Diretor da ANTT desde 26/08/2016;

Jorge Luiz Macedo Bastos, CPF 408.486.207-04, Diretor da ANTT de 02/09/2010 a 18/02/2017 e 27/02/2014 a 16/04/2015 e Diretor Geral da ANTT de 16/04/2015 a 18/02/2018;

Marcelo Vinaud Prado, CPF 590.360.951-15, Diretor da ANTT de 22/07/2015 a 18/02/2017 e 20/04/2017 a 19/11/2019;

Natália Marcassa de Souza, CPF 290.513.838-60, Diretora Interina da ANTT de 22/03/2012 a 28/07/2015;

Sérgio de Assis Lobo, CPF 007.318.018-14, Diretor da ANTT de 04/08/2015 a 18/02/2019;

Weber Ciloni, CPF 019.993.108-96, Diretor da ANTT desde 27/06/2018.

a.1.1) considerando as competências dos arts. 11 e 13 do Regimento Interno da ANTT, ter deixado de adotar as providências necessárias no sentido de prover a agência reguladora de ferramentas para acompanhar adequadamente as intervenções **da frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço**, uma vez que ficou comprovado que a agência desconhece/não possui as seguintes informações sobre as referidas intervenções: prazos de execução, localização, avanço físico e/ou financeiro, data do recebimento/conclusão de obras, situação dos projetos, situação ambiental, alterações de objeto, nível de serviço na rodovia, nível de adimplemento, entre outras informações referentes às obrigações passadas e futuras da referida frente de serviço, descumprindo o exposto no inciso VIII do Art. 24 da Lei 10.233/2001, bem como as providências determinadas/ recomendadas no âmbito do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, em especial às dispostas nos subitens 9.1.5, 9.1.5.1, 9.1.5.2 e 9.2.4;

a.1.2) considerando as competências dos arts. 11 e 13 do Regimento Interno da ANTT, ter deixado de adotar as providências necessárias no sentido de prover a agência reguladora de ferramentas para acompanhar adequadamente as intervenções **da frente de recuperação e manutenção**, uma vez que ficou comprovado que a agência não avalia e nem verifica se os projetos executivos dessa frente (pavimento, sinalização e OAEs) foram implementados, se restringindo a acompanhar: os parâmetros de desempenho aferidos pela concessionária (pavimento e sinalização) e as notas dadas pela concessionária, para cada uma de suas obras de arte especiais, sem verificar se houve alargamento e/ou adequação do trem tipo, desconhecendo informações essenciais dessa frente tais como: histórico de manutenção para cada elemento, localização dos ativos a serem mantidos, balanço entre a manutenção efetuada versus a requerida, projetos executivos, entre outras informações referentes às obrigações passadas e futuras da referida frente de serviço, descumprindo o exposto no inciso VIII do Art. 24 da Lei 10.233/2001, bem como as providências determinadas/ recomendadas no âmbito do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, em especial às dispostas nos subitens 9.1.5, 9.1.5.1, 9.1.5.2 e 9.2.4;

a.1.3) considerando as competências dos arts. 11 e 13 do Regimento Interno da ANTT, ter deixado de adotar as providências necessárias no sentido de prover a agência reguladora de ferramentas para acompanhar adequadamente as intervenções **da frente de serviços operacionais**, uma vez que ficou comprovado que a agência não avalia e nem verifica a implantação da totalidade dos ativos (e nem a reposição) referentes a esta frente e não acompanha os 'parâmetros de desempenho uma vez que não possuem acesso aos sistemas das concessionárias, dependendo de relatórios, produzidos em papel pelas concessionárias, descumprindo o exposto no inciso VIII do Art. 24 da Lei 10.233/2001 bem como as providências determinadas/ recomendadas no âmbito do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, em especial às dispostas nos subitens 9.1.5, 9.1.5.1, 9.1.5.2 e 9.2.4;

a.1.4) não ter acionado as garantias de execução contratual, mesmo ciente dos altos níveis de inexecuções contratuais observados em todos os contratos de concessão, dispondo, assim, da coisa pública, violando o princípio da indisponibilidade do interesse público;

a.1.5) não ter tomado medida capaz de transformar o cenário das penalidades contratuais, que anteriormente fora diagnosticado como um processo ineficiente, sem ter estruturado sistema gerencial de TI recomendado no âmbito do Acórdão 3.237/2013-Plenário dispendo, assim, da coisa pública, violando o princípio da indisponibilidade do interesse público;

a.2) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV do RI/TCU, a **audiência** dos gestores abaixo identificados que estiveram à frente da ANTT desde dezembro de 2013, ocasião em que a alta administração teve ciência do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:

Ana Patrícia Gonçalves Lira Ribeiro, CPF 599.524.582-15, Diretora Interina da ANTT 22/03/2012 a 04/08/2015;

Carlos Fernando Do Nascimento, CPF 070.696.027-07, Diretor Interino da ANTT 23/03/2012 a 28/07/2015 e Diretor da ANTT de 28/07/2015 a 18/02/2016;

Jorge Luiz Macedo Bastos, CPF 408.486.207-04, Diretor da ANTT de 02/09/2010 a 18/02/2017 e 27/02/2014 a 16/04/2015 e Diretor Geral da ANTT de 16/04/2015 a 18/02/2018;

Natália Marcassa de Souza, CPF 290.513.838-60, Diretora Interina da ANTT de 22/03/2012 a 28/07/2015;

Sérgio de Assis Lobo, CPF 007.318.018-14, Diretor da ANTT de 04/08/2015 a 18/02/2019;

a.2.1) não terem aberto processos de penalidades mais severas contra as concessionárias, mesmo observando, de forma reiterada, inexecuções contratuais, dispendo da coisa pública, violando o princípio da indisponibilidade do interesse público.

a.3) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, a **audiência** do responsável a seguir indicado, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativas pelas irregularidades indicadas:

a.3.1) Sr. Luiz Fernando Castilho, CPF 698.469.011-00, Superintendente da Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária (SUIF) da ANTT de 29/09/2015 a 01/03/2018, por ter informado ao BNDES que as obrigações das obras de gatilho eram inexequíveis (prazo e extensão) e que as mesmas poderiam ser retiradas do contrato, sendo que as obrigações ainda constam no contrato de concessão, violando as competências expostas nos art. 46 e art.11 do Regimento Interno da ANTT.

b) **determinar** à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

b.1) providencie no prazo de doze meses:

b.1.1) sistema(s) informatizado (s) que controle todas as obrigações principais do contrato (frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço), identificando para cada uma o status de adimplência, data da obrigação, avanço físico financeiro, data do recebimento da obra, localização da obrigação, modalidade –fluxo de caixa original ou marginal, impacto tarifário, nível de serviço da rodovia, alterações (postergações, alterações de localização) vinculando a decisão que a modificou, prejuízo associado caso haja inadimplemento, se a obrigação depende de uma obrigação acessória (DUP, desapropriação, projeto executivo, licença ambiental), controlando, também o status da obrigação acessória, vinculando ao risco assumido no contrato, e relacionando, controlando em face de eventual inadimplemento as medidas de enforcement realizadas (penalidades – multa e advertência, e acionamento de garantias), dentre outros;

b.1.2) sistema(s) informatizado (s) que controle todos os ativos da rodovia (frente recuperação e manutenção), identificando: localização, data da criação do ativo, valor do ativo, obrigações (nível de serviço, alargamento), intervenções realizadas nos ativos que foram capazes de abrir novo ciclo de vida, data de reposição, identificar se para executar as intervenções são necessárias obrigações

accessórias (projeto, DUP, desapropriações, licenças), associando para cada obrigação o valor de prejuízo em caso de inadimplência, controlando, também o status da obrigação acessória, vinculando ao risco assumido no contrato, e relacionando, em caso de inadimplência, as medidas de enforcement (penalidades – multa e advertência, e acionamento de garantias);

b.1.3) sistema(s) informatizado (s) para controle dos ativos da frente de serviços operacionais (instalação, assim como reposição e atualização periódica) e de outros ativos da concessão que demandem acompanhamento similar; relacionando, em caso de inadimplência, as medidas de enforcement (penalidades – multa e advertência, e acionamento de garantias);

b.2) de imediato, exija das concessionárias que disponibilizem acesso aos sistemas de gerência de pavimentos (SGP), de gerenciamento de obras de arte especiais (SGO), de informações geográficas (SIG) e operacionais gerenciados pelo CCO conforme previsto em contrato:

b.3) no prazo de doze meses, adote soluções de tecnologia da informação (TI) que lhe permitam apropriar-se, de forma definitiva, das informações incluídas nos sistemas mencionados no subitem anterior;

b.4) no prazo de seis meses, implemente, no CNSO, a partir dos dados brutos fornecidos pelas concessionárias, soluções de tecnologia da informação para verificação independente dos parâmetros de desempenho da frente de serviços operacionais e que permitam apurar os níveis de execução contratual;

b.5) no prazo de seis meses, implemente, no CNSO, o acesso a todos os sistemas exigidos contratualmente das concessionárias nos respectivos centros de controle operacional (SGP, SGO, SIG, sistemas operacionais etc.);

b.6) de imediato, exija das concessionárias a apresentação de projetos executivos, em prazos e em condições compatíveis com as obrigações contratuais pactuadas, das intervenções:

b.6.1 – programadas de recuperação e de manutenção do pavimento destinadas a dotar o trecho concedido de um novo ciclo de vida útil com duração não inferior àquela estabelecida em contrato;

b.6.2 – de recuperação e de manutenção de obras de arte especiais (OAEs) que demandem reparação, reforma e reforço;

b.6.3 – de recuperação da sinalização e dos elementos de proteção e segurança;

b.7) de imediato, fiscalize a implantação dos projetos executivos das intervenções indicadas no subitem anterior, atestando sua efetiva conclusão e cadastro no sistema informatizado correspondente (SGP, SGO, SIG etc.);

b.8) providencie a contratação de serviços de supervisão concomitantemente à licitação para a concessão de novos trechos à exploração da iniciativa privada;

b.9) no prazo de seis meses, inclua, nos novos contratos de supervisão mencionados no subitem anterior, quantitativos de serviços que possibilitem uma avaliação dos parâmetros de desempenho da frente de recuperação e manutenção do pavimento e da sinalização independente dos relatórios de monitoração apresentados pelas concessionárias;

b.10) no prazo de sessenta dias, publique ou disponibilize solução de TI em seu sítio eletrônico que produza:

b.10.1 – relatório que indique todas as intervenções da frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço (inclusive aquelas que foram suprimidas, incluídas e alteradas) para cada um dos contratos de concessão, seus prazos originais e atuais, além do percentual de execução de cada uma delas, assinalando, ao final, o índice de execução contratual, como um todo, para cada avença no tocante à frente em tela;

b.10.2 – relatório que correlacione todas as OAEs existentes em cada um dos contratos de

concessão, com a respectiva situação (nota técnica, trem-tipo, largura, etc.) ao longo dos anos, e indique aquelas que demandam intervenções da frente de recuperação e manutenção de OAEs, nos termos do contrato celebrado, os prazos originais e atuais, assim como os percentuais de recuperação atingidos;

b.10.3 – atualize, periodicamente, os relatórios descritos nos subitens anteriores após a sua publicação;

b.10.4 – publique, de imediato, em seu sítio eletrônico, a proposta comercial da licitante vencedora do leilão (certames em que se exigiu plano de negócios) e o PER original, assim como os planejamentos anuais pretéritos, cujo acompanhamento tenha sido encerrado;

b.11) no prazo de trinta dias, efetue o acionamento das garantias contratuais de todos os contratos de concessão, dado que a ANTT prestou informação de que todas as concessionárias da 1ª, 2ª e 3ª etapas possuem inexecuções importantes em todas as frentes de execução previstos nos referidos contratos de concessão;

b.12) no prazo de sessenta dias, revise os seguros firmados pelas concessionárias com as seguradoras de forma a verificar se o escopo (objetos/eventos) segurado se coaduna com o requerido para cada contrato de concessão;

b.13) no prazo de sessenta dias, com base nos sistemas de operação da concessionária (arrecadação, pesagem, CFTV, sistema de operação), monitore em tempo real a rodovia, identificando a disponibilidade de cada serviço contratual (CFTV, balança, socorro mecânico), bem como o tempo de atendimento de cada chamado de forma a acompanhar a operação da rodovia, aplicando em caso de descumprimento, medidas de enforcement;

b.14) no prazo de seis meses, se utilize de sistema informatizado, capaz de controlar todo o ciclo de apuração e aplicação de penalidade (advertência e multa), nas diversas instâncias (1ª a 3ª instâncias), identificando valor da multa, motivo da aplicação (vinculação a obrigação), apuração da responsabilidade (culpa), status do processo, status de pagamento da multa, entre outras, bem como o controle de acionamento das garantias;

b.15) no prazo de trinta dias, instaure processo administrativo para a realização do levantamento dos serviços efetivamente executados pelas concessionárias pertencentes a terceira etapa até o término de quinto ano de concessão, data de término dos serviços de restauração, enviando, ao término, aos financiadores públicos;

*c) **realizar oitiva** da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que no prazo de quinze dias, se manifeste:*

c.1) sobre os pontos abordados por este relatório a respeito da Resolução ANTT 5.859/2019, haja vista o risco de ineficácia da norma, uma vez que se verificou que os dados de entrada no modelo não são aferidos de forma independente pela ANTT, possibilitando, assim, a obtenção de notas neutras ou até positivas para empresas inadimplentes, esclarecendo como irá obter cada dado de entrada necessário para aplicar a metodologia multicritério;

c.2) sobre os pontos abordados por este relatório a respeito da Resolução ANTT 5.860/2019, diante dos riscos de gerar pagamento superfaturado às concessionárias, a partir da utilização de custos contábeis e documentos fiscais fornecidos por elas próprias, assumindo o risco dos seus valores, em afronta à matriz de riscos do contrato de concessão, e ao art. 31 da Lei 8.987/1995, detalhando como irá aplicar a norma (os dados utilizados e as correções previstas);

d) recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

d.1) efetue regulamentação sobre o dano causado pela concessionária no caso de caducidade;

d.2) exclua o inciso XXIV do art. 6º da Resolução 4.071/2013 considerando para fins de apenação de inidoneidade casos como fraudes nos ensaios de pavimentos e fraude em envio de documentação;

- e) recomendar ao Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que se abstenha de dar prosseguimento a nova etapa de concessões de rodovias federais até que haja correção dos achados aqui reportados;
- f) recomendar à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de incluir, nos trabalhos de fiscalização, ação de controle com foco nos mecanismos a serem utilizados pelo BNDES a fim de acompanhar o adimplemento não financeiro dos projetos apoiados pelo banco;
- g) dar ciência do Acórdão que vier a ser prolatado ao BNDES para que adote as providências que julgar cabíveis;
- h) dar ciência ao Acórdão que vier a ser prolatado à Presidência e ao Congresso Nacional para que avaliem a conveniência e a oportunidade da alteração dos artigos que tratam do sigilo relacionado à apuração de possíveis infrações no âmbito da ANTT (78-B) e do limite máximo da sanção (78-F) a ser aplicados nas concessionárias, vistos que os mesmos foram incluídos na Lei 10.233/2001 pela medida provisória 2.217-3 de 4 de setembro de 2001, e eternizado pela Emenda Constitucional 32/2001 (sem terem passado pela deliberação do Congresso Nacional), destacando que os mesmos violam a Constituição em especial o art. 37 § 3º inciso II c/c art. 5º inciso XXXIII, informando, ainda que a deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer as correspondentes cópias, em mídia impressa;
- i) dar ciência do Acórdão que vier a ser prolatado a titular da 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal para conhecimento e verificação do reflexo no processo 1023220-63.2019.4.01.3400 informando que a deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer as correspondentes cópias, em mídia impressa.”

3. Por meio do Despacho inserido à peça 372, restitui os autos à SeinfraRodoviaAviação para que se manifestasse sobre petições da ANTT, das Concessionárias K-Infra e Viabahia, que foram juntadas aos autos (357, 359, 361 e 364-370). Determinei ainda que a unidade técnica avaliasse a incidência da Resolução TCU 315/2020, no tocante à construção participativa das decisões do Tribunal, haja visto que não fora oportunizado à ANTT a apresentação de comentários sobre as propostas de encaminhamento constantes do Relatório de Fiscalização 124/2019.

4. Transcrevo, na sequência, a derradeira instrução da área técnica, que contou com a anuência do dirigente da unidade (peças 375-376):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT em decorrência dos achados reportados no âmbito da auditoria operacional finalizada em 2018 (TC 012.624/2017-9) na qual o Colegiado concluiu que o Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe) possuía inadequada estruturação (de seu planejamento estratégico e de sua gestão), bem como apresentava desempenho insuficiente.*

2. *O Relatório de Fiscalização 124/2019 (peças 352 a 354) avaliou os atos administrativos relacionados ao inadimplemento, à renegociação e à relicitação dos contratos de concessões de rodovias federais, de forma a entender quais ações poderiam estar contribuindo com as inexecuções verificadas na auditoria anterior, bem como entender como a ANTT está se preparando para resolver o inadimplemento verificado nos contratos sob sua responsabilidade.*

3. *Esta instrução tem por objetivo se manifestar sobre quatro grupos de documentos (peças 357, 359, 361 e 364-370), bem como avaliar a incidência da Resolução TCU 315/2020, conforme instruções dadas pelo Despacho à peça 372.*

HISTÓRICO

4. *A auditoria se iniciou em 17/5/2019, conforme portaria de fiscalização 372/2019 (peça 2) e se estendeu até o dia 29/11/2019, conforme portaria de fiscalização 650/2019 (peça 8).*

5. *O Relatório preliminar (peça 21) foi disponibilizado para a ANTT, por meio do Ofício 5737/2020 (peça 22), sem a proposta de encaminhamento, conforme Portaria-TCU 280/2010 alterada pela Portaria-TCU 168/2011.*

6. *O Relatório preliminar foi classificado como sigiloso dado seu caráter preliminar, conforme trecho constante do Ofício 5737/2020 (peça 22). Nesse sentido, todas as folhas contêm marca d'água com a palavra "sigiloso".*

7. *A ANTT encaminhou sua manifestação, conforme peças 28-34.*

8. *Em 10/4/2020 foi concluído o relatório de fiscalização (peça 352 -354). Destaque-se que quando da conclusão do relatório de fiscalização as evidências cadastradas no sistema fiscalis foram carregadas automaticamente no sistema e-tcu (peças 35-351).*

9. *Em 7/5/2020, a K-Infra Rodovia do Aço S/A peticionou acesso aos autos (peça 356-357).*

10. *Em 18/5/2020, a Viabahia Concessionária de Rodovias S.A. juntou petição conforme peças 358-359.*

11. *Em 19/5/2020, a Procuradoria Federal junto à ANTT se manifestou nos autos conforme peças 360-362.*

12. *Em 7/5/2021, a ANTT anexou aos autos memoriais (peças 364-370). Bem como apresentou por e-mail, planilha eletrônica, encaminhada em 29/5/2021 (peça 373, itens não digitalizáveis).*

13. *O Ministro Relator Antonio Anastasia, por meio de despacho (peça 372), restituiu o processo à unidade técnica para a manifestação sobre o grupo de quatro peças destacado abaixo, e avaliação sobre a incidência da Resolução TCU 315/2020 no tocante à "construção participativa das propostas de encaminhamento constantes no Relatório de Fiscalização 124/2019".*

Primeiro: *pedido de ingresso no processo formulado pela K-INFRA Rodovia do Aço (peça 357, de 5/5/2020);*

Segundo: *petição da VIABAHIA Concessionária de Rodovias S.A. (peça 359, de 18/5/2020), na qual informa a este Tribunal que a ANTT teria promovido, indevidamente, a juntada do Relatório de Fiscalização 124/2019 aos autos do Procedimento Arbitral CAM-CCBC nº 64/2019/SEC7, que tramita no Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil-Canadá;*

Terceiro: *petição da ANTT (peça 361, de 19/5/2020), por meio da qual comunica a utilização do referido Relatório de Fiscalização nos autos daquele procedimento arbitral e solicita tratamento sigiloso das informações tratadas junto à Câmara Arbitral, de forma a evitar prejuízos à fiscalização do TCU; e*

Quarto: *memoriais apresentados pela ANTT (peças 364-370, de 7/5/2021), em que alega trazer diversas informações complementares e formula pedidos em face das propostas de encaminhamento apresentadas pela unidade técnica.*

14. *Dessa forma, esta instrução tem por objetivo se manifestar sobre quatro grupos de documentos (peças 357, 359, 361 e 364-370), bem como avaliar a incidência da Resolução TCU 315/2020, conforme instruções dadas pelo Despacho à peça 372.*

EXAME TÉCNICO**I. Pedido de ingresso da K-Infra Rodovia do Aço (peça 357)****I.I Pedido**

15. A concessionária pede acesso aos autos para “acompanhar a tramitação do processo, mesmo não constando como parte, haja vista a possibilidade de ser afetada ou até mesmo implicada por tal procedimento” (peça 357, p.1).

I.II Análise

16. Desde a aprovação da Resolução TCU 316/2020, advogados, delegados da Polícia Federal e membros do Ministério Público previamente cadastrados podem acessar aos autos de processos não sigilosos, mesmo que não sejam partes do processo.

17. Nesse sentido, dado que a concessionária busca apenas acompanhar a tramitação do processo, tem-se que a própria concessionária, por meio do respectivo jurídico, deve realizar o cadastro no sistema do TCU (conecta TCU) para conseguir acessar ao processo em questão.

18. Ressalta-se, entretanto que algumas peças deste processo são sigilosas e que a concessionária K-Infra não terá acesso, sendo elas:

peças 58 a 70; 129-130; 170 a 203; 206; 339-341; 348; 349;351 - versam sobre processos de penalidades das concessionárias (art. 78-B da Lei 10.233/2001);

peças 221-222; 235-237; 241-242; 248-250; 260-291; 295; 304; 317-328; 331-334 - documentos relativos ao financiamento do BNDES (Sigilo empresarial);

peças 360-362 – classificação sigilosa efetuada pela Procuradoria Federal junto à ANTT (referente a arbitragem).

19. Dessa forma, propõe-se dar ciência à Concessionária K-Infra Rodovia do Aço que o acesso às peças não sigilosas de qualquer processo não sigiloso do TCU pode ser obtido por meio do sistema conecta TCU, após regular cadastro dos advogados da concessionária no sistema conecta-TCU (dúvidas cacidadao@tcu.gov.br ou pelo telefone (61) 3527-5234).

II. Petição da VIABAHIA (peça 359)**II.I Pedido**

20. A Viabahia Concessionária de Rodovias S.A. informa que “busca há tempos acesso aos autos do TC 010.222/2019-7 para conhecer seu conteúdo, por se tratar de procedimento relativo aos contratos de concessão de rodovias” (peça 359, p. 3).

21. Cita cinco processos autuados no TCU (TCs 031.024/2019-0, 027.655/2019-9, 034.098/2019-4, 011.466/2020-0 e 015.891/2020-8) e informa que o indeferimento sempre se deu por: processo estar em curso; relatório de auditoria estar em fase preliminar, e, portanto, ser sigiloso; inexistência da decisão de mérito e risco de comprometimento da atividade de inteligência, investigação ou fiscalização).

22. Para defender seu ponto, transcreve trecho do despacho contido no TC 015.891/2020-8.

23. Destaca, no entanto, que foi surpreendida pela juntada desse “relatório preliminar e sigiloso” pela ANTT aos autos do Procedimento Arbitral CAM-CCBC 64/2019/SEC7, que tramita no Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de comércio Brasil Canadá, instruindo graves acusações da Agência contra a Concessionária. Lembra que a ANTT teria a obrigação de resguardar sigilo conforme a LAI e a Resolução TCU 294/2018.

24. Informa que a ANTT teria sido desleal, sem apresentá-lo como preliminar. Reitera que não foi dada oportunidade de acesso à concessionária.

25. *Ressalta que a atuação desleal foi informada ao Tribunal Arbitral.*
26. *Requer que: confirmada a autenticidade do relatório de fiscalização juntado pela ANTT no procedimento arbitral, seja apurada violação do dever de sigilo. Requer, ainda, a tramitação desse pedido em sigilo até a análise*

II.II Análise

27. *Cabe, antes de analisar o pedido da Concessionária Viabahia, tecer alguns esclarecimentos. A petição ora analisada foi protocolada pelo advogado da Concessionária por meio do protocolo eletrônico do TCU contendo duas peças: a primeira, a petição propriamente dita, classificada pelo advogado como pública (peça 359) e a segunda, Relatório de Fiscalização do TCU, classificada como sigilosa (peça 360).*
28. *Nesse sentido, descabe o pedido de tramitação sigilosa da petição ora analisada dado que o próprio advogado classificou sua petição como pública (ainda mais considerando que diversos advogados já tiveram acesso aos autos por conta do permissivo dado pela Resolução TCU 316/2020).*
29. *Por meio do relatório de acesso do processo no sistema e-TCU, verifica-se que o advogado da Concessionária Viabahia já possui acesso a estes autos desde 26/10/2020. Dessa forma descabe qualquer encaminhamento no sentido de dar ciência da possibilidade de acesso aos autos/vista eletrônica, por meio do sistema conecta-TCU, de peças não sigilosas, de qualquer processo não sigiloso do TCU.*
30. *Cabe pontuar que no Relatório que foi juntado aos autos pelo advogado (cópia do que teria sido enviado à arbitragem pela ANTT) não consta a marca d'água de "sigiloso", possui um tópico no qual efetua a análise da "manifestação preliminar" e efetua proposta de encaminhamento. Dessa forma, o Relatório de fiscalização que teria sido enviado à arbitragem pela ANTT é o "final" e não o preliminar como dito pelo advogado.*
31. *Reforça tal constatação o fato de a ANTT ter se referido na petição encaminhada ao TCU em 18/5/2020 (peça 361) da seguinte forma: "[REDACTED] achados da fiscalização 124/2019, objeto do Relatório de Fiscalização, datado de 07 de abril de 2020 (anexo), [REDACTED] Como se observa compulsando os autos, referido relatório se trata da versão final (peça 352).*
32. *Dessa forma, descabe o pedido de apuração do dever de sigilo.*
33. *Ressalte-se, por fim, que não há informações sigilosas nem no Relatório preliminar e nem no Relatório "final". O sigilo do Relatório de Fiscalização preliminar decorria da ausência do posicionamento dos gestores sobre os fatos apurados pelo TCU. Nesse sentido, atualmente ambos os relatórios estão classificados como "públicos" (peças 21 e 352).*
34. *Dessa forma, propõe-se dar ciência à Concessionária ViaBahia e à ANTT que o relatório que teria sido juntado aos autos do procedimento arbitral (cópia da peça 360) se trata do Relatório de Fiscalização 124/2019 (em sua versão final) e que a autenticidade do documento pode ser atestada pela comparação com a peça 352, descabendo, portanto, o "pedido de apuração da violação do dever de sigilo cometida pela ANTT", impetrado pela Viabahia.*

III. Petição da Procuradoria Federal junto à ANTT (peça 361)

III.I Pedido

(...)

III.II Análise

41. *Destaca-se que, conforme analisado no tópico anterior, o relatório de fiscalização que teria sido anexado aos autos do Procedimento Arbitral já teria sido o Relatório de Fiscalização*

“final” (dado que seria cópia da peça 360, conforme alegação do advogado da concessionária ViaBahia).

42. Ressalta-se mais uma vez que não há informações sigilosas nem no Relatório “preliminar” e nem no Relatório “final”. O sigilo do Relatório de Fiscalização preliminar decorria da ausência do posicionamento dos gestores sobre os fatos apurados pelo TCU. Nesse sentido, hoje ambos os relatórios estão classificados como “públicos” (peças 21 e 352).

43. Dado que as peças são públicas, entende-se que as informações podem ser utilizadas nos procedimentos arbitrais, sendo relevante apenas informar que, ainda não há deliberação de mérito no processo.

44. Dessa forma, propõe-se dar ciência a Procuradoria Federal junto à ANTT que as informações contidas no Relatório de Fiscalização 124/2019 são públicas e podem ser utilizadas nos procedimentos arbitrais, cabendo apenas ressaltar que, como não há deliberação de mérito no processo (carece ainda de submissão ao Plenário, inexistindo Acórdão), o posicionamento das irregularidades encontradas representam a opinião da unidade técnica (e não necessariamente do Tribunal).

IV. Memoriais da ANTT (peça 364-370)

IV.I Pedido

45. Documentos que compõem os memoriais:

Peça	Tipo do Documento	Descrição da Peça
364	Documento principal	Memoriais com informações complementares em vista do Relatório de Fiscalização (peça 352)
373	Anexo ao documento principal (planilha excel, não digitalizável)	DOC.1 - SEI 6301415 Plano de Ação aprovado pela Diretoria Colegiada da ANTT
365	Anexo ao documento principal	DOC.2 - Ata da 887ª Reunião Pública de Diretoria ANTT
366	Anexo ao documento principal	DOC.3 - SEI 6198379 Nota SEI nº 2305/2021/SUROD/DIR
367	Anexo ao DOC.3	DOC.4 - SEI 6214284 Anexo III Atividades Plano de Ação
368	Anexo ao DOC.3	DOC.5 - SEI 6214343 Plano de Ação TCU 2190-2019 Plano de Ação aprovado pela Diretoria Colegiada da ANTT
369	Anexo ao DOC.3	DOC.6 - SEI 6214408 Anexo Ofício Plano de Ação 2190_2019
370	Anexo ao DOC.3	DOC.7 - SEI 6355567 Anexo I Atividades Plano de Ação

46. Os memoriais apresentados pela ANTT têm por objetivo apresentar informações complementares em vista do Relatório de Fiscalização 124/2019 apresentado pela SeinfraRodoviaAviação, abordando os itens de **determinação (b.1 a b.15)**, de **oitiva (c.1 e c.2)** e de **recomendação (d.1 e d.2)** propostos no referido relatório (peça 352, pp 155 a 157).

47. A ANTT classifica esses itens em três dimensões:

- (i) gerencial/operacional: itens b.1, b.2, b.3, b.4, b.5, b.10, b.13 e b.14;
- (ii) contratual: b.6, b.7, b.8, b.9, b.11, b.12 e b.15; e
- (iii) regulatória: c.1, c.2, d.1 e d.2.

48. *Identifica que o conteúdo da determinação proposta se assemelha ao veiculado à ANTT em recomendações e determinações deliberadas nos Acórdãos 1.174/2018 (TC 028.343/2017), 1.096/2019 (TC 002.469/2018-9) e 2.190/2019 (TC 012.524/2017-9), todos do Plenário e de relatoria do Ministro Bruno Dantas.*

49. *Considerando as três dimensões indicadas, particiona a manifestação nos seguintes pontos:*

a. existência de plano de ação aprovado pela Diretoria Colegiada da ANTT, em andamento, e a desnecessidade de imposição de novos prazos e novas providências quanto à implantação de soluções de tecnologia da informação (dimensão gerencial/operacional - itens b.1, b.2, b.3, b.4, b.5, b.10, b.13 e b.14);

b. peculiaridade do acompanhamento/fiscalização dos contratos de concessão, seu impacto na análise de projetos executivos das intervenções de recuperação e manutenção, na análise dos serviços de restauração realizados pelas concessionárias nos primeiros anos da vigência contratual e na definição do quantitativo de serviços de apoio à fiscalização (dimensão contratual - itens b.6, b.7, b.8, b.9 e b.15);

c. processo administrativo de acionamento das garantias contratuais (dimensão contratual - itens b.11 e b.12);

d. desnecessidade de oitiva acerca de pontos referentes às Resoluções ANTT 5.859/2019 e 5.860/2019 pois as medidas já em curso na ANTT são suficientes para a garantia de efetividade das normas regulatórias e as melhorias regulatórias em curso afastam a necessidade de novas recomendações (dimensão regulatória – itens c.1, c.2, d.1 e d.2).

Do primeiro tópico - letra “a” - itens b.1, b.2, b.3, b.4, b.5, b.10, b.13 e b.14

50. *Sobre o plano de ação descrito na letra “a” (peça 364, pp. 9 a 11), dimensão gerencial/operacional, em implementação na ANTT, informa que abrange os achados, propostas de determinações e recomendações constantes no Relatório de Fiscalização do TC 010.222/2019-7, outras atividades em andamento na Agência para atendimento das determinações dispostas nos Acórdãos 1.174/2018 (TC 028.343/2017), 1.096/2019 (TC 002.469/2018-9) e 2.190/2019 (TC 012.524/2017-9), além de inovações e melhorias complementares.*

51. *Em síntese, divide as atividades do plano em duas frentes: (a) implementação de sistemas, para automatizar a gestão contratual e permitir o processamento das informações com maior acurácia e menor custo regulatório; e (b) normativas, a partir da reforma regulatória promovida pela ANTT.*

52. *Ao correlacionar as propostas de determinações do Relatório de Fiscalização com o Plano de Ação, assevera que 50% das atividades previstas no plano estão ou serão atendidas com alguma melhoria ou ajuste, 37% estão ou serão atendidas parcialmente e, dessas, 25% já estavam em implementação anteriormente aos apontamentos da auditoria. Não detalha os 13% restantes, apenas classifica com “defesa” no gráfico contido na página 10 da peça 364.*

53. *Mais a frente destaca o “Projeto Transparência”, ação de iniciativa da ANTT, constante no plano de ações, que tem por objetivo a divulgação de dados e informações das rodovias federais concedidas para toda a sociedade e em especial aos usuários e ampliação das atividades de acompanhamento e monitoramento dos contratos de concessão.*

54. *Sobre a segunda parte do apontamento constante na letra “a” (peça 364, pp. 11 a 15), explica ser desnecessária a imposição de novos prazos e novas determinações para a implantação de soluções de tecnologia da informação. Para tanto, informa que, conforme exposto pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD/ANTT), por meio da Nota Técnica SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366), os itens b.1, b.2, b.3, b.4, b.5, b.10, b.13 e b.14 da proposta de*

encaminhamento constante do Relatório de Fiscalização nº 124/2019, já estão em atendimento e serão plenamente satisfeitos com a execução do Plano de Ação citado anteriormente.

55. *Para fundamentar essa afirmação, apresenta tabela na qual correlaciona os subitens do Relatório de Fiscalização com as atividades previstas no plano de ação, com prazos previstos para conclusão até 2022. Ressalta que parte dos apontamentos presentes no relatório de auditoria foram objeto de decisões anteriores do TCU e que o plano de ação se mostra até mais abrangente que a proposta encaminhada preliminarmente pela auditoria.*

56. *Conclui esse ponto entendendo que, para se evitar a imposição de prazos conflitantes com as etapas do cronograma do Plano de Ação e à luz dos princípios da economicidade e da eficiência, as determinações correspondentes aos itens b.1, b.2, b.3, b.4, b.5, b.10, b.13 e b.14: (i) sejam suprimidas; ou (ii) sejam convertidas em ação de monitoramento do Plano de Ação; ou (iii) sejam os termos e os prazos propostos compatibilizados com o Plano de Ação.*

Do segundo tópico - letra “b” - itens b.6, b.7, b.8, b.9 e b.15

57. *Sobre o ponto descrito na letra “b” (peça 364, pp. 15 a 19), inicialmente discorre que a fiscalização desempenhada pela ANTT não encontra fundamento no artigo 67 da Lei 8.666/1993 (atual artigo 117 da Lei 14.133/2021), de modo que não se impõe à agência reguladora a análise e verificação dos custos unitários dos projetos executivos das intervenções previstas originalmente nos contratos de concessão. Assevera que, pela própria natureza do contrato de concessão, a fiscalização da ANTT é pautada pelo atendimento dos parâmetros de desempenho estabelecidos no contrato de concessão, sendo este o objeto da fiscalização da ANTT, no acompanhamento ordinário da execução do serviço.*

58. *Com esse entendimento, observa equivocada o pressuposto constante no Relatório de Fiscalização 124/2019 de que a fiscalização a ser realizada pela ANTT, nas frentes de recuperação e manutenção de pavimentos, de obras de arte especiais e de sinalização demandem sempre a análise e fiscalização dos respectivos projetos executivos. Em que pese reconheça que a sistemática de fiscalização por parâmetro de desempenho possa ser aprimorada.*

59. *Nesse contexto, transcreve trecho da Nota Técnica 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366), por meio do qual a Superintendência de Rodovias informa sobre proposta de resolução estabelecendo modelo híbrido de fiscalização. Pela proposta, preservar-se-á a regra de fiscalização com base em parâmetros de desempenho, mas, em se verificando o descumprimento substancial dos referidos parâmetros, a ANTT imporá à concessionária o dever de implementação de campanha de recuperação, com a apresentação de projeto executivo e acompanhamento pela fiscalização.*

60. *Defende a supressão dos itens b.6 e b.7, que, respectivamente, determinam à ANTT para que “de imediato, exija das concessionárias a apresentação de projetos executivos, em prazos e em condições compatíveis com as obrigações contratuais pactuadas (...)” e que “de imediato, fiscalize a implantação dos projetos executivos das intervenções indicadas no subitem anterior”.*

61. *Quanto ao item b.6, explica que a determinação sugerida teria como condicionante a circunstância de a obrigação de apresentação dos projetos executivos estar prevista contratualmente, e uma vez que a ANTT não tem se furtado em fazer essa exigência, encontrando-se expressamente entabulada, não se verifica, in casu, necessidade de sua formalização pela Corte de Contas.*

62. *Em relação ao item b.7, reitera que os contratos de concessão de infraestrutura rodoviária, especialmente para as obras de recuperação e manutenção, orientam-se pelo atendimento de parâmetros de desempenho pelas concessionárias, não havendo fundamento regulatório ou contratual para que a ANTT faça acompanhamento pari passu da execução dos projetos de recuperação dos elementos da rodovia. Tendo em vista que a regulação prevista no contrato é por incentivos e por parâmetros e não por medição de custos unitários e o tema é objeto de estudo em elaboração de reforma regulatória, conclui também ser caso de supressão da proposta veiculada em*

relação ao subitem b.7 do Relatório de Fiscalização 124/2019.

63. Subsidiariamente, caso o Tribunal não acolha a proposta de supressão desses dois itens, requer que tais determinações sejam convertidas em recomendação, nos termos delineados na Nota Técnica 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366) para que a ANTT exija projetos executivos de recuperação nos casos em que o contrato de concessão for expresso nesta obrigação e para que a Agência acompanhe a implantação de projetos executivos de recuperação, somente em casos específicos, quando, e na forma, que a regulação ou o contrato de concessão assim o determine.

64. Sobre a proposta correspondente ao item b.15 (peça 364, pp. 19 a 20) avalia que está fundamentada na premissa equivocada de cabe à ANTT realizar sempre fiscalização sobre todos os projetos executivos das obras a serem executadas, e por isso sugere sua supressão. Nesse item consta que se “instaure de processo administrativo para a realização do levantamento dos serviços efetivamente executados pelas concessionárias pertencentes a terceira etapa até o término de quinto ano de concessão, data de término dos serviços de restauração, enviando, ao término, aos financiadores públicos.”

65. Para tanto, repete o entendimento de que a fiscalização da ANTT, por sua natureza e pelo que consta dos contratos de concessão, pauta-se por regulação por incentivos e atendimento de parâmetros de desempenho, não sendo realizado regulação por custos. Noutras palavras, explica que a concessionária tem a obrigação de cumprir com parâmetros estabelecidos no contrato e que compete à ANTT fiscalizar, anualmente, inclusive no 5º ano, último ano da fase de recuperação, o seu cumprimento, não cabendo à Agência avaliar o mérito das soluções escolhidas pela concessionária para alcançar tais parâmetros.

66. Esclarece também que a ANTT não possui obrigação legal ou contratual para encaminhar informações sobre a gestão e fiscalização contratuais a eventuais financiadores públicos de forma proativa. Com efeito, informa que a Agência não figura como parte contratante ou contratada no contrato de financiamento. De todo modo, registra que, caso os financiadores entendam pertinente, é possível requererem informações específicas à ANTT, de acordo com a necessidade verificada no caso concreto.

67. Nada obstante, anota que esta questão é objeto de reflexão por parte da ANTT, sendo, inclusive, atividade pontuada no Plano de Ação, no tópico relacionado à “Definição de procedimento e metodologia para acompanhamento e recebimento da fase de recuperação”.

68. Do exposto, conclui que a proposta constante do subitem b.15 não merece ser acolhida pelo Tribunal, devendo ser suprimida, ou, alternativamente, que seja convertida em ação de monitoramento do Plano de Ação aprovado, ou, subsidiariamente, caso não acolhida nenhuma das sugestões, requer a alteração de prazo e da proposta, de forma a alinhá-la com o modelo de regulação efetivamente previsto nos contratos de concessão, nos termos apontados na Nota Técnica SEI nº 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366).

69. O item b.9 (peça 364, pp. 20 a 23) propõe que, no prazo de seis meses, inclua nos novos contratos de supervisão mencionados no item b.8 quantitativos de serviços que possibilitem avaliação dos parâmetros de desempenho da frente de recuperação e manutenção do pavimento e da sinalização independente dos relatórios de monitoração apresentados pelas concessionárias.

70. Sobre essa proposta de determinação, inicialmente faz breve reflexão a respeito das estratégias de atuação estatal frente ao setor econômico a ser regulado. Comenta que o surgimento da atividade regulatória estatal veio acompanhado do modelo mais básico de regulação – de comando e controle – que consiste basicamente no estabelecimento de regras jurídicas determinando padrões de conduta a serem seguidos pelo setor regulado, na fiscalização do cumprimento dessas regras e na punição daqueles que as infringem.

71. *Esclarece que esse modelo de regulação passou a ser questionado sob o ponto de vista econômico, já que a imposição da norma gera custos limitantes, passando-se a conceber nível “ótimo” de enforcement (que nunca será total) e nível “ótimo” de tolerância ao desvio. Para sustentar essa afirmação, transcreve entendimentos de doutrina especializada e texto do filósofo Michael Foucault.*

72. *Informa que nesse cenário houve evolução das teorias regulatórias, de forma que a construção de sistema de enforcement é medida que atende às modelagens mais modernas de regulação, e a escolha do critério de priorização de tais medidas de enforcement é etapa fundamental no desenho da regulação, principalmente sob os aspectos de custos elevados e de escassez de recursos.*

73. *Discorre que no âmbito da exploração das infraestruturas rodoviárias, tem-se que a dimensão territorial deste setor impossibilita a adoção de modelo regulatório tradicional de comando e controle. Com efeito, qualquer ilação pela necessidade da onipresença do agente regulador frente a todas as circunstâncias do mercado regulado desconsidera que as medidas de enforcement possui custo estatal nem sempre disponível e nem sempre arcável.*

74. *Avalia que a proposta inserida no item b.9 esbarra no alto custo regulatório, para o qual não há disponibilidade orçamentária e financeira, ao entender que tal medida ampliaria o escopo e quantitativo dos contratos de supervisão, para avaliação dos parâmetros de desempenho da frente de recuperação e manutenção, independentemente dos relatórios de monitoração.*

75. *Registra que, nada obstante, outras medidas de enforcement estão sendo pensadas de modo a reduzir o risco da preponderância de informações fornecidas pela própria concessionária no processo fiscalizatório, e cita trecho da manifestação da Superintendência de Rodovias, da Nota Técnica nº 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366. p. 9).*

76. *Tendo em vista tais aspectos, considerando principalmente a restrição orçamentária vivenciada pelo Governo Federal, conforme asseverado na Nota Técnica SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366), e a grande extensão das rodovias concedidas, bem como a existência de outras medidas de enforcement menos custosas disponíveis, entende que a proposta constante do item b.9 não merece ser acolhida pelo Tribunal, devendo ser suprimida, ou alternativamente, ser convertida em ação de monitoramento do Plano de Ação aprovado. Subsidiariamente, caso não acolhida uma dessas duas sugestões, requer a alteração do prazo e da proposta, de forma a alinhá-la com o modelo de regulação.*

77. *No que concerne à proposta veiculada no item b.8 (peça 364, p. 23), de contratação de serviços de supervisão concomitantemente à licitação para a concessão de novos trechos à exploração da iniciativa privada, informa-se que a referida ação está prevista no Plano de Ação em implementação na ANTT e será, portanto, atendida integralmente por meio do Plano de Ação "Contratação de supervisora para os novos contratos de concessão recentemente assinados e com previsão de assinatura."*

78. *Dessa forma, ao considerar que a proposta de determinação relativa ao item b.8 já está em atendimento por aquela Agência, requer que seja convertida em ação de monitoramento do Plano de Ação aprovado.*

Do terceiro tópico - letra “c” - itens b.11 e b.12

79. *Registra (peça 364, pp. 23 a 25) que SeinfraRodoviaAviação concluiu que o instrumento de acionamento de garantias de execução contratual tem sido subutilizado, oportunidade que propõe, no item b.11, que a Agência “no prazo de trinta dias, efetue o acionamento das garantias contratuais de todos os contratos de concessão, dado que a ANTT prestou informação de que todas as concessionárias da 1ª, 2ª e 3ª etapas possuem inexecuções importantes em todas as frentes de*

execução previstos nos referidos contratos de concessão”.

80. *Reconhece a necessidade de aprimoramento desta medida de enforcement, sopesando as dificuldades operacionais para a implementação do processo de acionamento de garantia.*

81. *Divide em dois momentos que precisam ser melhorado o processo para acionamento das garantias de execução contratual: o relacionado à apuração da indenização devida em face a inexecução da obra/serviço, principalmente nos contratos de concessão em que não há valor financeiro associado, tal qual os contratos da terceira etapa; e o correspondente à destinação da indenização paga pela seguradora, dirigida à conta única do Tesouro, impossibilitando que o valor seja diretamente revertido ao investimento para o qual foi contratado.*

82. *Entende que além de o valor indenizado não possuir destinação específica para o investimento não executado pela concessionária, o pagamento da indenização, em si, retiraria da concessionária a obrigação de fazer prevista originalmente no contrato. Tal circunstância impõe um aprofundamento dos debates entre os autores envolvidos na regulação no que concerne em que medida a utilização do acionamento da garantia contratual constitui, de fato, medida de enforcement ao adimplemento contratual.*

83. *Esclarece que, no bojo da reforma regulatória ora em curso, esta Agência pretende disciplinar – observado o devido processo regulatório, com participação social e decisão pela Diretoria Colegiada – o detalhamento da referida garantia, no que concerne aos pontos hoje passíveis de muita divergência interpretativa, a exemplo do respectivo fato gerador, da identificação do garantidor obrigado e do momento adequado para comunicação da expectativa e ocorrência do sinistro.*

84. *Neste sentido, a ANTT, em atendimento, inclusive, ao Acórdão 1.096/2019, inseriu “O aperfeiçoamento do procedimento de execução de garantias contratuais” como ponto no Plano de Ação já encaminhado a essa Corte.*

85. *Com essas considerações, para evitar possível sobreposição de determinações por parte do TCU e considerando a dificuldade operacional acima relatada, entende que a proposta relativa ao item b.11 deve ser suprimida. Subsidiariamente, pede que a recomendação seja no sentido de conceder prazo para que a ANTT aprimore os procedimentos de acionamento da garantia dos Contratos de Concessão em até 12 meses.*

86. *No que concerne à proposta de determinação, constante do subitem b.12, informa que a proposição está sendo atendida por meio do Plano de Ação que trata da “Revisão dos seguros firmados pelas concessionárias com as seguradoras de forma a verificar se o escopo (objetos/eventos) segurado se coaduna com o requerido para cada contrato de concessão”, e que promoverá, a partir de fevereiro de 2021, a revisão dos seguros firmados pelas concessionárias com as seguradoras de forma a verificar se o escopo (objetos/eventos) segurado se coaduna com o requerido para cada contrato de concessão.*

87. *Com isso, avalia que a proposta relativa ao item b.12 deve ser convertida em ação de monitoramento do Plano de Ação aprovado.*

Do quarto tópico - letra “d” - itens c.1, c.2, d.1 e d.2

88. *Avalia que as oitivas propostas nos itens c.1 e c.2 (peça 364, pp. 25 a 27) não devem prosperar.*

89. *Para tanto, sobre o risco de ineficácia da Resolução ANTT 5.859/2019, diante da ausência de aferição independente dos dados de entrada, a área técnica da ANTT, apontado no item c.1, informa, com base na Nota SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366), que tal análise será garantida “considerando a existência da supervisora para auditar os dados de monitoração e que, com a implementação do CNSO será possível, em um futuro próximo, acesso em tempo real às informações*

estratégicas das concessões”.

90. *Entende tratar-se, pois, de risco que não guarda relação, per si, com a construção do modelo regulatório da agência, e sim com eventuais mecanismos de aferição fática dos dados fornecidos pelos concessionários.*

91. *Com esse entendimento, ressalta que as várias melhorias gerenciais constantes do já citado Plano de Ação, aprovado pela Diretoria Colegiada e em execução desde setembro de 2020, reforçam os mecanismos de fiscalização da ANTT e aferição independente dos dados fornecidos pelas concessionárias, razão pela qual oitiva adicional da agência neste ponto ser desnecessária, podendo constar tal preocupação de eventual ação de monitoramento do TCU.*

92. *Da mesma forma, sustenta desnecessária a oitiva da ANTT proposta no item c.2, na qual, a respeito da Resolução 5.860/2019, indica “riscos de gerar pagamento superfaturado às concessionárias, a partir da utilização de custos contábeis e documentos fiscais fornecidos por elas próprias”.*

93. *Sustenta esse entendimento esclarecendo que os arts. 13 e 14 da própria Resolução 5.860/2019 possuem comando que exige análise e verificação independente dos dados necessários ao cálculo da indenização eventualmente devida.*

94. *Sobre a recomendação proposta no item d.1, informa (peça 364, p. 27), a partir de excerto da Nota SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366, p. 14), que existem medidas em curso que já a atende, a saber: “Entende-se que a proposta do item ‘d.1’ está sendo atendida por meio da atividade do Plano de Ação, que trata da ‘Definição de procedimentos e critérios para a instrução e acompanhamento do processo de caducidade, assim como sobre a valoração do dano causado pela concessionária’ ”.*

95. *Com relação ao item d.2, também com base na Nota SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366, p. 15) indica que o tema proposto na recomendação será tratado na reforma regulatória que será promovida pela ANTT em 2021 no âmbito do projeto de Regulamento das Concessões Rodoviárias, momento no qual a conveniência e oportunidade de atendimento da recomendação ora proposta será avaliada sob o ponto de vista técnico, jurídico e regulatório, inclusive considerando a participação social.*

96. *Com essas considerações, conclui desnecessárias as recomendações propostas nos itens d.1 e d.2.*

Das conclusões e pedidos

97. *Conclui a manifestação nos seguintes termos:*

93. *Diante das razões apresentadas, a ANTT requer que o Tribunal que*

i) *Não acolha as propostas apresentadas pela SeinfraRodoviaAviação nos subitens **b.1, b.2, b.3, b.4, b.5, b.10, b.11, b.12 b.13, b.14 e b.15** devendo ser integralmente suprimidas, pois já foram integral ou parcialmente atendidas ou estão em atendimento pela ANTT por meio do Plano de Ação.*

Caso o Tribunal assim não entenda, requer, com fundamento no art. 243 c/c art. 250, III do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que as propostas de encaminhamento da unidade técnica responsável, em relação aos subitens itens b.1, b.2, b.3, b.4, b.5, b.10, b.11, b.12 b.13, b.14 e b.15 sejam convertidas em ação de monitoramento do Plano de Ação.

Na eventualidade de não ser convertido em ação de monitoramento, que sejam compatibilizados os termos e os prazos propostos pela SeinfraRodoviaAviação com o Plano de Ação já aprovado pela Diretoria Colegiada da ANTT [peça 365, p. 6], na forma indicada na Nota SEI 2305/2021/SUROD/DIR [peça 366].

ii) *Não acolha a proposta apresentada pela SeinfraRodoviaAviação no subitem **b.6** pois determina o atendimento ao contrato de concessão - que já é feito pela Agência, e **b.7, objeto de estudo em elaboração de reforma regulatória**, devendo os subitens ser integralmente suprimidos.*

Caso o Tribunal assim não entenda, requer, a conversão das propostas de determinação em recomendação.

Na eventualidade de não serem convertidas em recomendação, requer que sejam compatibilizados os termos e os prazos propostos pela SeinfraRodoviaAviação com aqueles indicados na Nota SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366)

*iii) Não acolha a proposta apresentada pela SeinfraRodoviaAviação no subitem **b.8**, devendo ser integralmente suprimida, pois já cumprida pela ANTT.*

*iv) Não acolha a proposta apresentada pela SeinfraRodoviaAviação no subitem **b.9**, devendo ser integralmente suprimida, pois será implementada no bojo da reforma regulatória e de restrição orçamentária da ANTT.*

Caso o Tribunal assim não entenda, requer, a conversão da proposta de determinação em recomendação, na forma indicada na Nota SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366).

Na eventualidade de não ser convertida em recomendação, requer que sejam compatibilizados os termos e os prazos propostos pela SeinfraRodoviaAviação com aqueles indicados na Nota SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366).

*v) Não acolha a proposta apresentada pela SeinfraRodoviaAviação no subitem **b.12**, devendo ser integralmente suprimida, pois está em atendimento pela ANTT por meio do Plano de Ação.*

Caso o Tribunal assim não entenda, requer, a conversão da proposta de determinação em recomendação, na forma indicada na Nota SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366).

Na eventualidade de não serem convertidas em recomendação, requer que sejam compatibilizados os termos e os prazos propostos pela SeinfraRodoviaAviação com aqueles indicados na Nota SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366).

*vi) Não acolha as propostas apresentadas pela SeinfraRodoviaAviação nos subitens **c.1** e **c.2**, devendo ser integralmente suprimidas, pois a ANTT já está implantando ações suficientes para afastar os riscos apontados pela área técnica do TCU.*

*vii) Não acolha as propostas apresentadas pela SeinfraRodoviaAviação nos subitens **d.1** e **d.2** devendo ser integralmente suprimidas, pois a ANTT já está implantando ações suficientes para implementar os apontamentos da área técnica do TCU.*

94. Por fim, informa que os documentos anexos ao Plano de Ação serão encaminhados ao TCU por e-mail por se tratar de planilha excel, incompatível com os arquivos cuja juntada é admitida pelo Conecta TCU.

IV.II Análise

98. Com base nas informações constante do memorial, os itens b.1, b.2, b.3, b.4, b.5, b.10, b.11, b.12, b.13, b.14 e b.15 (item I do Pedido do Memorial) já estão sendo endereçados por meio do Plano de Ação da ANTT (cujo prazo de execução se findaria em setembro/2022 - peça 373, item não digitalizável). Nesse sentido, entende-se necessário efetuar a determinação nos moldes propostos para, por meio de monitoramento, acompanhar a execução do Plano de Ação proposto pela ANTT (item I do Pedido do Memorial).

99. A ANTT entende que o item b.6 deveria ser excluído, pois “determina o atendimento ao contrato de concessão - que já é feito pela Agência” e o b.7 seria “objeto de estudo em elaboração da reforma regulatória” (item II do Pedido do Memorial).

100. Nota-se que conforme exposto no Relatório de Fiscalização, as determinações contidas no item b.6 e b.7 endereçam os achados relacionados com a III.1.3 – Frente de recuperação e manutenção, no qual se verificou:

236. Em resumo, verificou-se que:

i) a fiscalização da frente de recuperação e manutenção do pavimento demanda a avaliação e o acompanhamento da implantação de projetos executivos das intervenções programadas que possam conduzir a rodovia a um novo ciclo de vida útil com duração não inferior àquela estabelecida em contrato;

ii) esse nível de acompanhamento requer o emprego de um sistema de gerência de pavimentos (SGP), ferramenta exigida das concessionárias nos respectivos contratos, mas que não foi

incorporada à rotina de fiscalização da ANTT;

iii) o acompanhamento da frente de recuperação e manutenção do pavimento, por parte da ANTT, encontra-se restrito à avaliação dos parâmetros de desempenho previstos nos contratos de concessão, uma vez que os projetos de engenharia não são avaliados nem a execução das obras é fiscalizada e atestada;

iv) esse controle finalístico, no entanto, é extremamente frágil, pois a ANTT se limita a verificar se os parâmetros de desempenho apresentados nos relatórios de monitoração entregues pelas próprias concessionárias situam-se dentro dos valores de referência estabelecidos contratualmente;

v) essa dependência umbilical das informações prestadas pelas concessionárias se agravou desde 2013, com a duplicação da extensão concedida, a qual não foi acompanhada da devida ampliação dos contratos de supervisão (em termos de cobertura da malha concedida e da quantidade de ensaios);

vi) a ViaBahia, ao final do 5º ano de contrato não havia promovido a efetiva recuperação do pavimento, a despeito da substancial injeção de recursos oficiais (BNDES) com tal finalidade naquele período, situação que não foi revertida posteriormente, de sorte que o pavimento está sendo gerenciado em uma situação limítrofe, característica do final de vida útil;

vii) nesse cenário, significativos investimentos deverão ser realizados pelo poder público e/ou pela futura concessionária para que as características estruturais e funcionais do pavimento que se degradou ao longo da concessão sejam restabelecidas;

viii) além disso, a ausência de um acompanhamento efetivo da frente de recuperação e manutenção do pavimento, seja das soluções contidas nos projetos seja dos parâmetros de desempenho alcançados, pode resultar em indenizações bilionárias às concessionárias, em caso de relicitação, por serviços de recuperação e manutenção do pavimento que possivelmente nunca tenham sido prestados, já que a mera conservação do pavimento, que não agrega vida útil ao ativo, não gera direito a indenização. [grifo nosso]

101. *Dessa forma, entende-se relevante a manutenção das determinações contidas nos itens b.6. e b.7. dado que a Agência não trouxe proposta de substitutivo que consiga endereçar os problemas detectados.*

102. *Frisa-se, que no âmbito das análises das relicitações, esse tema (acompanhamento dos serviços da frente de restauração) tem gerado inúmeras discussões, uma vez que a agência não efetuou o acompanhamento adequado da execução desses investimentos, tendo poucos dados para questionar os valores milionários, e alguns casos bilionários, pleiteados pelas concessionárias.*

103. *No que se refere ao pedido de supressão da determinação b.8 (item III do Pedido do Memorial), verifica-se que por meio da Nota Técnica SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366) a ANTT informa que “vislumbra-se que a proposta de recomendação já está em atendimento por esta Agência, e por estas razões, requer-se a supressão da proposta da unidade técnica do Tribunal.”*

104. *Nesse sentido, entende-se que dado que já há interpretação da ANTT de que já houve o atendimento ao comando b.8, faz-se necessário que haja a determinação para que a unidade técnica possa monitorá-lo.*

105. *No item iv da conclusão do Memorial há o pedido para o não acolhimento da determinação b.9 pois “será implementada no bojo da reforma regulatória e de restrição orçamentária da ANTT”. A Nota Técnica SEI 2305/2021/SUROD/DIR (peça 366, p. 9-10) detalha o referido argumento:*

Com efeito, também neste tópico, requer-se a supressão da determinação proposta pela SeinfraRod, tendo em vista a impossibilidade de atendimento, considerando a restrição orçamentária vivenciada pelo Governo Federal e a grande extensão de rodovias concedidas, assim como a proposta de ampliação desse número com os novos Contratos de Concessão previstos a

serem celebrados em curto prazo. Subsidiariamente, caso assim não entenda o ilustre Ministro Relator, pede-se que a referida proposta seja convertida em recomendação para que a ANTT promova contratação de supervisão em percentuais adequados, por amostragem das obrigações contratuais, até que as inovações para implementação de verificador independente sejam implementadas.

106. *Note que a determinação b.9 efetua o seguinte comando: “inclua, nos novos contratos de supervisão mencionados no subitem anterior, quantitativos de serviços que possibilitem uma avaliação dos parâmetros de desempenho da frente de recuperação e manutenção do pavimento e da sinalização independente dos relatórios de monitoração apresentados pelas concessionárias”. Nesse sentido, cabe à ANTT, dentro das restrições orçamentárias, modular um contrato de supervisão que consiga mensurar os parâmetros de desempenho que captem a qualidade do pavimento e sinalização. Com relação ao item v do Pedido do Memorial (item b.12), a ANTT informa que está em atendimento por meio do Plano de Ação. Nesse sentido é relevante a prolação da determinação para que essa unidade técnica verifique a adequabilidade das medidas tomadas. Destaque-se, mais uma vez, que o prazo fatal de cumprimento da última ação do Plano de Ação proposto pela ANTT data de setembro de 2022. Com relação às propostas de oitiva relacionadas nos itens c.1 e c.2 (item vi do Pedido do Memorial), destaque-se que, em função do lapso temporal, houve evolução normativa do assunto (com a criação da Resolução 5.926/2021, que complementa a Resolução questionada), bem como avanço da análise dos termos aditivos de relicitação pelo Tribunal, materializando-se alguns riscos que haviam sido apontados anteriormente. Todavia, a materialização dos riscos já está sendo apurada nos diversos processos abertos conforme destacado a seguir: TC 008.508/2020-8 - Relicitação da BR-040; TC 016.420/2021-7 - Relicitação da BR-163/MS e TCs 005.373/2022-0 e TC 006.189/2022-9 - Relicitação da BR-060. Dessa forma considerando que já há processos tratando dos riscos abordados no achado que resultou na proposta de oitiva c.1 e c.2, propõe-se excluir esses encaminhamentos. Por fim, os itens d.1 e d.2 (item vii do Pedido do Memorial) tratam de recomendação. Nesse sentido, entende-se que esse encaminhamento deve permanecer para a unidade técnica avaliar e contribuir com as ações que já estariam sendo implementadas pela ANTT. Dessa forma, propõe-se manter o encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização (peças 352-354), excluindo as oitivas propostas nos itens c.1 e c.2, relacionadas a Resolução ANTT 5.859/2019, tendo em vista que os riscos apontados naquela oportunidade já estão sendo tratados nos casos concretos (processos de relicitação). **Avaliar a incidência da Resolução TCU 315/2020 (peça 364-370)***

114. *No âmbito do despacho do Ministro (peça 372) foram feitas as seguintes ponderações sobre a Resolução 315/2020:*

6. Considerando que o art. 14 da Resolução TCU 315, de 22/4/2020, estabelece que a unidade técnica “deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação”;

e

7. Considerando, por fim, que o Relatório de Fiscalização 124/2019 foi produzido em momento anterior à publicação da Resolução TCU 315/2020;

115. *Dessa forma, o Ministro restituiu o presente processo para que a unidade técnica “avalie a incidência da Resolução TCU 315/2020 no tocante à construção participativa das propostas de encaminhamento constantes do Relatório de Fiscalização 124/2019.”*

116. *Cabe mencionar que a referida resolução objetiva formular deliberações racionais, viáveis, claras e objetivas, que possam culminar em resultados efetivos para a administração ao menor custo possível.*

117. *Desse modo, há a previsão da construção participativa das deliberações, nos seguintes termos:*

Da Construção Participativa das Deliberações

Art. 14. A unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

§ 1º A manifestação a que se refere o caput deve ser viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização ou da instrução que contenha as propostas de determinação ou recomendação.

118. *Nesse sentido, considerando que a ANTT já elaborou um plano de ação (que finda em setembro de 2022) que contemplaria a totalidade das determinações e recomendações propostas, reputa-se desnecessário novo envio do relatório ao jurisdicionado.*

CONCLUSÃO

119. *Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT -, em decorrência dos achados reportados no âmbito da auditoria operacional finalizada em 2018 (TC 012.624/2017-9), na qual o Colegiado concluiu que o Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe) possuía inadequada estruturação (de seu planejamento estratégico e de sua gestão), bem como apresentava desempenho insuficiente.*

120. *O Relatório de Fiscalização 124/2019 (peças 352 a 354) avaliou os atos administrativos relacionados ao inadimplemento, à renegociação e à relicitação dos contratos de concessões de rodovias federais, de forma a entender quais ações poderiam estar contribuindo com as inexecuções verificadas na auditoria anterior, bem como entender como a ANTT está se preparando para resolver o inadimplemento verificado nos contratos sob sua responsabilidade.*

121. *Esta instrução tem por objetivo se manifestar sobre, conforme Despacho à peça 372, quatro grupos de documentos (peças 357, 359, 361 e 364-370), bem como avaliar a incidência da Resolução TCU 315/2020.*

122. *Com relação ao pedido de ingresso da K-Infra (peça 357), conclui-se que basta dar ciência à Concessionária K-Infra Rodovia do Aço que o acesso às peças não sigilosas de qualquer processo não sigiloso do TCU pode ser obtido por meio do sistema conecta TCU, após regular cadastro dos advogados da concessionária no sistema (dúvidas podem ser esclarecidas pelo endereço cacidadao@tcu.gov.br ou pelo telefone (61) 3527-5234).*

123. *Já com relação a petição da ViaBahia (peça 359), tem-se que descabe o pedido de apuração do dever de sigilo contra a ANTT dado que o documento levado à arbitragem pela ANTT foi a versão do Relatório de Fiscalização “final”, que possui a classificação “pública”. Impróprio, também, o pedido de tramitação “em sigilo” da petição da Concessionária, dado que o advogado efetuou a classificação da petição como “pública”.*

124. *Referente a petição da Procuradoria Federal junto à ANTT (peça 361), cabe esclarecer que não há informações sigilosas nem no Relatório “preliminar” e nem no Relatório “final”. O sigilo do Relatório de Fiscalização preliminar decorria da ausência do posicionamento dos gestores sobre os fatos apurados pelo TCU. Nesse sentido, entende-se que as informações do Relatório de Fiscalização podem ser utilizadas nos procedimentos arbitrais, sendo relevante apenas informar que, como não há deliberação de mérito no processo, os posicionamentos relacionados às irregularidades encontradas representam a opinião da unidade técnica.*

125. *Com relação aos memoriais da ANTT (peça 364-370), a Autarquia informou que já está implementando seu plano de ação para a correção das falhas identificadas (sendo que a última ação estaria prevista para setembro de 2022). Nesse sentido, tem-se relevante manter o encaminhamento proposto (à exceção dos itens c.1 e c.2) para que, no âmbito do monitoramento do Acórdão que vier a ser prolatado, acompanha-se a implementação das medidas propostas.*

126. *Com relação às propostas de oitiva relacionadas nos itens c.1 e c.2, destaque-se que, em função do lapso temporal, houve uma evolução normativa do assunto (com a criação da Resolução 5.926/2021, que complementa a Resolução questionada), bem como avanço da análise dos termos aditivos de relicitação pelo Tribunal, materializando-se alguns riscos que haviam sido apontados anteriormente.*

127. *Todavia, a materialização dos riscos já está sendo apurada nos diversos processos abertos conforme destacado a seguir: TC 008.508/2020-8 - Relicitação da BR-040; TC 016.420/2021-7 - Relicitação da BR-163/MS e TCs 005.373/2022-0 e TC 006.189/2022-9 - Relicitação da BR-060. Dessa forma, propõe-se excluir as propostas de oitiva c.1 e c.2.*

128. *Por fim, no que se refere a avaliação sobre a aplicação da Resolução 315/2020, tem-se desnecessário o reenvio do relatório à unidade jurisdicionada dado que a ANTT já elaborou um plano de ação (que finda em setembro de 2022) que contemplaria a totalidade das determinações e recomendações propostas.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

129. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) *dar ciência à Concessionária K-Infra Rodovia do Aço que o acesso às peças não sigilosas de qualquer processo não sigiloso do TCU pode ser obtido por meio do sistema conecta TCU, após regular cadastro dos advogados da concessionária no sistema (dúvidas cacidadao@tcu.gov.br ou pelo telefone (61) 3527-5234);*

b) *dar ciência à Concessionária ViaBahia e à ANTT que o relatório que teria sido juntado aos autos do procedimento arbitral (cópia da peça 360) se trata do Relatório de Fiscalização 124/2019 (em sua versão final) e que a autenticidade do documento pode ser atestada pela comparação com a peça 352, descabendo, portanto o “pedido de apuração da violação do dever de sigilo cometida pela ANTT”, impetrado pela Viabahia;*

c) *dar ciência a Procuradoria Federal junto à ANTT que as informações contidas no Relatório de Fiscalização 124/2019 são públicas e podem ser utilizadas nos procedimentos arbitrais, cabendo apenas ressaltar que não há, ainda, deliberação de mérito no processo;*

d) *manter o encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização (peças 352-354), excluindo as oitivas propostas nos itens c.1 e c.2, relacionadas à Resolução ANTT 5.859/2019, tendo em vista que os riscos apontados naquela oportunidade já estão sendo tratados nos casos concretos (processos de relicitação).”*

5. *É o Relatório.*

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria sobre a inadimplência dos contratos de concessões de rodovias federais, de forma a entender quais ações (ou inações) poderiam estar contribuindo com as inexecuções verificadas no Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe), bem como entender de que forma a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) está se preparando para resolver a inadimplência verificada nos contratos sob sua responsabilidade.

2. Para tanto, a então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) formulou as seguintes perguntas para guiar a ação de controle:

a) A ANTT possui mecanismos adequados e suficientes para acompanhar a execução contratual? (execução contratual referente às frentes de i – melhoria e ampliação de capacidade; ii – recuperação e manutenção e iii – operação rodoviária)

b) A ANTT possui e usa mecanismos para fazer cumprir os contratos de concessão (mecanismos de *enforcement*)?

c) A ANTT possui mecanismos para possibilitar a extinção dos contratos de concessão de forma que os serviços essenciais prestados na rodovia não sofram interrupção?

3. Visando observar como são realizados o acompanhamento e a fiscalização dos contratos de concessão na prática, a unidade técnica selecionou dois contratos de concessão para estudo amostral, no caso concreto: BR-116/324/BA – a cargo da Concessionária ViaBahia, e BR-163/MS – a cargo da Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A. (MSVia).

4. Após realizar visitas a campo, bem como coletar informações e opiniões dos gestores da Agência reguladora, a equipe de auditoria identificou os seguintes grupos de achados, os quais serão abordados mais adiante no presente voto:

a) O acompanhamento contratual realizado pela ANTT não consegue verificar a totalidade do que foi contratualizado;

b) Gestão deficiente dos contratos de concessão rodoviária (não utilização das medidas de *enforcement*); e

c) Acompanhamento contratual insuficiente para extinção antecipada dos contratos de concessão.

5. As propostas de encaminhamento do Relatório 124/2019 (peça 352), ratificadas pelo corpo diretivo da unidade (peças 353 e 354) contemplam: i) recomendações à ANTT, ao Ministério da Infraestrutura e à Segecex; ii) diversas determinações àquela agência reguladora; e iii) oitiva da autarquia e audiência dos membros da Diretoria Colegiada, nos seguintes termos:

*a.1) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a **audiência** dos gestores abaixo identificados que estiveram à frente da ANTT desde dezembro de 2013, ocasião em que a alta administração teve ciência do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:*

Mario Rodrigues Junior, CPF 022.388.828-12, Diretor-Geral da ANTT desde 20/02/2018 e Diretor da ANTT, de 30/08/2016 a 20/02/2018;

Ana Patriza Gonçalves Lira Ribeiro, CPF 599.524.582-15, Diretora Interina da ANTT 22/03/2012 a 04/08/2015;

Carlos Fernando Do Nascimento, CPF 070.696.027-07, Diretor Interino da ANTT 23/03/2012 a 28/07/2015 e Diretor da ANTT de 28/07/2015 a 18/02/2016;

Elisabeth Alves da Silva Braga, CPF 333.991.581-49, Diretor da ANTT desde 26/08/2016;

Jorge Luiz Macedo Bastos, CPF 408.486.207-04, Diretor da ANTT de 02/09/2010 a 18/02/2017 e 27/02/2014 a 16/04/2015 e Diretor Geral da ANTT de 16/04/2015 a 18/02/2018;

Marcelo Vinaud Prado, CPF 590.360.951-15, Diretor da ANTT de 22/07/2015 a 18/02/2017 e 20/04/2017 a 19/11/2019;

Natália Marcassa de Souza, CPF 290.513.838-60, Diretora Interina da ANTT de 22/03/2012 a 28/07/2015;

Sérgio de Assis Lobo, CPF 007.318.018-14, Diretor da ANTT de 04/08/2015 a 18/02/2019;

Weber Ciloni, CPF 019.993.108-96, Diretor da ANTT desde 27/06/2018.

a.1.1) considerando as competências dos arts. 11 e 13 do Regimento Interno da ANTT, ter deixado de adotar as providências necessárias no sentido de prover a agência reguladora de ferramentas para acompanhar adequadamente as intervenções **da frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço**, uma vez que ficou comprovado que a agência desconhece/não possui as seguintes informações sobre as referidas intervenções: prazos de execução, localização, avanço físico e/ou financeiro, data do recebimento/conclusão de obras, situação dos projetos, situação ambiental, alterações de objeto, nível de serviço na rodovia, nível de adimplemento, entre outras informações referentes às obrigações passadas e futuras da referida frente de serviço, descumprindo o exposto no inciso VIII do Art. 24 da Lei 10.233/2001, bem como as providências determinadas/recomendadas no âmbito do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, em especial às dispostas nos subitens 9.1.5, 9.1.5.1, 9.1.5.2 e 9.2.4;

a.1.2) considerando as competências dos arts. 11 e 13 do Regimento Interno da ANTT, ter deixado de adotar as providências necessárias no sentido de prover a agência reguladora de ferramentas para acompanhar adequadamente as intervenções **da frente de recuperação e manutenção**, uma vez que ficou comprovado que a agência não avalia e nem verifica se os projetos executivos dessa frente (pavimento, sinalização e OAEs) foram implementados, se restringindo a acompanhar: os parâmetros de desempenho aferidos pela concessionária (pavimento e sinalização) e as notas dadas pela concessionária, para cada uma de suas obras de arte especiais, sem verificar se houve alargamento e/ou adequação do trem tipo, desconhecendo informações essenciais dessa frente tais como: histórico de manutenção para cada elemento, localização dos ativos a serem mantidos, balanço entre a manutenção efetuada versus a requerida, projetos executivos, entre outras informações referentes às obrigações passadas e futuras da referida frente de serviço, descumprindo o exposto no inciso VIII do Art. 24 da Lei 10.233/2001, bem como as providências determinadas/recomendadas no âmbito do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, em especial às dispostas nos subitens 9.1.5, 9.1.5.1, 9.1.5.2 e 9.2.4;

a.1.3) considerando as competências dos arts. 11 e 13 do Regimento Interno da ANTT, ter deixado de adotar as providências necessárias no sentido de prover a agência reguladora de ferramentas para acompanhar adequadamente as intervenções **da frente de serviços operacionais**, uma vez que ficou comprovado que a agência não avalia e nem verifica a implantação da totalidade dos ativos (e nem a reposição) referentes a esta frente e não acompanha os 'parâmetros de desempenho uma vez que não possuem acesso aos sistemas das concessionárias, dependendo de relatórios, produzidos em papel pelas concessionárias, descumprindo o exposto no inciso VIII do Art. 24 da Lei 10.233/2001 bem como as providências determinadas/recomendadas no âmbito do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, em especial às dispostas nos subitens 9.1.5, 9.1.5.1, 9.1.5.2 e 9.2.4;

a.1.4) não ter acionado as garantias de execução contratual, mesmo ciente dos altos níveis de inexecuções contratuais observados em todos os contratos de concessão, dispondo, assim, da coisa pública, violando o princípio da indisponibilidade do interesse público;

a.1.5) não ter tomado medida capaz de transformar o cenário das penalidades contratuais, que anteriormente fora diagnosticado como um processo ineficiente, sem ter estruturado sistema

gerencial de TI recomendado no âmbito do Acórdão 3.237/2013-Plenário dispondo, assim, da coisa pública, violando o princípio da indisponibilidade do interesse público;

a.2) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV do RI/TCU, a **audiência** dos gestores abaixo identificados que estiveram à frente da ANTT desde dezembro de 2013, ocasião em que a alta administração teve ciência do Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:

Ana Patrícia Gonçalves Lira Ribeiro, CPF 599.524.582-15, Diretora Interina da ANTT 22/03/2012 a 04/08/2015;

Carlos Fernando Do Nascimento, CPF 070.696.027-07, Diretor Interino da ANTT 23/03/2012 a 28/07/2015 e Diretor da ANTT de 28/07/2015 a 18/02/2016;

Jorge Luiz Macedo Bastos, CPF 408.486.207-04, Diretor da ANTT de 02/09/2010 a 18/02/2017 e 27/02/2014 a 16/04/2015 e Diretor Geral da ANTT de 16/04/2015 a 18/02/2018;

Natália Marcassa de Souza, CPF 290.513.838-60, Diretora Interina da ANTT de 22/03/2012 a 28/07/2015;

Sérgio de Assis Lobo, CPF 007.318.018-14, Diretor da ANTT de 04/08/2015 a 18/02/2019;

a.2.1) não terem aberto processos de penalidades mais severas contra as concessionárias, mesmo observando, de forma reiterada, inexecuções contratuais, dispondo da coisa pública, violando o princípio da indisponibilidade do interesse público.

a.3) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, a **audiência** do responsável a seguir indicado, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativas pelas irregularidades indicadas:

a.3.1) Sr. Luiz Fernando Castilho, CPF 698.469.011-00, Superintendente da Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária (SUIF) da ANTT de 29/09/2015 a 01/03/2018, por ter informado ao BNDES que as obrigações das obras de gatilho eram inexequíveis (prazo e extensão) e que as mesmas poderiam ser retiradas do contrato, sendo que as obrigações ainda constam no contrato de concessão, violando as competências expostas nos art. 46 e art. 11 do Regimento Interno da ANTT.

b) **determinar** à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

b.1) providencie no prazo de doze meses:

b.1.1) sistema(s) informatizado (s) que controle todas as obrigações principais do contrato (frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço), identificando para cada uma o status de adimplência, data da obrigação, avanço físico financeiro, data do recebimento da obra, localização da obrigação, modalidade –fluxo de caixa original ou marginal, impacto tarifário, nível de serviço da rodovia, alterações (postergações, alterações de localização) vinculando a decisão que a modificou, prejuízo associado caso haja inadimplemento, se a obrigação depende de uma obrigação acessória (DUP, desapropriação, projeto executivo, licença ambiental), controlando, também o status da obrigação acessória, vinculando ao risco assumido no contrato, e relacionando, controlando em face de eventual inadimplemento as medidas de enforcement realizadas (penalidades – multa e advertência, e acionamento de garantias), dentre outros;

b.1.2) sistema(s) informatizado (s) que controle todos os ativos da rodovia (frente recuperação e manutenção), identificando: localização, data da criação do ativo, valor do ativo, obrigações (nível de serviço, alargamento), intervenções realizadas nos ativos que foram capazes de abrir novo ciclo de vida, data de reposição, identificar se para executar as intervenções são necessárias obrigações acessórias (projeto, DUP, desapropriações, licenças), associando para cada obrigação o

valor de prejuízo em caso de inadimplência, controlando, também o status da obrigação acessória, vinculando ao risco assumido no contrato, e relacionando, em caso de inadimplência, as medidas de enforcement (penalidades – multa e advertência, e acionamento de garantias);

b.1.3) sistema(s) informatizado (s) para controle dos ativos da frente de serviços operacionais (instalação, assim como reposição e atualização periódica) e de outros ativos da concessão que demandem acompanhamento similar; relacionando, em caso de inadimplência, as medidas de enforcement (penalidades – multa e advertência, e acionamento de garantias);

b.2) de imediato, exija das concessionárias que disponibilizem acesso aos sistemas de gerência de pavimentos (SGP), de gerenciamento de obras de arte especiais (SGO), de informações geográficas (SIG) e operacionais gerenciados pelo CCO conforme previsto em contrato:

b.3) no prazo de doze meses, adote soluções de tecnologia da informação (TI) que lhe permitam apropriar-se, de forma definitiva, das informações incluídas nos sistemas mencionados no subitem anterior;

b.4) no prazo de seis meses, implemente, no CNSO, a partir dos dados brutos fornecidos pelas concessionárias, soluções de tecnologia da informação para verificação independente dos parâmetros de desempenho da frente de serviços operacionais e que permitam apurar os níveis de execução contratual;

b.5) no prazo de seis meses, implemente, no CNSO, o acesso a todos os sistemas exigidos contratualmente das concessionárias nos respectivos centros de controle operacional (SGP, SGO, SIG, sistemas operacionais etc.);

b.6) de imediato, exija das concessionárias a apresentação de projetos executivos, em prazos e em condições compatíveis com as obrigações contratuais pactuadas, das intervenções:

b.6.1 – programadas de recuperação e de manutenção do pavimento destinadas a dotar o trecho concedido de um novo ciclo de vida útil com duração não inferior àquela estabelecida em contrato;

b.6.2 – de recuperação e de manutenção de obras de arte especiais (OAEs) que demandem reparação, reforma e reforço;

b.6.3 – de recuperação da sinalização e dos elementos de proteção e segurança;

b.7) de imediato, fiscalize a implantação dos projetos executivos das intervenções indicadas no subitem anterior, atestando sua efetiva conclusão e cadastro no sistema informatizado correspondente (SGP, SGO, SIG etc.);

b.8) providencie a contratação de serviços de supervisão concomitantemente à licitação para a concessão de novos trechos à exploração da iniciativa privada;

b.9) no prazo de seis meses, inclua, nos novos contratos de supervisão mencionados no subitem anterior, quantitativos de serviços que possibilitem uma avaliação dos parâmetros de desempenho da frente de recuperação e manutenção do pavimento e da sinalização independente dos relatórios de monitoração apresentados pelas concessionárias;

b.10) no prazo de sessenta dias, publique ou disponibilize solução de TI em seu sítio eletrônico que produza:

b.10.1 – relatório que indique todas as intervenções da frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço (inclusive aquelas que foram suprimidas, incluídas e alteradas) para cada um dos contratos de concessão, seus prazos originais e atuais, além do percentual de execução de cada uma delas, assinalando, ao final, o índice de execução contratual, como um todo, para cada avença no tocante à frente em tela;

b.10.2 – relatório que correlacione todas as OAEs existentes em cada um dos contratos de concessão, com a respectiva situação (nota técnica, trem-tipo, largura, etc.) ao longo dos anos, e

indique aquelas que demandam intervenções da frente de recuperação e manutenção de OAEs, nos termos do contrato celebrado, os prazos originais e atuais, assim como os percentuais de recuperação atingidos;

b.10.3 – atualize, periodicamente, os relatórios descritos nos subitens anteriores após a sua publicação;

b.10.4 – publique, de imediato, em seu sítio eletrônico, a proposta comercial da licitante vencedora do leilão (certames em que se exigiu plano de negócios) e o PER original, assim como os planejamentos anuais pretéritos, cujo acompanhamento tenha sido encerrado;

b.11) no prazo de trinta dias, efetue o acionamento das garantias contratuais de todos os contratos de concessão, dado que a ANTT prestou informação de que todas as concessionárias da 1ª, 2ª e 3ª etapas possuem inexecuções importantes em todas as frentes de execução previstos nos referidos contratos de concessão;

b.12) no prazo de sessenta dias, revise os seguros firmados pelas concessionárias com as seguradoras de forma a verificar se o escopo (objetos/eventos) segurado se coaduna com o requerido para cada contrato de concessão;

b.13) no prazo de sessenta dias, com base nos sistemas de operação da concessionária (arrecadação, pesagem, CFTV, sistema de operação), monitore em tempo real a rodovia, identificando a disponibilidade de cada serviço contratual (CFTV, balança, socorro mecânico), bem como o tempo de atendimento de cada chamado de forma a acompanhar a operação da rodovia, aplicando em caso de descumprimento, medidas de enforcement;

b.14) no prazo de seis meses, se utilize de sistema informatizado, capaz de controlar todo o ciclo de apuração e aplicação de penalidade (advertência e multa), nas diversas instâncias (1ª a 3ª instâncias), identificando valor da multa, motivo da aplicação (vinculação a obrigação), apuração da responsabilidade (culpa), status do processo, status de pagamento da multa, entre outras, bem como o controle de acionamento das garantias;

b.15) no prazo de trinta dias, instaure processo administrativo para a realização do levantamento dos serviços efetivamente executados pelas concessionárias pertencentes a terceira etapa até o término de quinto ano de concessão, data de término dos serviços de restauração, enviando, ao término, aos financiadores públicos;

*c) **realizar oitiva** da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que no prazo de quinze dias, se manifeste:*

c.1) sobre os pontos abordados por este relatório a respeito da Resolução ANTT 5.859/2019, haja vista o risco de ineficácia da norma, uma vez que se verificou que os dados de entrada no modelo não são aferidos de forma independente pela ANTT, possibilitando, assim, a obtenção de notas neutras ou até positivas para empresas inadimplentes, esclarecendo como irá obter cada dado de entrada necessário para aplicar a metodologia multicritério;

c.2) sobre os pontos abordados por este relatório a respeito da Resolução ANTT 5.860/2019, diante dos riscos de gerar pagamento superfaturado às concessionárias, a partir da utilização de custos contábeis e documentos fiscais fornecidos por elas próprias, assumindo o risco dos seus valores, em afronta à matriz de riscos do contrato de concessão, e ao art. 31 da Lei 8.987/1995, detalhando como irá aplicar a norma (os dados utilizados e as correções previstas);

d) recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

d.1) efetue regulamentação sobre o dano causado pela concessionária no caso de caducidade;

d.2) exclua o inciso XXIV do art. 6º da Resolução 4.071/2013 considerando para fins de apenação de inidoneidade casos como fraudes nos ensaios de pavimentos e fraude em envio de documentação;

e) recomendar ao Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que se abstenha de dar prosseguimento a nova etapa de concessões de rodovias federais até que haja correção dos achados aqui reportados;

f) recomendar à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de incluir, nos trabalhos de fiscalização, ação de controle com foco nos mecanismos a serem utilizados pelo BNDES a fim de acompanhar o adimplemento não financeiro dos projetos apoiados pelo banco;

g) dar ciência do Acórdão que vier a ser prolatado ao BNDES para que adote as providências que julgar cabíveis;

6. Encontrando-se os autos em meu Gabinete, houve a juntada de petições formuladas pelas Concessionárias K-Infra e Viabahia (peças 357 e 359), bem como a apresentação de novos documentos pela ANTT (peças 361 e 364-370).

7. Por meio do Despacho inserido à peça 372, restitui os autos à unidade instrutiva para que se manifestasse sobre a documentação carreada ao processo. Em acréscimo, demandei que avaliasse a incidência da Resolução TCU 315/2020, no tocante à construção participativa das decisões do Tribunal, haja visto que não fora oportunizado à ANTT a apresentação de comentários sobre as propostas de encaminhamento constantes do Relatório de Fiscalização 124/2019.

8. Em complemento ao Relatório de Fiscalização, a então SeinfraRodovia produziu a instrução acostada à peça 375, ratificada pelo dirigente da UT, com as seguintes propostas de encaminhamento:

a) dar ciência à Concessionária K-Infra Rodovia do Aço que o acesso às peças não sigilosas de qualquer processo não sigiloso do TCU pode ser obtido por meio do sistema conecta TCU, após regular cadastro dos advogados da concessionária no sistema (dúvidas cacidadao@tcu.gov.br ou pelo telefone (61) 3527-5234);

b) dar ciência à Concessionária ViaBahia e à ANTT que o relatório que teria sido juntado aos autos do procedimento arbitral (cópia da peça 360) se trata do Relatório de Fiscalização 124/2019 (em sua versão final) e que a autenticidade do documento pode ser atestada pela comparação com a peça 352, descabendo, portanto o “pedido de apuração da violação do dever de sigilo cometida pela ANTT”, impetrado pela Viabahia;

c) dar ciência a Procuradoria Federal junto à ANTT que as informações contidas no Relatório de Fiscalização 124/2019 são públicas e podem ser utilizadas nos procedimentos arbitrais, cabendo apenas ressaltar que não há, ainda, deliberação de mérito no processo;

d) manter o encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização (peças 352-354), excluindo as oitivas propostas nos itens c.1 e c.2, relacionadas à Resolução ANTT 5.859/2019, tendo em vista que os riscos apontados naquela oportunidade já estão sendo tratados nos casos concretos (processos de relicitação).

9. Assentado esse necessário prólogo, expressei minha concordância, em linhas gerais, com os achados documentados de maneira percuciente no Relatório de Auditoria. Não obstante, diverjo, em certo grau, das medidas sugeridas pela área técnica para enfrentamento dos problemas reportados.

10. Diante da extensão e minudência do relatório ora apreciado, restrinjo-me a comentar os pontos que considero de maior relevância, para cada um dos três achados do Relatório 124/2019.

Achado I – O acompanhamento contratual realizado pela ANTT não consegue verificar a totalidade do que foi contratualizado

11. A verificação do acompanhamento contratual foi tratada de maneira compartimentada pela equipe de auditoria, abordando as ações da ANTT adotadas em relação:

a) ao planejamento anual apresentado pelas concessionárias;

b) aos serviços previstos na frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço;

c) aos serviços previstos na frente de recuperação e manutenção;

d) aos serviços previstos na frente de serviços operacionais; e

e) aos serviços da frente de conservação.

12. As obrigações contratuais – construção de novas pistas, obras de melhoria, manutenção e operação da rodovia (prestação de socorro mecânico ou médico, entre outros serviços), pelo prazo de 25 a 30 anos – são detalhadas no programa de exploração de rodovias (PER). Esse documento é apresentado ainda na fase de licitação e consubstancia-se na principal referência para o acompanhamento e fiscalização do desempenho da concessionária, por parte do Poder Concedente.

13. Dentre as principais constatações do Relatório de auditoria sobre o primeiro achado, cabe destacar:

a) a sistemática para a fiscalização dos investimentos, centrada no planejamento anual apresentado pelas concessionárias, não é capaz de fornecer informações completas sobre quais obrigações contratuais deverão ser fiscalizadas e acompanhadas ao longo do período;

b) o exercício de uma gestão/fiscalização efetiva da frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço demanda a utilização de sistema informatizado de acompanhamento contratual, que permita acessar informações tempestivas e atualizadas acerca de intervenções na rodovia (localização, prazos, valores, avanço físico e/ou financeiro, recebimento de obras, situação dos projetos, situação ambiental, alterações de objeto, evolução do nível de serviço, etc.), ferramenta com a qual a agência reguladora ainda não conta;

c) o acompanhamento da frente de recuperação e manutenção do pavimento encontra-se restrito à avaliação dos parâmetros de desempenho – controle finalístico – apresentados nos relatórios de monitoração entregues pelas próprias concessionárias, uma vez que os projetos de engenharia não são avaliados nem a execução das obras é fiscalizada e atestada;

d) a ANTT não exerce fiscalização efetiva da frente de recuperação e manutenção de Obras de Arte Especiais (pontes, viadutos, túneis) pois não acompanha a implantação de projetos executivos de recuperação nem se utiliza de sistema que acompanhe as vistorias e intervenções realizadas ao longo da concessão, fiando-se nos relatórios de monitoração produzidos pelas concessionárias;

e) o acompanhamento da frente de recuperação e manutenção de sinalização e de elementos de proteção e segurança encontra-se restrito à avaliação dos parâmetros de desempenho previstos nos contratos de concessão, uma vez que os projetos de engenharia não são avaliados nem a instalação/manutenção dos dispositivos é monitorada;

f) como a ANTT não dispõe de acesso aos sistemas informatizados das concessionárias nem tampouco estruturou seu centro nacional de supervisão operacional (CNSO), continua a depender exclusivamente de relatórios produzidos pelas concessionárias (Retoff) para fiscalizar a frente de serviços operacionais, com resultados limitados e pouco confiáveis; e

g) a fiscalização não consegue atingir as causas dos problemas nas rodovias concedidas relacionadas com atuações ineficientes das empresas nas frentes estruturantes da concessão (frente de implantação de capacidade e manutenção de nível de serviço; frente de recuperação e manutenção; frente de serviços operacionais), posto que se concentra em irregularidades pontuais (aparecimento de trincas no pavimento, limpeza da via, etc.).

14. Passo a deliberar.

15. De fato, como bem demonstrado pela unidade técnica do Tribunal, a metodologia preconizada na Resolução-ANTT 1.187/2005 e na Portaria 216/2019/SUINF para a fiscalização dos

contratos de concessão não se mostra adequada à realidade das rodovias concedidas. A sistemática baseada em planos anuais apresentados pelas próprias concessionárias – com a indicação das obras e serviços a serem realizados no período seguinte – redundava em uma atuação burocrática e inefetiva da Agência reguladora.

16. No Relatório de Auditoria foram evidenciadas falhas que abarcam desde o tratamento das obrigações relevantes não adimplidas pelas concessionárias – que são simplesmente remanejadas para o planejamento do exercício posterior sem maiores implicações – até a falta de objetividade e de significância na atuação das equipes de campo, por desconhecimento dos pontos prioritários a serem fiscalizados em cada fase do contrato de concessão.

17. Em linha com o que foi proposto pela unidade técnica, entendo que **a fiscalização das concessões rodoviárias, em todas as suas frentes (ampliação de capacidade, recuperação, conservação e serviços operacionais), deve estar apoiada em sistemas informatizados**, que concentrem os dados necessários para balizar a atuação e a tomada de decisões por parte da ANTT. A par do desenvolvimento tecnológico já alcançado, não se pode conceber que as rotinas de fiscalização contemplem a abertura de grande quantidade de procedimentos pulverizados que – ainda que em formato digital (Sistema docflow e SEI) – não conseguem ser posteriormente catalogados por concessão e agrupados pela Agência, conforme descrito no Relatório de Auditoria (peça 352, p. 21).

18. Cabe lembrar que o TCU já recomendou à ANTT, há quase dez anos, o desenvolvimento de arquitetura de TI para subsidiar a fiscalização das rodovias concedidas, no bojo do TC 006.351/2013-1, auditoria de natureza operacional que avaliou os procedimentos de fiscalização adotados pela Agência. O processo foi apreciado pelo Acórdão 3.237/2013-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que dispôs:

9.2. Recomendar à ANTT que:

(...)

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;

19. Na Nota Técnica 1722/2023/SUROD/DIR/ANTT, de 23/3/2023 (peça 382), o Superintendente de Infraestrutura Rodoviária da ANTT informa que estariam em fase de implantação três ferramentas de TI que, em tese, atenderiam aos itens b.1, b.2, b.3, b.4, b.5 e b.13 da proposta de encaminhamento do Relatório de Auditoria. As ferramentas seriam: o CNSO (Centro Nacional de Serviços Operacionais), SIR (Sistema de Informações Rodoviárias) e SIGICOR (Sistema de Gestão de Investimentos de Concessões Rodoviárias) (peça 382, p. 9).

20. Considero que a implantação do Centro Nacional de Serviços Operacionais (CNSO) – também objeto de determinação no mencionado Acórdão 3.237/2013 (item 9.1.5.2) – representa significativo avanço na capacidade da ANTT receber informações tempestivas sobre as condições de utilização das vias. Ainda que se verifique deficiências na interligação dos Centros de Controle Operacionais das concessionárias com o CNSO, e que apenas o envio de relatórios mensais (Retoffs) não seja suficiente para atestar com fidedignidade o atendimento de parâmetros estabelecidos no contrato (peça 352, p. 75-76), é importante que o CNSO evolua para **o monitoramento em tempo real** das rodovias concedidas. Além disso, deve-se caminhar no sentido de que as informações encaminhadas pelas concessionárias ao referido Centro sejam suficientes para a extração de indicadores, aptos a demonstrar o atendimento ou não dos parâmetros previstos no contrato.

21. Destaco que o CNSO visa consolidar dados referentes ao controle de tráfego nas rodovias, ao fluxo nas praças de pedágio e nos postos de pesagem, ao atendimento aos usuários e resposta a eventos adversos (peça 55, p. 49). Nesse sentido, em linha com o proposto no Relatório de auditoria, cabe **recomendar à ANTT que implemente, no âmbito do Centro Nacional de Serviços Operacionais,**

solução de TI que, a partir dos dados brutos fornecidos pelas concessionárias, realize verificação independente dos parâmetros de desempenho da frente de serviços operacionais e que permita apurar os níveis de execução contratual.

22. Quanto à ausência de sistemas de informação específicos para acompanhamento das condições do pavimento, das obras de arte especial e da base de ativos da concessão, considero que representa uma lacuna grave a ser observada e remediada pela ANTT, possivelmente com a utilização do mencionado Sistema de Informações Rodoviárias (SIR). Pelo fato de que o CNSO está orientado – como o próprio nome revela – ao acompanhamento dos serviços operacionais, entendo que pode ser contraproducente agregar, no escopo de trabalho dessa estrutura, outros aspectos a serem fiscalizados na concessão. Portanto, neste ponto em particular, divirjo da proposta da unidade técnica de que o acesso a todos os sistemas de informação da concessionária deveria ocorrer por intermédio do CNSO. Considero que a avaliação sobre a melhor forma de se operar a integração desses dados, à luz de questões técnicas e operacionais, deve recair sobre a Agência.

23. Sobre o mencionado SIR, que já se encontra em fase de desenvolvimento e implementação pela ANTT, a Nota Técnica enviada pela Agência menciona que o Sistema abarcaria as seguintes informações (peça 382, p. 22-23):

- i) Rodovia concedida, pista principal e marginal, município e marcos km de 200m em 200m;
- ii) Edificações na rodovia (praça de pedágio, cabines, PRF, edificação operacional, PPV);
- iii) Características da Rodovia (Perfil do Terreno, Placas de Velocidade e Proibido Ultrapassar, Traçado, Tipo de pavimento, Tipo e Faixa, Fibra ótica, Iluminação, Uso do Solo) e
- iv) Equipamentos ITS (Equipamentos de sensoriamento de tráfego; Radar, Detecção de altura, Estação Meteorológica, CFTV, PMVs).

24. Embora seja uma boa iniciativa, entendo que o **SIR carece de maior foco nas condições atualizadas da estrada**, e não no cadastramento de bens, para o qual a ANTT já desenvolve outra ferramenta de TI, o Sistema de Cadastramento Básico de Ativos. Julgo de suma importância que a ANTT estruture, o quanto antes, possivelmente no ambiente do SIR ou de forma autônoma, um **módulo (subsistema) de informações sobre o pavimento**, com o cadastro detalhado da malha concedida, que permita à Agência acompanhar as obras e intervenções realizadas ao longo da execução contratual, as inspeções e os ensaios conduzidos nas faixas de rolamento, bem como os índices de desempenho obtidos. A responsabilidade pela alimentação dos dados deve ser da concessionária, competindo à Agência a gestão do sistema e extração de informações úteis e relevantes para orientar as equipes de fiscalização.

25. *A priori*, julgo que o SIR não necessariamente deva ser estruturado e desenvolvido como **ferramenta voltada precipuamente para a fiscalização**, pois corre-se o risco de ocorrer uma mera transmutação das práticas identificadas na presente auditoria – apresentação de planejamentos anuais fictícios e contínuos remanejamentos – dos processos em papel para os processos eletrônicos. Pelo contrário, penso que este Sistema deve ser instrumento primordialmente pensado para o **registro de informações sobre o real estado do pavimento**, bem como sobre as **intervenções efetivamente executadas** pela concessionária e os **resultados dos ensaios realizados em campo**.

26. Dessa forma, as equipes de fiscalização deverão se apoiar nas informações disponibilizadas pelo SIR, em confronto com as condições previstas no PER e no contrato, para uma atuação de forma mais efetiva do que a verificada no presente trabalho. Sem prejuízo de que, superada a primeira fase de operacionalização, o SIR possa agregar outras funcionalidades mais afetas aos procedimentos de fiscalização da Agência. Além disso, é possível que as informações disponibilizadas pelo SIR possam ser aproveitadas pelo SIGICOR (Sistema de Gestão de Investimentos de Concessões Rodoviárias), que também se encontra em fase de implantação pela Agência.

27. Como bem destacado no Relatório de Auditoria, os contratos de concessão já preveem a exigência de que as empresas confeccionem relatórios periódicos de monitoração, contemplando dados

da estrutura do pavimento, características estruturais e funcionais, geometria do trecho, características de suporte do subleito e pluviometria. As informações devem ser apresentadas com base em informações geográficas referenciadas e em normas emitidas pelo Dnit – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (peça 55, p. 75-76). Portanto, a informatização desses procedimentos não representa ônus significativo para as concessionárias, que estão incumbidas de realizar monitoramentos constantes na via, por força do contrato de concessão.

28. Também deve ser lembrado que o próprio Dnit já utiliza, desde 2016, ferramentas informatizadas de acompanhamento das obras de construção rodoviária, como o Sistema SUPRA (Supervisão Rodoviária Avançada). A solução de TI operacionaliza a coleta, o processamento de vasta quantidade de dados produzidos *in loco* e a transformação em informações operacionais (relatórios), gerenciais (painéis, mapas) e estratégicas (indicadores) (peça 352, p. 29-30).

29. A Agência de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp) igualmente exige das concessionárias estaduais de rodovias, um sistema digital de gerenciamento de pavimentos (acesso via web) com módulos de: cadastro geométrico da malha rodoviária, dados de tráfego, estruturas de pavimento, acompanhamento de obras e registro básico das intervenções realizadas no sistema viário, controle gráfico individualizado dos parâmetros de superfície, deflexão, conforto e segurança, controle de qualidade de execução de serviços de pavimentação, dentre outros (evidência 127, p. 11-13). Destaco que as empresas concessionárias de rodovias do Estado de São Paulo compõem, em sua maioria, os grupos que administram as concessões federais, sob a tutela da ANTT.

30. Embora o subsistema de informações sobre o pavimento se constitua no módulo do SIR que deva receber a atenção prioritária por parte da Agência, posto que a qualidade dos serviços disponibilizados na concessão está intrinsecamente relacionada com as condições do leito estradal, outros aspectos críticos também devem ser tratados em subsistemas próprios. Em linha com a área técnica, entendo que a ANTT também deve estruturar e gerir, possivelmente no ambiente do SIR ou de forma autônoma, um **módulo (subsistema) de informações sobre Obras de Arte Especial** (pontes, viadutos, túneis), que abarque informações referentes ao cadastro de OAEs no trecho concedido, estado de conservação, inspeções e intervenções realizadas nessas estruturas ao longo da vigência contratual.

31. Em complemento, julgo importante que, a partir da implementação dos módulos de informações sobre pavimento e sobre Obras de Arte Especial, a ANTT busque informatizar e sistematizar, nos mesmos moldes, a coleta de dados atualizados sobre os demais pontos de relevo dos contratos de concessão. Nessa linha, também devem ser objeto de subsistemas gerenciais, no ambiente do SIR ou de forma autônoma: (i) Obras de Arte Corrente e dispositivos de drenagem; (ii) Elementos de sinalização, proteção e segurança; (iii) Terraplenos e estruturas de contenção; (iv) Passarelas e pontos de travessia de pedestres; dentre outros, a critério da Agência Reguladora.

32. À luz dessas considerações aqui elencadas, julgo pertinente **determinar à ANTT que, no prazo de 90 dias, apresente Plano de Ação, com a indicação de prazos, metas e responsáveis, que preveja:**

a) a implementação, no ambiente do SIR ou de forma autônoma, de módulo (subsistema) de informações sobre o pavimento, sob gestão da Agência, que agregue, minimamente, as seguintes informações, referentes a cada um dos contratos de concessão rodoviária: cadastro geométrico atualizado da malha concedida; estado de conservação das estruturas do pavimento; obras e intervenções realizadas no sistema viário, com registros fotográficos, quantitativo de material e extensão da área tratada; laudos de ensaios dos parâmetros de superfície, deflexão, conforto e segurança; relatórios de controle de qualidade dos serviços de pavimentação, restauração e manutenção da faixa de rolamento;

b) a implementação, no ambiente do SIR ou de forma autônoma, de módulo (subsistema) de informações sobre Obras de Arte Especial, sob gestão da Agência, que agregue,

minimamente, as seguintes informações, referentes a cada um dos contratos de concessão rodoviária: cadastro detalhado das OAEs localizadas no trecho concedido; estado de conservação das estruturas; obras e intervenções realizadas pela concessionária, com registros fotográficos e especificações técnicas; relatórios de inspeções e laudos de ensaios; e

c) a implementação, nos moldes dos módulos de informações sobre o pavimento e Obras de Arte Especial, de subsistemas para sistematizar a coleta de dados atualizados sobre os seguintes pontos, para cada um dos contratos de concessão rodoviária: (i) Obras de Arte Corrente e dispositivos de drenagem; (ii) Elementos de sinalização, proteção e segurança; (iii) Terraplenos e estruturas de contenção; (iv) Passarelas e pontos de travessia de pedestres.

33. Em relação à falta de análise prévia, pela ANTT, dos projetos de engenharia apresentados pela concessionária, peço vênia à unidade técnica por divergir do entendimento de que essa situação deveria ser censurada pelo Tribunal. Para além da premissa apontada pela Seinfra que considero inadequada nesse caso, baseada no modelo de regulação comando-e-controle, é forçoso reconhecer que um dos objetivos da desestatização é transferir ao agente privado a exploração da infraestrutura rodoviária, observando obrigações estipuladas no contrato e assumindo os riscos do negócio. Logo, não se mostra viável que a Agência escrutine antecipadamente todos os projetos confeccionados pelas empresas concessionárias, em moldes semelhantes ao que ocorreria em contratações diretas da Administração Pública.

34. Há que se destacar que, de forma geral, a análise *ex ante* de projetos é uma atividade que demanda significativo emprego de mão de obra especializada, o que vai de encontro a uma das premissas da concessão de serviços públicos, que é a de reduzir a participação do Estado em atividades que podem ser prestadas por agentes privados e, conseqüentemente, diminuir os custos com servidores. Penso, portanto, que o modelo de regulação a ser perseguido deve estar calcado na verificação dos parâmetros de desempenho preestabelecidos para a concessão.

35. Nessa seara, entendo ainda que a existência de dispositivos legais, contratuais e regulamentares estipulando **a entrega dos projetos previamente ao início das obras não condiciona a ANTT a analisar a integralidade dos estudos**, muito menos essa situação deve ser encarada como fator de minoração dos riscos assumidos pelo concessionário, ainda que haja aprovação do projeto pelo regulador. Por outro lado, também não há óbice para que eventualmente e de forma fundamentada a Agência, ao tratar de pontos sensíveis do objeto concedido, decida por analisar de forma mais detida o projeto apresentado ou solicitar informações complementares, antes de emitir a respectiva autorização para execução.

36. A Agência menciona que, para apoio às atividades de fiscalização, firmou os Contratos 63/2021, com a empresa Imtraff Consultoria e Projetos de Engenharia Ltda., 14/2020, com a Empresa LBR Engenharia Consultoria Ltda. e 1/2022, com o Consórcio TÜV Rheinland - Geosistemas, para prestação de serviços de apoio à supervisão, engenharia consultiva, gerenciamento e operação das demandas de infraestrutura e logística, no âmbito da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (peça 382, p. 13). Em decorrência, entendo que os riscos anotados pela Seinfra foram mitigados.

37. Por fim, no que tange ao primeiro achado de auditoria, a unidade instrutiva propôs o chamamento em audiência, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, dos membros da diretoria colegiada da ANTT. A SeinfraRodovia apontou omissão dos diretores da Agência no dever de fiscalizar as concessões rodoviárias, conforme previsto no inciso VIII do Art. 24 da Lei 10.233/2001, bem como a não adoção das providências dispostas no Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, em especial nos subitens 9.1.5, 9.1.5.1, 9.1.5.2 e 9.2.4.

38. Sobre esse ponto, dissinto do encaminhamento alvitrado, por entender que houve o acatamento, ainda que parcial, das medidas determinadas no Acórdão supracitado, como, por exemplo, a implementação do CNSO e o desenvolvimento de sistemas informatizados de apoio à fiscalização,

como o SIR – Sistema de Informações Rodoviárias e o SIGICOR – Sistema de Gestão de Investimentos de Concessões Rodoviárias. Reconhecendo, portanto, que houve evolução no arcabouço regulatório e nas ferramentas tecnológicas da ANTT para a fiscalização das concessões, deixo de endossar a proposta de audiência dos gestores.

Achado II – Gestão deficiente dos contratos de concessão rodoviária (não utilização das medidas de *enforcement*)

39. Quanto ao segundo achado, atinente à gestão deficiente dos contratos, a análise também foi dividida em alguns aspectos, a saber:

- a) autorização do início da cobrança de pedágio sem a conclusão dos trabalhos iniciais;
- b) recomposição do equilíbrio econômico-financeiro advindo da revisão tarifária;
- c) não execução da garantia contratual;
- d) ineficiência na aplicação de penalidades; e
- e) não comunicação da situação de inadimplência contratual ao financiador público.

40. Convém ressaltar as principais constatações da equipe de auditoria:

a) a falta de acionamento das medidas de *enforcement* tem se dado desde o início do contrato de concessão, pois a cobrança de pedágio é autorizada sem que todos os serviços previstos nos trabalhos iniciais tivessem sido executados;

b) a inclusão de novos investimentos, ao longo da execução contratual, permite que as concessionárias, a despeito de estarem inadimplentes em relação às principais obrigações previstas, obtenha incrementos tarifários consideráveis;

c) a utilização do mecanismo de desconto de reequilíbrio está sendo neutralizada, visto que há decisões judiciais que estão impedindo a redução de diversas tarifas de pedágio, baseadas na existência de cláusula de arbitragem e/ou inações da ANTT (ausência de deliberação acerca de pedido de revisão quinquenal);

d) o macroprocesso de acompanhamento contratual não prevê o acionamento das garantias apresentadas pelas concessionárias, dessa forma os gestores não têm (reiteradamente) acionado as garantias contratuais, mesmo tendo ciência de importantes inexecuções;

e) não há sistema informatizado que controle os processos de penalidade gerenciados pela ANTT em desfavor das concessionárias, o que impossibilita a obtenção de informações gerenciais básicas tais como: valores devidos, situação do processo, tempo na referida situação, evolução do estoque;

f) a descrição genérica dos investimentos que são apoiados pelo BNDES no âmbito do contrato de financiamento dificulta o entendimento de quais obras e serviço o banco de fomento está financiando;

g) as sucessivas postergações permitidas pela ANTT referente às adimplências de investimento no âmbito dos contratos de concessão, incorporadas aos contratos de financiamento junto ao BNDES, impactaram negativamente o projeto, gerando prejuízos operacionais e financeiros;

41. Passo a discorrer sobre os principais pontos abordados.

42. No segundo achado do Relatório, os apontamentos da unidade técnica demonstram como as falhas nos procedimentos de fiscalização da ANTT resultam em desequilíbrios na equação econômico-financeira da concessão, em prejuízo dos usuários da rodovia. A autorização de cobrança de pedágio sem a conclusão dos trabalhos iniciais é particularmente danosa ao interesse público porque, via de regra,

os principais investimentos de ampliação de capacidade estão concentrados nessa fase inaugural da concessão.

43. Em decorrência da modelagem utilizada para o cálculo do Valor Presente Líquido (VPL) previamente à licitação, que se baseia no Fluxo de Caixa Descontado, pressupõe-se uma correspondência temporal entre os aportes de investimentos a cargo da concessionária e a captação de receita, por meio da cobrança de pedágio. Eventual atraso na consecução das intervenções previstas, com a manutenção da tarifa compulsória, gera um desbalanceamento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que é mais grave na medida em que ocorre nas fases iniciais da avença, pois o impacto no VPL é maior.

44. Deve ser reconhecido o esforço que a ANTT vem empreendendo para aprimorar as regras de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e os mecanismos de governança das concessões rodoviárias, como a edição das Resoluções 5.850/2019, de 17/7/2019 e 5.940/2021, de 18/5/2021.

45. Em que pese as críticas apostas no Relatório pela equipe de fiscalização acerca do mecanismo de desconto de reequilíbrio – também conhecido como Fator D – entendo que esta foi a opção regulatória adotada pela ANTT dentro de sua esfera de atuação discricionária, não pairando sobre o procedimento indícios de ilegalidade. Portanto, não vislumbro oportunidade de atuação do TCU quanto a este ponto.

46. No que tange às hipóteses de acionamento das garantias de execução contratual, a ANTT informa que dispõe de Manual de Procedimentos, aprovado pela Deliberação 677, de 11/9/2018 (peça 384, p. 1). Acrescenta ainda que vem aprimorando procedimentos internos, como a consulta à Coordenação de Instrução Processual por ocasião da renovação das apólices de seguro-garantia, para a verificação de eventuais pendências da concessionária, bem como o encaminhamento de comunicação às seguradoras, concomitante à emissão de auto de infração, informando a expectativa de sinistro (peça 384, p. 19). Na Nota Técnica 4.125/2021/GECEF/SUROD/DIR, de 26/7/2021, a ANTT elenca o escopo de todas as apólices de seguro garantia então vigentes (peça 384, p. 2-19).

47. Em paralelo, a Agência menciona que está sendo estudada na 3ª etapa do Regulamento das Concessões Rodoviárias – RCR3, atualmente em fase de audiência pública, a possibilidade de abatimento das multas não pagas do faturamento da concessionária (peça 382, p. 10).

48. Face às informações complementares prestadas pela ANTT, entendo que os principais questionamentos levantados, em relação à pouca efetividade do seguro-garantia, estão sendo considerados pela Agência na elaboração de normativos, em busca de aprimoramento. Dessa forma, deixo de acompanhar as propostas ofertadas pela SeinfraRodovia sobre o tema, sem objetar que a unidade volte a estudar essa questão nas próximas auditorias, caso as medidas adotadas por iniciativa da ANTT se mostrem insuficientes.

49. Quanto à falta de sistema informatizado para o acompanhamento das penalidades aplicadas às concessionárias, a ANTT noticia a implantação do Sistema Integrado de Fiscalização, Autuação, Multa e Arrecadação - SIFAMA, bem como a adoção do SEI Litigioso para tramitação dos processos administrativos de penalidades, que possui funcionalidades próprias para o tratamento desse tipo de procedimentos (peça 382, p. 26). Conforme o Despacho da Coordenação de Instrução Processual – CIPRO, de 20/3/2023 (peça 383), a Agência informa que em 2022 foram julgados 1.036 processos administrativos sancionadores (PAS) e que em 2023 já haviam sido emitidas 100 decisões. Constavam, até aquela data, 244 PAS encaminhados para inscrição em Dívida Ativa, o que corresponde ao valor de R\$ 454.345.632,93.

50. Ante os indicativos de que a Agência já vem se estruturando para o processamento e o controle das penalidades aplicadas às concessionárias, deixo de acolher as medidas sugeridas pela equipe de auditoria.

51. Em relação às falhas na comunicação aos entes financiadores das concessionárias, em particular quando se trata de bancos públicos de fomento que emprestam recursos subsidiados às

empresas, como o BNDES, considero que há espaço para melhoria dos procedimentos adotados pela ANTT.

52. Como foi exhaustivamente demonstrado no Relatório de Auditoria, a falta de um regramento robusto quanto à necessidade de observância aos objetivos da concessão permitiu que concessionárias que apresentaram baixo nível de execução dos investimentos prioritários conseguissem obter documentos de que estariam adimplentes junto à ANTT. A partir da alteração de prioridade, sem critérios claros, das obras previstas no PER, as concessionárias se beneficiaram de crédito subvencionado pelo Estado, sem efetivamente atacar os problemas mais graves que se esperava resolver com a desestatização das estradas, como a duplicação das vias e o solucionamento dos gargalos (peça 352, p. 118-131).

53. A ANTT informa que a 3ª Etapa do Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR-3), que se encontra em andamento, visa enfrentar 12 matérias regulatórias abordando temas relacionados à gestão econômico-financeira da concessão, dentre as quais, financiamentos. Penso que a atuação mais abrangente do TCU nessa matéria deve observar também, além dos normativos da ANTT, as peculiaridades e os mecanismos de que dispõe o BNDES para contribuir para a eficiente alocação dos recursos subsidiados. Destaco que, na presente auditoria, o banco de desenvolvimento não foi ouvido, o que pode limitar a compreensão da matéria pelo Tribunal.

54. Assim, em linha com a unidade técnica, julgo adequado **recomendar à Agência que revise os normativos internos referentes à verificação de adimplência de concessionárias que captam recursos subvencionados junto a bancos públicos, buscando estabelecer protocolos de atuação junto aos entes financiadores, de forma a evitar que sejam alteradas as intervenções prioritárias previstas na concessão da rodovia.**

55. Em acréscimo, anuo à proposta de **orientar a Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura que avalie a conveniência e oportunidade de incluir, nos próximos trabalhos de fiscalização, ação de controle com foco nos mecanismos a serem utilizados pelo BNDES a fim de acompanhar o adimplemento não financeiro dos projetos de concessões rodoviárias apoiados pelo banco.**

56. Quanto à verificação incidental de indícios de irregularidades na comunicação ao BNDES de que as obras de gatilho previstas no PER da BR-116/BA eram inexequíveis e que seriam retiradas do contrato de concessão, considero que devem ser apuradas as circunstâncias que cercaram o fato, bem como eventuais responsabilizações, visto que as consequências foram prejudiciais ao interesse público, conforme relatado (peça 352, p. 125-126). Nesse sentido, oriento a unidade técnica que **instaure processo de representação apartado dos presentes autos**, para a devida apuração desses fatos, ficando desde já autorizada a realizar a audiência dos responsáveis e as diligências necessárias ao esclarecimento do feito.

Achado III – Acompanhamento contratual insuficiente para extinção antecipada dos contratos de concessão

57. Por fim, no que concerne ao acompanhamento contratual insuficiente para extinção antecipada dos contratos, derradeiro achado do relatório, verificou-se que a Agência não acompanha adequadamente os ativos concedidos nem as condições em que se encontram, situação que traz grande obscuridade aos gestores no processo de sua transição do particular para o poder público.

58. Nesse sentido, a assimetria de informações em relação ao acompanhamento preconizado pela Resolução ANTT 5.860/2019, que estabelece a metodologia para cálculo dos valores de indenização – relativos aos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados ou amortizados – tende a gerar vultosos valores de indenização por investimentos supostamente realizados pelas concessionárias, em caso de extinção antecipada das concessões.

59. Sobre a questão, convém ressaltar que a temática da valoração dos bens vinculados à concessão vem sendo abordada de forma recorrente no TCU, não apenas nos setores de infraestrutura de transporte. Como exemplo, pode-se mencionar o recente Acórdão 516/2023-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que expediu determinação à Anatel para atualização, a valor de mercado, dos principais bens vinculados a concessões de telefonia fixa.

60. Por óbvio, a precificação dos ativos reveste-se de extrema importância por ocasião do encerramento do contrato, quer este evento ocorra antecipadamente ou no termo inicialmente previsto, quer seja de forma amistosa ou litigiosa entre as partes (poder concedente e concessionária). Logo, considero que essa matéria não deve ser deixada para ser tratada apenas na perspectiva do término do contrato, mas sim deve ser acompanhada permanentemente ao longo de toda a sua vigência, com a manutenção do registro atualizado dos bens vinculados à concessão.

61. A Resolução-ANTT 5.860/2019, concebida em decorrência da Lei 13.448/2017 (que estabeleceu diretrizes para a relicitação de contratos de concessão), representa um primeiro esforço da Agência em normatizar o cálculo de valores dos bens reversíveis. Como bem apontado no Relatório, a principal deficiência da Agência cinge-se à falta de acompanhamento sobre o estado dos bens reversíveis (peça 352, p. 132-133). Além disso, a consideração apenas dos custos declarados pela concessionária afigura-se contrária à lógica da concessão, prevista no art. 2º da Lei 8.987/1995, ao transferir os riscos embutidos do negócio ao Poder Concedente.

62. Além do normativo supracitado, destaco que a Agência mais recentemente publicou a Resolução 5.926, de 2/2/2021, estabelecendo novas diretrizes para o encerramento antecipado e a relicitação de contratos de concessão de rodovias. Entretanto, é evidente que, passados mais de 5 anos desde a Lei autorizativa e apesar da existência de interessados, ainda não foram devidamente operacionalizados todos os procedimentos, frustrando a previsão contida na própria legislação, referente ao prazo máximo de 24 meses para conclusão dos trâmites (art. 20, § 1º da Lei 13.448/2017).

63. Entendo que o tratamento a ser dado pela ANTT aos problemas denotados pela unidade técnica no terceiro achado do Relatório passa por duas abordagens. O primeiro ponto deve ser a manutenção por parte da Agência – de maneira permanente – do inventário atualizado de todos os ativos da concessão. Por certo, esse objetivo deve ser alcançado com a utilização de ferramentas de tecnologia da informação, como os Sistemas que a ANTT já vem desenvolvendo.

64. Em particular, cabe mais uma vez destacar a importância de duas ferramentas: o Sistema de Informações Rodoviárias – que deve englobar o estado real das **principais estruturas da rodovia utilizadas diretamente na concessão**: pavimento, obras de arte especial e corrente, equipamentos de sinalização, etc. – e o Sistema de Cadastramento Básico dos Ativos da Concessão – que deve cingir-se a **todos os demais bens vinculados, mas não atrelados especificamente à via, reversíveis ou não**, como instalações físicas, equipamentos operacionais, viaturas, eventuais ativos intangíveis, etc.

65. O segundo ponto a ser atacado pela Agência – superada a fase de cadastramento de todos os bens da concessão em não mais do que dois Sistemas (já existentes) – é a correta valoração dos itens discriminados. Para esse mister, convém que a ANTT elabore metodologia detalhada, que deve considerar não apenas os fatores de depreciação e amortização dos ativos, devendo prever também testes periódicos de auditoria nos registros, para que seja avaliada a razoabilidade dos saldos contábeis ao longo da concessão, de forma continuada. A partir da consideração dessas premissas, restará facilitada a tarefa de quantificar a parcela indenizável – que hoje se afigura como verdadeiro nó górdio impeditivo do encerramento da concessão.

66. Ante o exposto, julgo pertinente **determinar à ANTT que, no prazo de 90 dias, apresente Plano de Ação que preveja:**

a) a implementação de critérios de classificação e o cadastro de todos os bens das concessões de rodovias no Sistema de Informação Rodoviária e no Sistema de Cadastramento Básico dos Ativos da Concessão, evitando redundâncias e lacunas entre os dois sistemas;

b) a elaboração de metodologia detalhada de valoração para cada classe de bens, em consonância com as normas de contabilidade vigentes, que considere não apenas os fatores de depreciação e amortização dos ativos, devendo prever também testes periódicos de auditoria nos registros, para que seja avaliada a razoabilidade dos saldos contábeis ao longo da concessão, de forma continuada.

67. Quanto aos demais pontos suscitados pela unidade técnica, acompanho o entendimento transcrito no relatório complementar, no sentido de que questões específicas de cada processo de relicitação já estão sendo tratadas em processos abertos para cada caso concreto, a saber: TC 008.508/2020-8 - Relicitação da BR-040; TC 016.420/2021-7 - Relicitação da BR-163/MS e TCs 005.373/2022-0 e TC 006.189/2022-9 - Relicitação da BR-060 (peça 375, p. 14).

68. Por derradeiro, em atenção aos pedidos formulados pela K-Infra Rodovia do Aço e pela Viabahia (peças 357 e 359), cabe esclarecer que, embora a auditoria tenha se valido de informações referentes aos contratos de concessão de ambas as concessionárias, as conclusões e as medidas determinadas pelo Tribunal dizem respeito à atuação sistêmica da ANTT. Não se verifica, portanto, lesão a eventual direito subjetivo dessas pessoas jurídicas, a justificar a admissão nos autos como interessado, devendo os pleitos ser indeferidos, nos termos do art. 282 do Regimento Interno.

69. Não posso concluir sem externar meus elogios à equipe técnica da Unidade Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, pela minudência do relatório ora apreciado.

70. Por fim, durante a fase de discussão, acolhi as propostas apresentadas pelos Ministros Vital do Rêgo e Weder de Oliveira, pelo que incluí os subitens 9.1.6 e 9.1.7 ao Acórdão, bem como acrescentei novos destinatários ao encaminhamento objeto do subitem 9.5.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de março de 2023.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

TC 010.222/2019-7
Declaração de Voto

Senhor presidente,
Senhores ministros e ministros substitutos,
Senhora procuradora-geral.

O ministro Antônio Anastasia traz na sessão de hoje deste colegiado relevantíssima auditoria realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para avaliar os atos administrativos relacionados à inadimplência dos contratos de concessões de rodovias federais relativas ao Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe).

Os achados apresentados no minucioso trabalho da equipe de auditoria da então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil são sobremaneira impactantes e revelam um ambiente fiscalizatório frágil, que deixam os usuários das rodovias federais concedidas sem o nível de serviço que lhes deveria ofertado, porque não estão sendo devidamente prestados em muitas concessões, em alguns casos com anos de atraso.

As perguntas formuladas pela equipe de auditoria foram muito bem estruturadas e proporcionaram um enfoque produtivo ao indagar, de forma precisa, se a ANTT acompanha adequadamente os contratos relativamente: à melhoria e ampliação de capacidade das rodovias concedidas; à recuperação e manutenção dessas rodovias; e à operação rodoviária.

As respostas, nas três dimensões, infelizmente, foram negativas e, pior, refletem um quadro persistente de insuficiência fiscalizatória, que resultaram na quase incapacidade de a ANTT acompanhar os contratos de concessão em sua totalidade, a não utilização das medidas impositivas para adequação das concessionárias aos parâmetros contratuais e a até mesmo a incapacidade operacional de, se necessário, promover a extinção antecipada dos contratos de concessão.

Como resultado, a equipe, com a concordância das instâncias diretivas e supervisoras da unidade instrutiva, propôs uma extensa pauta de determinações, recomendações e outras medidas saneadoras, incluindo a audiência de diversos membros da diretoria da autarquia.

Acompanho a proposta do relator de, por ora, com a exceção da determinação de instauração de processo apuratório específico, se concentrar nas medidas que incentivam a melhoria da gestão da agência, sobretudo em relação ao desenvolvimento de ferramentas informatizadas de suporte à atividade fiscalizatória.

Dada a relevância do processo, contudo, sugiro que seja dada ciência da deliberação apresentada pelo relator, para além da própria ANTT, para o Ministério dos Transportes (ministério supervisor da autarquia), para a Casa Civil da Presidência da República, para a Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados e para a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal.

Diante que ficou evidenciado pela excelente auditoria realizada, seria desejável que os usuários pudessem dispor de uma aplicação por meio da qual tivessem acesso, de

forma georreferenciada, ao estado esperado de um determinado trecho rodoviário e a real situação encontrada, de modo que, de forma transparente e objetiva, pudessem emitir um juízo sobre a qualidade dos serviços prestados e, a partir dessa participação social amplificada, também auxiliassem a agência na sua atividade fiscalizatória.

A discussão de uma ferramenta dessa natureza poderia ser debatida no monitoramento deste acórdão.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de março de 2023.

WEDER DE OLIVEIRA
Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO

O Ministro Antônio Anastasia traz a este Plenário os resultados desta importante auditoria, que teve como objetivo identificar oportunidades de melhoria na atuação da ANTT, no que tange à fiscalização das concessões de rodovias federais.

2. O trabalho teve como origem as conclusões do Acórdão 2.190/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, em que se verificou um baixo desempenho no cumprimento das obrigações contratuais por parte das concessionárias. O próximo passo foi então avaliar em que medida a atuação da ANTT poderia ser melhorada para mudar esse cenário.

3. Um dos inadimplementos mais significativos observados nesta auditoria foram as obras de restauração das rodovias. Sabe-se que, nos anos iniciais da concessão, uma das obrigações da concessionária consiste na recuperação de todo o sistema rodoviário. E isso busca propiciar melhorias na infraestrutura e no serviço prestado aos usuários.

4. Contudo, as evidências nos mostram a situação precária pelas quais muitas rodovias federais concedidas estão passando, justamente porque os trabalhos de restauração nos anos iniciais da concessão não foram feitos, mas sim apenas serviços paliativos.

5. No final das contas, a agência reguladora acaba tendo um esforço enorme em aplicar penalidades, identificando as deficiências das rodovias ao longo de toda a concessão, sendo que esses problemas poderiam ser resolvidos caso a restauração da rodovia fosse feita inicialmente, conforme determinam os termos dos contratos.

6. Desse modo, vejo que o Tribunal poderia contribuir para mudar essa realidade, induzindo a ANTT a adotar práticas que têm se mostrado eficientes em outras agências reguladoras, como a do Estado de São Paulo.

7. Por isso, sugiro, em adição ao item 9.1. da proposta do eminente relator, que o plano de ação solicitado envolva também:

9.1.6. a elaboração de normas que passem a exigir das concessionárias a entrega dos projetos executivos relacionados ao programa de recuperação e manutenção do pavimento, obras de arte especiais e elementos de proteção e segurança;

9.1.7. a criação de procedimentos de fiscalização relacionados à implantação dos projetos executivos das intervenções indicadas no subitem anterior, atestando sua efetiva conclusão e cadastro no sistema informatizado correspondente.

8. É a sugestão que tinha a apresentar ao nobre relator e ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de março de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO

ACÓRDÃO Nº 601/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.222/2019-7.
- 1.1. Apensos: 019.392/2021-4; 018.484/2019-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Fabio Maluf Tognola (235.376/OAB-SP), representando Viabahia Concessionaria de Rodovias S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia relatório de auditoria sobre a inadimplência dos contratos de concessões de rodovias federais, de forma a entender quais ações (ou inações) poderiam estar contribuindo com as inexecuções verificadas no Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com base no art. 24, inciso V, da Lei 10.233/2001 e no art. 4º, inciso I da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, apresente ao TCU plano de ação, com a indicação de prazos, metas e responsáveis, que preveja:

9.1.1. a implementação, no ambiente do Sistema de Informações Rodoviárias (SIR) ou de forma autônoma, de módulo (subsistema) de informações sobre o pavimento, sob gestão da Agência, que agregue, minimamente, as seguintes informações, referentes a cada um dos contratos de concessão rodoviária: cadastro geométrico atualizado da malha concedida; estado de conservação das estruturas do pavimento; obras e intervenções realizadas no sistema viário, com registros fotográficos, quantitativo de material e extensão da área tratada; laudos de ensaios dos parâmetros de superfície, deflexão, conforto e segurança; relatórios de controle de qualidade dos serviços de pavimentação, restauração e manutenção da faixa de rolamento;

9.1.2. a implementação, no ambiente do Sistema de Informações Rodoviárias (SIR) ou de forma autônoma, de módulo (subsistema) de informações sobre Obras de Arte Especial, sob gestão da Agência, que agregue, minimamente, as seguintes informações, referentes a cada um dos contratos de concessão rodoviária: cadastro detalhado das OAEs localizadas no trecho concedido; estado de conservação das estruturas; obras e intervenções realizadas pela concessionária, com registros fotográficos e especificações técnicas; relatórios de inspeções e laudos de ensaios;

9.1.3. a implementação, nos moldes dos módulos de informações sobre o pavimento e sobre Obras de Arte Especial, de subsistemas para sistematizar a coleta de dados atualizados sobre os seguintes pontos, para cada um dos contratos de concessão rodoviária: (i) Obras de Arte Corrente e dispositivos de drenagem; (ii) Elementos de sinalização, proteção e segurança; (iii) Terraplenos e estruturas de contenção; (iv) Passarelas e pontos de travessia de pedestres;

9.1.4. a implementação de critérios de classificação e o cadastro de todos os bens das concessões de rodovias no Sistema de Informação Rodoviária e no Sistema de Cadastramento Básico dos Ativos da Concessão, evitando redundâncias e lacunas entre os dois sistemas;

9.1.5. a elaboração de metodologia detalhada de valoração para cada classe de bens das concessões de rodovias, em consonância com as normas de contabilidade vigentes, que considere não

apenas os fatores de depreciação e amortização dos ativos, devendo prever também testes periódicos de auditoria nos registros, para que seja avaliada a razoabilidade dos saldos contábeis ao longo da concessão, de forma continuada;

9.1.6. a elaboração de normas que passem a exigir das concessionárias a entrega dos projetos executivos relacionados ao programa de recuperação e manutenção do pavimento, obras de arte especiais e elementos de proteção e segurança;

9.1.7 a criação de procedimentos de fiscalização relacionados à implantação dos projetos executivos das intervenções indicadas no subitem anterior, atestando sua efetiva conclusão e cadastro no sistema informatizado correspondente.

9.2. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.2.1. implemente, no âmbito do Centro Nacional de Serviços Operacionais, solução de Tecnologia da Informação que, a partir dos dados brutos fornecidos pelas concessionárias, realize verificação independente dos parâmetros de desempenho da frente de serviços operacionais e que permita apurar os níveis de execução contratual;

9.2.2. revise os normativos internos referentes à verificação de adimplência de concessionárias que captam recursos subvencionados junto a bancos públicos, buscando estabelecer protocolos de atuação junto aos entes financiadores, de forma a evitar que sejam alteradas as intervenções prioritárias previstas na concessão da rodovia;

9.3. orientar a Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura que:

9.3.1. instaure processo de representação apartado dos presentes autos, para a apuração de indícios de irregularidades na comunicação ao BNDES de que as obras de gatilho previstas no Programa de Exploração da Rodovia – PER da BR-116/BA eram inexequíveis e que seriam retiradas do contrato de concessão, conforme identificado no presente processo;

9.3.2. avalie a conveniência e oportunidade de incluir, nos próximos trabalhos de fiscalização, ação de controle com foco nos mecanismos a serem utilizados pelo BNDES a fim de acompanhar o adimplemento não financeiro dos projetos de concessões rodoviárias apoiados pelo banco;

9.3.3. monitore no presente processo as deliberações dos itens 9.1 e 9.2 acima, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 315/2020;

9.4. indeferir os pedidos de ingresso nos autos formulados pelas concessionárias K-Infra Rodovia do Aço e Viabahia, ante a ausência dos pressupostos previstos nos arts. 146 e 282 do Regimento Interno do TCU;

9.5. notificar o Ministério dos Transportes, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Casa Civil da Presidência da República e as Comissões de Viação e Transportes – Câmara dos Deputados e Serviços de Infraestrutura – Senado Federal deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenha interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos.

10. Ata nº 12/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/3/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0601-12/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral