

TC 028.343/2017-4

Tipo: Desestatização

Unidade jurisdicionada: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), vinculada ao Ministério da Infraestrutura

Responsável: Marcelo Vinaud Prado (Diretor-Geral da ANTT)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (diligência)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de fiscalização, nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 46/2004, incidente sobre a licitação da concessão do lote rodoviário denominado Rodovia de Integração do Sul (RIS), composto pelas rodovias BR-101/RS, BR-290/RS, BR-386/RS e BR-448/RS. Tal processo concessório é conduzido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), no exercício de suas atribuições legais definidas no art. 24, incisos III e V, da Lei 10.233/2001.

HISTÓRICO

2. A avaliação do primeiro estágio da concessão incluiu, nos termos da IN-TCU 46/2004, entre outros aspectos, o exame dos estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento e da minuta do Programa de Exploração da Rodovia (PER), tendo sido efetivada por meio do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas).

3. A decisão aprovou, com ressalvas, o primeiro estágio do acompanhamento do processo de outorga de concessão da RIS. No acórdão, determinou-se à agência que, previamente à publicação do certame de concessão da BR-101/290/386/448/RS, fossem implementadas 23 alterações na minuta do edital, na minuta do contrato e nos estudos que embasavam o certame. Foram também exaradas outras determinações e recomendações com vista ao aprimoramento dos procedimentos a serem adotados nas concessões futuras.

4. Nos termos do art. 3º, incisos II, IV e V, da IN-TCU 46/2004, a fiscalização dos demais estágios do processo de concessão (segundo, terceiro, quarto e quinto) ocorre a partir de documentos/informações relativos ao edital de licitação, às fases de habilitação e julgamento, bem como a celebração do contrato.

5. A ANTT, no que tange aos estágios do processo concessório posteriores ao primeiro, encaminhou a documentação contidas nas peças 84, 87, 88, 89, 90, 91, 92 e 94, com vistas ao atendimento à IN-TCU 46/2004.

6. Considerando-se que o Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário, quando da avaliação do primeiro estágio, exarou determinações à agência para a realização de modificações no certame e que essas incluíam alterações em cláusulas da minuta contratual, bem como correções nos estudos e no cálculo do Fator D, entende-se que, para a adequada avaliação dos demais estágios, cabe verificar se o certame foi aderente aos comandos previamente emitidos pelo TCU.

7. Na instrução anterior deste processo (peça 95), identificou-se que as informações contidas nos autos eram insuficientes para que se emitisse um posicionamento acerca do cumprimento ou não de diversos itens do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas). Em função disso, realizou-se diligência à agência por meio do Ofício 0306/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação, de 18/5/2019, requerendo as seguintes informações/documentos

(peça 98):

- a) cópia eletrônica das planilhas e demais documentos relativos ao cálculo do fator “D”, bem como a demonstração da realização dos ajustes demandados pelos itens 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário;
- b) cópia da documentação que demonstre as alterações realizadas nos estudos de viabilidade e no instrumento contratual para a adequada prestação do serviço público, definindo, inclusive, os níveis de serviço não ideais, mas considerados minimamente aceitáveis nos casos de trechos com severas restrições físico-urbanas a obras de ampliação de capacidade, em atendimento ao item 9.2.11 do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário;
- c) cópias eletrônicas dos processos administrativos relativos à concessão da BR-101/290/386/448/RS, indicando onde constam as justificativas requeridas pelo item 9.2.12 do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário;
- d) cópia dos estudos que embasaram a concessão, indicando as alterações realizadas para o atendimento dos itens 9.2.13, 9.2.14, 9.2.15 e 9.2.18 do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário;
- e) cópia do plano de ação produzido em atendimento ao item 9.3.1 do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário

8. Observa-se, pois, que havia nove itens do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário que demandavam esclarecimentos adicionais: 9.2.8, 9.2.9, 9.2.11, 9.2.12, 9.2.13, 9.2.14, 9.2.15, 9.2.18 e 9.3.1.

EXAME TÉCNICO

9. Em resposta ao Ofício 0306/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação, no qual foram solicitadas informações/documentos quanto ao atendimento de itens do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas), foi encaminhado o Ofício SEI Nº 5121/2019/DG/DIR-ANTT, de 3/6/2019, trazendo cópia do Ofício SEI Nº 5113/2019/SUINF/DIR-ANTT, com o seguinte conteúdo (peça 100, p. 3):

2. Sobre o Fator "D", correspondente ao item "a", segue o arquivo: RIS_FatorD_2018.xls.
3. Em relação aos itens "b", "c" e "e", encaminhamos os seguintes documentos:
 - a) Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTEA);
 - b) Nota Técnica Conjunta nº 15/2018/GEINF-GENEC/EPL-SPPI;
 - c) Anexo Nota Técnica n 8-2018-SPPI-RIS; Publicação DOU - Despacho nº 5, de 5 de fevereiro de 2018
4. Quanto ao item "d" segue cópia do processo administrativo nº50500.394047/2016-36 referente à audiência pública do trecho em tela, onde é possível identificar todo o processo de Participação e Controle Social, incluindo as minutas apresentadas em audiência pública com as devidas alterações sugeridas pelo TCU.

10. Posteriormente, em 23/10/2019, a ANTT enviou o ofício SEI Nº 14948/2019/GAB/DIR-ANTT (peça 104) com informações adicionais em relação ao plano de ação tratado no item 9.3.1 do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas). O ofício da agência trouxe o Despacho SUEXE 1436933 (peça 105) e o Ofício SEI Nº 12988/2019/SUINF/DIR-ANTT 1460799 (peça 106), que possuía como anexos o Despacho GEREFE 1460475 (peça 107) e o Despacho GEREFE 1396709 (peça 108).

11. O item “a” do Ofício 0306/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação requereu informações acerca do cumprimento dos itens 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas), transcritos a seguir:

- 9.2.8. ajuste o Fator “D” referente aos investimentos de construção dos retornos em nível, de maneira a considerar o valor presente de todos os retornos desse tipo previstos no PER, em

atenção ao disposto no art. 9º, §§ 2º e 4º, da Lei 8.987/1995;

9.2.9. ajuste o Fator “D” referente aos investimentos de implantação dos equipamentos de detecção e sensoriamento de pista, de maneira a corrigir os erros de referência encontrados nas planilhas, em atenção ao disposto no art. 9º, §§ 2º e 4º, da Lei 8.987/1995;

12. Verifica-se que o arquivo encaminhado pela agência com a memória de cálculo do Fator D (aba “Anexo 5” do item não digitalizável “RIS_Fator D_2018_06_27 (00000002).xlsx”, associado a peça 100) apresenta percentuais do fator distintos dos constantes do contrato de concessão da BR-101/290/448/386/RS (peça 110, p. 95-97). Nesse sentido, a documentação encaminhada pela ANTT quanto a esse tópico não é passível de análise, cabendo, pois, que se reitere a solicitação para que seja enviada a memória de cálculo correspondente aos valores efetivamente usados na contratação.

13. Os itens “b” e “c” do Ofício 0306/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação, solicitaram, respectivamente, informações acerca do cumprimento dos itens 9.2.11 e 9.2.12 do acórdão:

9.2.11. estabeleça nos estudos de viabilidade e no instrumento contratual todos os investimentos necessários para a adequada prestação do serviço público, definindo, inclusive, os níveis de serviço não ideais, mas considerados minimamente aceitáveis nos casos de trechos com severas restrições físico-urbanas a obras de ampliação de capacidade, em atenção ao art. 175, inciso IV da CF/88, c/c o art. 6º, da Lei 8.987/1995;

9.2.12. adote, no tocante ao trecho da BR-290/RS compreendido entre o km 85,8 e o km 96,8, a escolha mais apropriada para atingir o princípio da adequada prestação do serviço, consubstanciado no art. 175, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 6º, da Lei 8.987/1995, fazendo constar explicitamente do processo administrativo os fundamentos de sua decisão, em homenagem aos princípios da motivação dos atos administrativos e da transparência;

14. Do voto condutor do acórdão depreende-se que as determinações acima transcritas se encontram correlacionadas. Em instrução anterior destes autos, a SeinfraRodoviaAviação registrou (peça 67, p. 26) uma suposta inconsistência nos estudos, uma vez não existia a previsão de obras de ampliação de capacidade no segmento entre o km 85,8 e o km 96,8 da BR-290/RS, a despeito de esse ser o trecho com maior circulação de veículos e já se encontrar saturando. Na resposta a diligência foi trazida a Nota Técnica 8/2018/SPPI (peça 111), na qual são analisadas as projeções da evolução do nível de serviço no segmento em pauta de acordo com eventuais obras de ampliação de capacidade, especificamente a implantação de faixas adicionais (peça 80, p. 73-80). Assim, entende-se respondidos os itens “b” e “c” da diligência.

15. O item “d” do Ofício 0306/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação requereu informações acerca do cumprimento dos itens 9.2.13, 9.2.14, 9.2.15 e 9.2.18 do acórdão 1174/2018-TCU-Plenário:

9.2.13. ajuste os estudos de viabilidade da concessão, de modo a considerar dimensionamento de pavimento compatível com o volume de tráfego de cada subtrecho, de acordo com o cronograma de obras previsto no PER, em atenção ao art. 18, inciso XV, da Lei 8.987/1995;

9.2.14. reduza o nível de esforço do serviço de roçada, de forma compatível com as características locais da BR-101/290/386/448/RS, para 8 intervenções por ano na faixa de domínio da rodovia, em atenção aos princípios da eficiência e da modicidade tarifária dispostos no art. 6º, §1º, da Lei 8.987/1995;

9.2.15. revise os estudos de viabilidade técnica, de forma a contemplar os itens identificados como “otimizações” pela Triunfo Participações e Investimentos, e que não foram repassados ao Ministério dos Transportes Portos e Aviação Civil como produto do PMI, formalizando as modificações efetuadas nos autos do processo concessório, e registrando os fundamentos para aquelas que entende desnecessárias, em atenção ao princípio da motivação dos atos administrativos;

(...)

9.2.18. reavalie a exigência de implantação e manutenção de aceiros ao longo da vigência contratual e, caso decida-se pela supressão de tal obrigação, exclua do item 3.3.6 do PER a menção ao serviço e revise o EVTEA de modo a remover os correspondentes valores que constaram dos estudos, promovendo a redução da tarifa-teto decorrente de tal medida, em atenção ao disposto no art. 6º, §1º, da Lei 8.987/1995, c/c o art. 24, incisos I, II, III, IV, V, e o art. 26, inciso VII e § 2º, da Lei 10.233/2001;

16. No que tange aos ajustes requeridos pelo item **9.2.13** do acórdão, relativos a tornar compatíveis as dimensões do pavimento com o volume de tráfego, o Poder Concedente já havia, previamente à decisão do Tribunal, concordado em efetuar as alterações pertinentes, o que resultaria nos custos de manutenção do pavimento da BR-386/RS em R\$ 1.115.182.618,96 (peça 60, p. 66). De fato, do arquivo “C-2025_ Memórias Pavimento CTVIAS R4.xlsx” (peça 100, item não digitalizável), enviado em resposta à diligência, constatou-se que se promoveu a alteração requerida nos estudos.

17. Em relação ao item **9.2.14**, que estabelecia a necessidade dos estudos considerarem oito roçadas anuais na faixa de domínio da rodovia, observa-se da documentação encaminhada em resposta à diligência – especificamente, do arquivo “TOMO V – MANUTENCAO E CONSERVACAO.pdf”, que compõe o produto 2 do EVTEA – a aderência à determinação desta Corte (peça 112, p. 9).

18. No que concerne ao item **9.2.15**, anteriormente ao Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas), o Poder Concedente, por meio da Nota Técnica Conjunta 15/2018 – GEINF – GENEK / EPL – SPPI, já havia procedido a reanálise dos itens identificados como “otimizações” pela Triunfo Participações e Investimentos, que não haviam sido repassados ao Ministério dos Transportes Portos e Aviação Civil como produto do PMI. (peça 60, p. 67-78). A nota técnica avalia cada ponto trazido na instrução da Unidade Técnica, justificando seu posicionamento acerca do cabimento ou não de alterações nos estudos.

19. No que se refere ao item **9.2.18**, relativo à inconsistência de não se exigir a implantação de aceiros no PER, enquanto se continuava prevendo-se, no EVTEA os dispêndios correspondentes, além dos relativos à manutenção dos referidos dispositivos, o Poder Concedente já havia esclarecido que a incoerência se tratava de erro material (peça 51, p. 163-164) a ser corrigido quando da publicação do certame. De fato, observa-se do PER, anexo 2 do contrato celebrado, que se efetuou o mencionado ajuste (peça 109, p. 29).

20. O item “e” do Ofício 0306/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação solicitou cópia do plano de ação produzido em atendimento ao item **9.3.1** do acórdão:

9.3.1. elabore e encaminhe ao TCU plano de ação, no prazo de 60 (sessenta) dias, contendo, no mínimo, a relação de atividades, prazos e responsáveis a cargo da consecução das seguintes medidas para aprimoramento da regulação e da fiscalização das atividades da Agência no que concerne a concessões de exploração da infraestrutura rodoviária federal:

9.3.1.1. aperfeiçoar os procedimentos da agência no que toca à análise de viabilidade de inclusão de novas obras em contratos de concessão e à análise de projetos e de orçamentos dessas obras, procurando, inclusive, simular os efeitos de competitividade ou de barganha nesse processo de orçamentação, considerando, em alguma medida, os ganhos decorrentes da licitação; estabelecer limites rigorosos para inclusão de obras de contornos urbanos; e fixar diretrizes e orientações para coibir potencial jogo de cronograma na aplicação dos fatores “D” e “A”;

9.3.1.2. fixar diretrizes e orientações, ainda que transitórias, acerca dos aspectos elencados no item anterior; e

9.3.1.3. aperfeiçoar os mecanismos de governança sobre transações com partes relacionadas

em concessões rodoviárias e ferroviárias a seu cargo, com vistas a conferir maior efetividade à transparência atualmente dada sobre o tema, tornando tais transações conhecidas não apenas no âmbito interno e contábil da Agência, mas também de forma fácil e intuitiva para todas as partes interessadas – sociedade em geral e, em específico, usuários e órgãos de controle interno e externo.

21. O mencionado plano de ação, requerido pelo item 9.3.1 do acórdão em pauta, foi originalmente encaminhado a essa Corte em anexo ao Ofício 428/2018/DG/ANTT (peça 86, p. 11), de 3/10/2018, com previsão de conclusão das ações propostas para o segundo semestre de 2020. Posteriormente, enviou-se ao Tribunal o Despacho GREG 1396709 (peça 108), de 23/10/2019, noticiando o andamento da implementação do plano de ação. Assim, não se vislumbram ações de controle adicionais no momento quanto a esse ponto.

CONCLUSÃO

22. No momento, o presente processo concentra-se, nos termos do art. 3º, incisos II, II, IV e V, da IN-TCU 46/2004, na fiscalização do segundo, terceiro, quarto e quinto do processo de concessão da BR-101/290/386/448/RS. A análise do primeiro estágio ocorreu previamente nestes autos, resultando no Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas), cabendo também aqui a verificação do cumprimento das determinações exaradas no *decisum*.

23. Nesse sentido, coube a presente instrução o exame das informações enviadas pela ANTT, em função de requisição desta Corte, tendo em vista a necessidade de elementos adicionais para que se pudesse aferir o atendimento ao citado acórdão.

24. Identificou-se que um dos documentos requisitados na diligência não foi adequadamente fornecido, qual seja, a cópia eletrônica da planilha relativa ao cálculo do fator “D”, uma vez que arquivo encaminhado pela agência com a finalidade de atender à solicitação continha valores que não correspondiam aos efetivamente utilizados no contrato. Cabe, pois, reiterar a solicitação para que se possa ter os elementos necessários para um posicionamento conclusivo quanto ao cumprimento do acórdão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU e no inciso II, art. 1º, da Portaria-MIN-BD nº 1, de 22/8/2014, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, seja(m) encaminhado(s) o(s) arquivo(s) relativo(s) ao cálculo do Fator D utilizado no âmbito do contrato de concessão da BR-101/290/386/448/RS, bem como, se for o caso, demais documentos necessários para demonstrar o atendimento das determinações constantes dos itens 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 1174/2018-TCU-Plenário.

SeinfraRodoviaAviação, 24 de junho de 2020.

(assinado eletronicamente)

Anderson Cunha Rael
AUFC - Mat. 8184-1