

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 003.665/2023-2

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA PARA FISCALIZAR OS USOS, OS RECURSOS E AS POTENCIALIDADES DOS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE REGULAÇÃO DA ANTT NO SETOR FERROVIÁRIO, BEM COMO A SEGURANÇA E FIDELEGITIMIDADE DOS DADOS INSERIDOS. DEFICIÊNCIA NA VERIFICAÇÃO E COMPROVAÇÃO DOS DADOS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres a fim de fiscalizar os usos, os recursos e as potencialidades dos sistemas informatizados de regulação da Agência no setor ferroviário, bem como a segurança e fidelegitimidade dos dados inseridos.

2. Reproduzo a seguir excerto do relatório conclusivo lavrado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peça 77), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da unidade (peça 78 e 79) e pelo Ministério Público junto ao TCU representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 80).

I. Apresentação

1. Trata-se de fiscalização na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com objetivo de fiscalizar os usos, os recursos e as potencialidades dos sistemas informatizados de regulação no setor ferroviário, bem como a segurança e fidelegitimidade dos dados inseridos.

2. Dentre diversos sistemas da ANTT, identificou-se que os mais relevantes para a atuação da ANTT no âmbito de ferrovias foram o Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (Saff) e o Sistema de Informação para Regulação Econômica e Fiscalização Financeira (Siref).

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

3. Em cumprimento ao Despacho de 1/3/2023 do Min. Antonio Anastasia (TC 002.316/2023-4), realizou-se a auditoria Agência Nacional de Transportes Terrestres, no período compreendido entre 28/3/2023 e 7/7/2023.

4. As razões que motivaram esta auditoria surgiram no decorrer da auditoria tratada no TC 027.620/2019-0.

5. Conforme levantado no relatório dessa auditoria (027.620/2019-0, peça 60), para que a ANTT tenha uma atuação regulatória coerente, efetiva e eficaz, é imprescindível que tenha conhecimento e controle das informações relativas ao Subsistema Ferroviário Federal (SFF). No âmbito da agência, tais informações são gerenciadas em seus sistemas de informações, como o Saff e o Siref.

6. Um exemplo de informação relevante utilizada na atividade regulatória da agência são as relativas às capacidades existentes no SFF. Ou seja, no contexto de uma malha ferroviária, a agência deve ter conhecimento do que pode ser utilizado (capacidade instalada), do que está sendo utilizado (capacidade vinculada) e do que pode ser negociado para tráfego compartilhado com os demais operadores ferroviários (capacidade ociosa).

7. No exercício da gestão de capacidades do SFF, a ANTT recebe dados relativos às ferrovias concessionadas por meio de Declarações de Redes e publica informações produzidas a partir do processamento desses dados para os interessados. Assim, há necessidade de que as informações utilizadas e fornecidas pela ANTT por meio do sistema Saff devam ser baseadas em dados confiáveis e precisos.

8. Contudo, na auditoria tratada no TC 027.620/2019-0, identificaram-se discrepâncias relevantes em dados relatados em Declarações de Rede de anos sequenciais de certas concessionárias. Tais documentos, de apresentação obrigatória pelas concessionárias à ANTT, trazem dados que descrevem a capacidade de cada trecho de uma ferrovia e não costumam sofrer grandes variações com o tempo, pois são baseadas em características físicas da ferrovia, como comprimento, pátios, rampas, etc, os quais são modificáveis apenas por meio da realização de investimentos.

9. A variação identificada levou ao questionamento quanto à qualidade dessas informações, pois informações de baixa qualidade, imprecisas e não confiáveis podem levar a tomadas de decisões equivocadas na gestão da malha do SFF por parte da ANTT.

10. Nesse contexto, identificou-se a necessidade de que fosse avaliada a qualidade dos dados utilizados e produzidos pela ANTT em seus sistemas de informações a fim de avaliar a confiabilidade das informações divulgadas pela agência a respeito das ferrovias concessionadas.

II.2. Visão geral do objeto

11. A ANTT é uma agência reguladora instituída por meio da Lei 10.233/2001. Conforme essa lei, a agência tem como objetivo implementar as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes, assim como regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros (art. 20, da Lei 10.233/2001).

12. No âmbito de ferrovias, constituem esfera de atuação da ANTT o transporte ferroviário de passageiros e de cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação, a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes, assim como o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias (art. 22, da Lei 10.233/2001).

13. Para exercer suas competências, a ANTT faz uso de grande quantidade de dados e informações, que são gerenciados por meio de sistemas de informações. A Resolução 2.502/2007 da ANTT deixa explícito que o banco de dados do sistema Saff é necessário para o acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias pela agência.

14. Por exemplo, a ANTT utiliza o sistema Saff para apurar o cumprimento das metas de produção e segurança das concessionárias de ferrovias (artigos 17º e 19º da Resolução 5.831/2018 da ANTT), acompanhar o desempenho operacional das concessionárias, manter cadastro de informações das ferrovias outorgadas, auxiliar em fiscalizações e registrar e acompanhar acidentes ferroviários.

15. Além disso, a ANTT divulga em seu site informações do Saff no Anuário do Setor Ferroviário, que visa divulgar ao público um conjunto de informações referentes à prestação dos serviços públicos de transporte ferroviário de cargas e exploração da infraestrutura sob regulação e fiscalização da ANTT (<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/anuario-do-setor-ferroviario>).

16. Ainda, a agência realiza consultas aos bancos de dados de seus sistemas quando realiza análises e estudos de outorgas e de renovações de concessões.

II.2.1. Escopo da auditoria

17. Na fase de planejamento da presente auditoria, após analisar as primeiras informações a respeito dos sistemas de informação da ANTT, verificou-se que os principais sistemas relacionados às atividades da ANTT no modal ferroviário são o Saff e o Siref.

18. Depois disso, após análise de informações a respeito do Saff e do Siref obtidas da ANTT via ofício de requisição (peças 50-57), optou-se por não aprofundar as análises no sistema Siref e restringir o escopo do trabalho ao sistema Saff.

19. De acordo com a ANTT, o Siref é um sistema estruturado exclusivamente para o recebimento de informações de caráter contábil e financeiro das concessionárias (peça 56, p. 2).

20. Segundo o manual do usuário desse sistema, ele é estruturado em módulo único, o contábil, que é responsável pela automatização do recebimento de balancetes, relatórios auxiliares e demonstrações contábeis. O Siref garante também o registro de protocolo dos documentos recebidos, permite configuração de prazos de envio das informações contábeis e vigência dos planos de contas, provê relatórios gerenciais e armazena documentos em base de dados de sistema (peça 56, p. 2).

21. Assim, o sistema se comporta mais como um banco de dados de informações contábeis alimentado pelas concessionárias. As informações apresentadas são as mesmas publicadas pelas concessionárias para fins de auditorias externas. Assim, as informações do Siref são confirmadas e certificadas anualmente por empresas de auditoria, o que confere maior fidedignidade e confiabilidade quando comparado às informações gerenciadas pelo Saff.

22. Por outro lado, como será melhor detalhado adiante, o Saff recebe das concessionárias todas as informações relacionadas às ferrovias outorgadas, desde informações cadastrais como malha ferroviária, estações, postos de abastecimento, superestrutura, material rodante, etc, até informações de operação ferroviária como mercadorias, trens formados, velocidade, distâncias percorridas, acidentes, etc.

23. Nesse contexto, concentraram-se os procedimentos de auditoria deste trabalho no sistema Saff, pois ele está diretamente relacionado ao acompanhamento das metas dos contratos de concessões, além de estar sujeito a problemas de qualidade de suas informações em função do tipo de informação gerenciada.

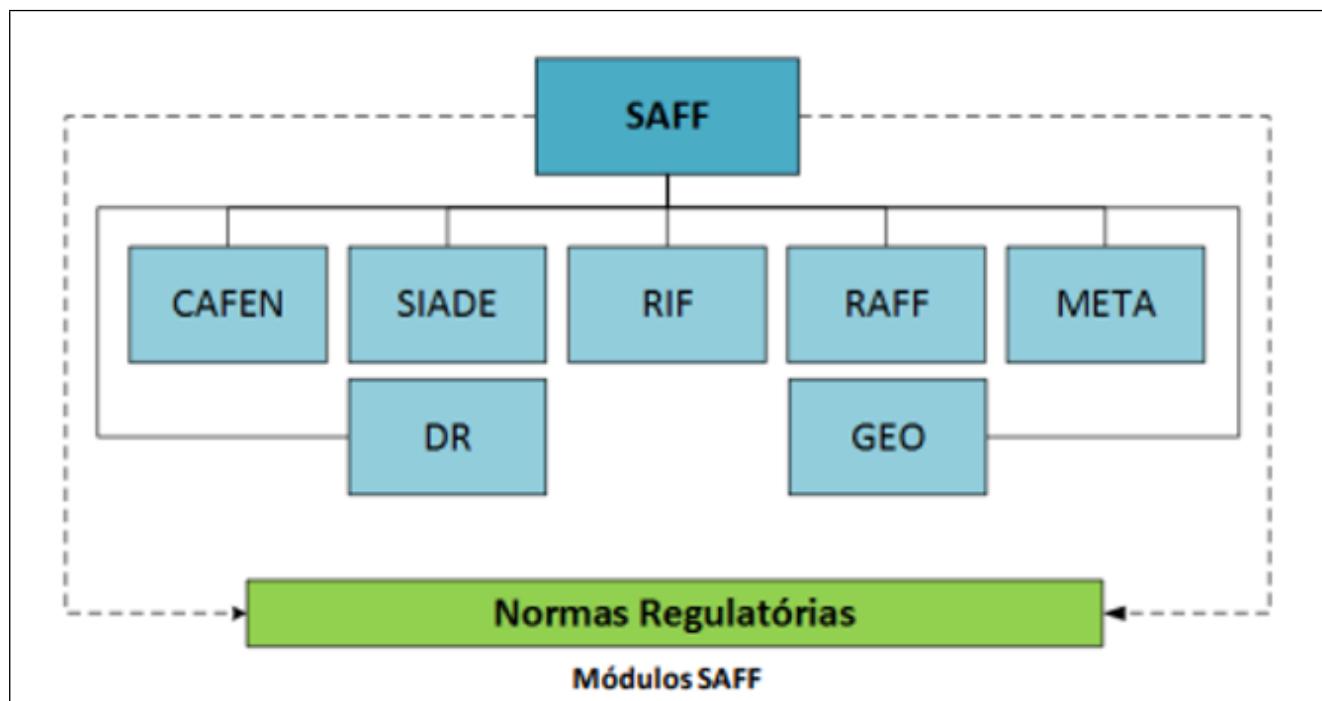
24. Ressalte-se que a realização de certificações anuais dos dados existentes no Siref por empresa de auditoria e o não apontamento de inconsistências nesse sistema no presente trabalho não isenta o sistema da existência de problemas.

II.2.2. Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (Saff)

25. O sistema Saff foi instituído por meio da Resolução ANTT 2.502, de 19 de dezembro de 2007 (Resolução 2.502/2007).

26. O Saff é composto pelos seguintes subsistemas, que operam de forma integrada: Cadastro Ferroviário Nacional (Cafen); Acompanhamento do Desempenho Operacional (Siade); Registro de Informações de Fiscalização (Rif); Registro e Acompanhamento de Acidentes Ferroviários (Raaf); Registro, Acompanhamento e Análise de Metas Pactuadas (Meta); Declaração de Rede (DR); Mapeamento Georreferenciado (Geo); e Administração (possibilita controles diversos, como exposto no texto). A Imagem 1, abaixo, ilustra o Saff e seus módulos:

Imagem 1: Módulos do Saff



Fonte: Despacho GESIC/ANTT, de 6/4/2022 (peça 55, p. 2).

27. O Saff recebe informações como cadastro das ferrovias e concessionárias, contratos operacionais específicos (COE), tipos de mercadorias, clientes, equipagem, usuário dependente, material rodante, superestrutura, acidentes ferroviários, tarifas de referência, estação ferroviária, local de manutenção e abastecimento, malha ferroviária, fluxos de transporte, efetivo de pessoal das concessionárias, agenda de fiscalização, pactuação e acompanhamento das metas de produção e segurança, declaração de rede, mapa da malha ferroviária, administração das parametrizações do sistema e dos perfis de acesso de usuários (peça 57, p. 1).

28. Os dados operacionais, de tarifas e de investimentos das ferrovias são inseridos mensalmente pelas concessionárias conforme definido na Resolução 2.502/2007. De acordo com essa resolução, os processos de operacionalização e de atualização do Saff obedecem a cronograma definido pela Superintendência de Processos Organizacionais competente.

29. De acordo com a ANTT, as principais consultas e relatórios do Saff são as de Abastecimento, Acidente de Trem de Carga (Outras Malhas), Acidente de Trem de Carga (Própria Malha TM/DP), Acidente de Trem de Carga (Própria Malha), Acidente de Trem de Passageiro, Desempenho de Locomotiva, Desempenho de Trem, Desempenho de Trem de Passageiro, Desempenho de Vagão, Efetivo de Pessoal / Treinamento, Fluxo de Transportes, Investimentos, Manutenção de Locomotiva, Manutenção de Vagão e Trem Formado (peça 57, p. 2).

30. O sistema tem como usuários concessionárias ferroviárias, servidores públicos e sociedade em geral. Os fins a que se destinam são diversos, desde acompanhamento da prestação do serviço público de transporte ferroviário a consultas (peça 57, p. 2).

31. O Saff conta com um painel de indicadores que disponibiliza a usuários com perfil de Gerente da ANTT uma tela em formato *dashboard* com uma síntese de informações operacionais registradas nos módulos Cafen, Siade e Raaf. Essa tela apresenta quadros com os seguintes temas: produção, segurança, dispêndios, pessoal/treinamento, desempenho de trem de carga, abastecimento/consumo, desempenho de vagão e locomotiva e manutenção de vagão e locomotiva (peça 54).

32. O painel permite o agrupamento de informações por ferrovia concedida ou pelo conjunto

de todas as concessões. Também é possível observar os valores históricos desde 2006, ano de implantação do Saff (peça 54).

33. No módulo Cafen, são gerenciadas informações das ferrovias outorgadas. Essas informações contemplam a caracterização da malha ferroviária, imóveis operacionais, material rodante, clientes, mercadores, fluxo de transporte e plano de investimentos (peça 54).

34. De acordo com o Manual do Saff (peça 54), o módulo Siade possibilita as seguintes funções básicas:

Tabela 1: Funções do módulo Siade do Saff

Função	Descrição
Concessionária	Dá acesso aos formulários para que as ferrovias (usuários com perfil Ferrovia Gerente) realizem as entradas de dados mensais referentes ao desempenho operacional.
Relatórios Comprobatórios	Dá acesso à emissão dos relatórios que as ferrovias devem encaminhar mensalmente à ANTT.
Resumo das Informações do período	Possibilita consulta sobre a consistência dos dados de entrada (Saff/Siade) e, se for o caso, apenas para os usuários com perfil Ferrovia Gerente, confirmá-los (“enviar”) à ANTT.
Consultas	Dá acesso aos formulários que permitem realizar consultas sobre os dados de desempenho mensais e agregados das ferrovias.
Relatório	Dá acesso aos formulários que permitem imprimir relatórios contendo dados de desempenho mensais e agregados das ferrovias.
Controle de Permissão	Exclusiva para os usuários com perfil ANTT Gerente, dá acesso ao formulário de controle para autorização de remessa de dados de forma intempestiva pelas ferrovias.

Fonte: Manual do Usuário – Saff (peça 54, p. 72).

35. O módulo Rif possibilita o gerenciamento de fiscalizações realizadas pela ANTT. O módulo contempla informações do programa anual de fiscalizações, registros das inspeções realizadas pelos fiscais da ANTT e registro de notificações de acidentes, inspeções e outras ocorrências (peça 54, p. 174).

36. O módulo Raaf possibilita o gerenciamento de informações relacionadas ao registro de acidentes, laudo de acidente e interrupção de tráfego (peça 54).

37. O módulo Metas abrange o gerenciamento do estabelecimento, revisão, acompanhamento e análise de descumprimento de metas de produção e segurança (peça 54).

38. O módulo Declaração de Rede possibilita produzir as informações necessárias para que as concessionárias de serviço público de transporte ferroviário de cargas, possam atualizar as informações sobre a malha ferroviária federal concedida. Nesse módulo, as concessionárias possuem acesso a formulários em que realizam a entrada de dados anuais referentes a declaração de rede (peça 54, p. 279).

39. O módulo Geo apresenta consultas a um sistema georreferenciado que utiliza tecnologia baseada em Sistema de Informação Geográfica (Sig). Nesse módulo, é possível realizar consultas a um mapa com visualização de dados cartográficos digitais das ferrovias outorgadas. Disponibiliza também um conjunto de ferramentas que permitem manipular o mapa visualizado (peça 54, p. 324).

40. Para mais detalhes do funcionamento do sistema Saff e de seus módulos, deve-se consultar o manual do sistema que se encontra na peça 54 deste processo.

II.2.3. Novos indicadores de prestação de serviços

41. A partir das informações de operação ferroviária inseridas no Saff pelas concessionárias, a ANTT realiza a apuração do cumprimento de metas de produção e segurança dos contratos de concessões de ferrovias (artigos 17º e 19º da Resolução 5.831/2018 da ANTT).

42. O módulo Metas do Saff possui funcionalidades específicas para o estabelecimento, acompanhamento, análise e apuração dessas metas. Essas funcionalidades apresentam telas que realizam cálculos e simulações para os indicadores de produção e segurança e permitem a visualização e o acompanhamento do cumprimento das metas.

43. Desde 2019, a ANTT estabeleceu um novo modelo para os contratos de concessões ferroviárias. Esse modelo vem sendo aplicado às outorgas ferroviárias que surgiram desde então e às concessões antigas que tiveram seus contratos prorrogados antecipadamente por meio de aditivo.

44. Nesses contratos, estabeleceram-se novos indicadores para a prestação do serviço de transporte ferroviário e indicadores para o cálculo do nível de saturação da ferrovia.

45. Os indicadores para a prestação do serviço são o Índice de Acidentes Ferroviários Graves (IAFG), a Velocidade Média de Percurso (VMP) e a Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL).

46. Os indicadores para o cálculo do nível de saturação da ferrovia são o Nível de Saturação dos Segmentos Ferroviários (NSSF) e o Índice de Saturação da Ferrovia (ISF).

47. As ferrovias que já utilizam esses indicadores são as seguintes: Rumo Malha Central (FNS), Rumo Malha Paulista (RMP), Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), Estrada de Ferro Carajás (EFC), MRS Logística S.A (MRS) e Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol).

48. Os indicadores estão resumidos na Tabela 2, abaixo.

Tabela 2: Indicadores de prestação de serviço e de saturação ferroviária.

Indicadores de prestação de serviços ferroviários	Índice de Acidentes Ferroviários Graves (IAFG)
	Velocidade Média de Percurso (VMP)
	Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL)
Indicadores do nível de saturação da ferrovia	Nível de Saturação dos Segmentos Ferroviários (NSSF)
	Índice de Saturação da Ferrovia (ISF)

Fonte: Evidência 6.

II.2.4. Avaliação dos novos indicadores pela ANTT

49. Por determinação dos novos contratos de concessão e dos aditivos de prorrogações antecipadas, as concessionárias devem apresentar à ANTT um Relatório de Acompanhamento Anual (RAA) referente à ferrovia concedida com período de referência de um ano. Dentre outras informações, o RAA contém o cálculo dos indicadores de prestação de serviços IAGF, VMP, IMFL, NSSF e ISF.

50. De acordo com os novos contratos e aditivos, o RAA deve ser elaborado por uma empresa especializada independente que deve realizar levantamento, coleta de informações, pesquisa e cálculo dos indicadores.

51. Por meio da Portaria 199/2021, a ANTT definiu que as concessionárias deveriam enviar anexo ao relatório as bases de dados e a metodologia utilizadas pelas concessionárias para calcular os indicadores. As bases de dados devem ser enviadas nos formatos definidos nos anexos I, II e III da

portaria (Evidência 2).

52. A ANTT então realiza a análise dos novos indicadores com base nos relatórios e bases de dados processados e enviados pelas concessionárias.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

53. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar os usos, os recursos e as potencialidades dos sistemas informatizados de regulação da Agência no setor ferroviário, bem como a segurança e fidedignidade dos dados inseridos.

54. A partir do objetivo da auditoria e da importância dos sistemas de informação e dos bancos de dados da ANTT para a execução de suas competências, surgiu a necessidade de avaliar se as informações constantes nos sistemas dão suporte às atividades da ANTT, conforme a questão de auditoria 1, detalhada na matriz de planejamento da auditoria e listada a seguir.

55. De outra parte, a partir também do objetivo de auditoria, assim como da necessidade de que os dados constantes nos sistemas e bancos de dados da ANTT sejam confiáveis, surgiu a necessidade de avaliar o gerenciamento da qualidade dos dados e informações constantes nos sistemas e bancos de dados da agência, conforme a questão de auditoria 2, detalhada na matriz de planejamento da auditoria e listada a seguir.

a) Questão 1: Os sistemas informatizados da ANTT dão suporte às necessidades da ANTT em suas atividades de regulação e fiscalização no setor ferroviário?

b) Questão 2: A ANTT gerencia a qualidade dos dados fornecidos pelas concessionárias de ferrovias nos sistemas informatizados da agência?

II.4. Metodologia utilizada

56. 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).

57. No âmbito do trabalho, foram utilizadas técnicas de análise documental, reunião, visita técnica e análise de dados.

58. A equipe de fiscalização analisou diversos documentos obtidos por meio de ofício de requisição e realizou reunião presencial na ANTT com visita técnica ao Centro Nacional de Supervisão Operacional (CNSO) da agência.

59. A equipe também acessou o sistema Saff no ambiente de produção para avaliação de suas funcionalidades. Realizou-se a comparação de informações constantes em diversas telas do sistema Saff a fim de avaliar a consistência dos dados. Além disso, compararam-se os dados de alguns Relatórios de Acompanhamento Anual (RAA) com os dados constantes do Saff.

60. Para isso, as bases de dados anexas aos RAA, enviadas em planilha eletrônica, foram analisadas, por meio da execução de consultas estruturadas em SQL (*Structured Query Language*), após importação para aplicativo de gerenciamento de base de dados. Os cruzamentos e as análises entre os dados do RAA e do Saff foram realizados também por meio de consultas de SQL após exportação de dados da tela “Trem Formado” do Saff, que possui o menor nível de agregação do sistema.

II.5. Volume de recursos fiscalizados

61. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 19.480.610,50, referente à soma dos valores não atualizados dos acordos de colaboração celebrados entre a ANTT e Universidade Federal de Santa Catarina para implantar e manter o sistema Saff entre os anos de 2005 e 2018,

conforme a Tabela 3, abaixo.

Tabela 3: Acordos de colaboração para implantação e manutenção do Saff

Acordo	Objeto	Período	Valor
Convênio 11/2005	Especificação e Implantação do Sistema de Acompanhamento e Fiscalização de Transporte Ferroviário (SAFF)	01/09/2005 a 31/08/2007	R\$ 1.593.789,00
Termo de Cooperação 10/2009	Apoio à ANTT na Implementação de Funções, Atualizações e Aprimoramentos no Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (SAFF).	05/11/2009 a 13/05/2013	R\$ 4.652.960,00
Termo de Cooperação 3/2011	Realização de ações voltadas ao estudo e implantação de projeto piloto do Centro de Supervisão das concessões ferroviárias expansão do sistema de informação SAFF	23/08/2011 a 23/10/2014	R\$ 3.541.512,00
Termo de Cooperação 6/2012	Realização de ações voltadas ao apoio técnico à implantação do Centro de Supervisão ferroviária – CSF e novas aplicações no sistema de informação SAFF	28/12/2012 a 28/02/2016	R\$ 5.351.449,50
Termo de Execução Descentralizada 2/2018	Apoio à ANTT visando o aprimoramento do processo de fiscalização do transporte ferroviário de cargas, bem como o acompanhamento das prestações de serviços e exploração de infraestrutura ferroviárias outorgadas	05/12/2018 a 25/11/2022	R\$ 4.340.900,00
Total			R\$ 19.480.610,50

Fonte: Despacho do processo 50500.100484/2023-28

II.6. Benefícios estimados da fiscalização

62. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria na gestão e na qualidade dos dados dos sistemas de informações da ANTT no setor ferroviário, o que tende a aperfeiçoar a qualidade dos estudos e das políticas públicas da agência a respeito do setor ferroviário.

III. Achados de auditoria

III.1. Insuficiência na verificação e comprovação dos dados declarados pelas concessionárias no Saff

63. A ANTT realiza de maneira limitada a verificação e comprovação das informações declaradas pelas concessionárias no sistema Saff. Atualmente, a agência executa análise de inconsistências de informações frente a informações do próprio sistema declaradas em anos anteriores ou informações publicadas pelas concessionárias. Além disso, faz comparações com informações processadas e consolidadas nos Relatórios de Acompanhamento Anual (RAA) elaborados por empresas independentes contratadas pelas concessionárias por determinação dos novos contratos de concessão. Assim, as análises realizadas atualmente pela ANTT não são suficientes para verificação e comprovação dos dados do Saff, pois toda informação checada depende exclusivamente de informações produzidas, processadas e enviadas pelas concessionárias.

64. A agência reguladora possui obrigação de manter as informações constantes no sistema Saff confiáveis e íntegras por meio de verificação e comprovação devido aos deveres de supervisão, fiscalização e regulação instituídos à ANTT pela Lei 10.233/2001 em relação às outorgas do sistema ferroviário nacional e à importância do sistema Saff no desempenho desses deveres.

65. De acordo com art. 20, da Lei 10.233/2001, a ANTT tem como objetivo supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros. E, conforme o art. 24º, da Lei 10.233/2001, cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, gerir os contratos de outorgas ferroviárias e fiscalizar a prestação dos serviços ferroviários.

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

II – regular ou **supervisionar**, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

(...)

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 infra-estrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e **gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos**;

(...)

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;

(Lei 10.233/2001, destaque nosso)

66. É fundamental que a ANTT realize procedimentos de verificação e comprovação com base em informações que não tenham sido processadas pelas concessionárias antes de serem enviadas à agência, pois a avaliação do cumprimento contratual das concessões e do desempenho das concessionárias é realizada com base nas informações do Saff, o que sujeita a prestação de informações pelas concessionárias a situações de conflito de interesses.

67. De acordo com a Resolução 2.502/2007, que instituiu o Saff, **a ANTT deve realizar verificação e comprovação de todos os dados fornecidos ao Saff pelas concessionárias**. Inclusive, a norma prevê a realização de fiscalizações em campo, que seria uma maneira de a agência realizar a checagem dos dados de maneira independente de informações enviadas pelas concessionárias.

Art. 8º Todos os dados fornecidos serão objeto de verificação e comprovação pela ANTT, mediante fiscalização em campo ou pedido de justificativa ou detalhamento. (Artigo 8º da Resolução 2.502/2007)

68. A ANTT pode ainda realizar a verificação e comprovação das informações prestadas ao Saff por meio de acesso direto a sistemas da Central de Controle Operacional (CCO) das concessionárias e de análise das informações de suas bases de dados.

69. Nos novos contratos de concessão, assim como nos aditivos de prorrogações antecipadas, constam cláusulas que fornecem à agência amplo acesso a todas as informações dos sistemas de CCO. Inclusive, nessas cláusulas, é citada uma regulamentação específica da ANTT para tratar desse acesso aos sistemas de CCO. Abaixo, seguem os dispositivos contratuais que tratam do assunto:

“assegurar, à ANTT, o apoio necessário aos encarregados pela fiscalização e pelo acesso aos Bens da Subconcessão, em especial aqueles vinculados à operação da Ferrovia, inclusive o CCO, bem como aos dados, informatizados ou não, de natureza operacional;”
(Contratos: Rumo Malha Central (FNS), Rumo Malha Paulista, EFVM, EFC, MRS e Fiol)

13.4. A Subconcessionária deverá viabilizar o **acesso da ANTT a todas as informações dos sistemas de seu CCO** necessárias à supervisão de suas operações e do tráfego ferroviário nas infraestruturas concedidas, nos termos da **regulamentação específica da ANTT**.
(Contrato da Rumo Malha Central (FNS), destaque nosso)

13.4. A Concessionária deverá viabilizar o **acesso da ANTT a todas as informações dos sistemas de seu CCO** necessárias à supervisão de suas operações e do tráfego ferroviário nas infraestruturas concedidas, nos termos da **regulamentação específica da ANTT**.

(Contrato da Rumo Malha Paulista, destaque nosso)

13.4. A Concessionária deverá viabilizar à ANTT o **acesso irrestrito e em tempo real a todas as informações dos sistemas de seu CCO** necessárias à supervisão de suas operações e do tráfego ferroviário nas infraestruturas concedidas, bem como a todos os dados brutos relativos à operação do sistema ferroviário, nos termos das especificações técnicas a serem definidas por meio de regulamentação específica da ANTT.

(Contrato da EFC, destaque nosso)

13.4. A Concessionária deverá viabilizar à ANTT o **acesso irrestrito e em tempo real a todas as informações dos sistemas de seu CCO** necessárias à supervisão de suas operações e do tráfego ferroviário nas infraestruturas concedidas, bem como a todos os dados brutos relativos à operação do sistema ferroviário, nos termos das especificações técnicas a serem definidas por meio de regulamentação específica da ANTT.

(Contrato da MRS, destaque nosso)

13.4. A Subconcessionária deverá viabilizar à ANTT o **acesso irrestrito e em tempo real a todas as informações dos sistemas de seu CCO** necessárias à supervisão de suas operações e do tráfego ferroviário nas infraestruturas concedidas, bem como a todos os dados brutos relativos à operação do sistema ferroviário, nos termos das especificações técnicas a serem definidas por meio de regulamentação específica da ANTT.

(Contrato da Fiol, destaque nosso)

70. Contudo, embora a ANTT disponha dessas duas maneiras de verificar e comprovar informações do Saff de maneira independente da prestação de informações pela concessionária, a agência não utiliza essas abordagens.

71. A ANTT não realiza fiscalizações em campo com objetivo de verificar e comprovar dados do Saff, conforme previsto no artigo 8º da Resolução 2.502/2007. Solicitada a apresentar processos e resultados de fiscalizações em campo, pedidos de justificativas ou detalhamento realizados pela ANTT nos dois últimos, com intuito de verificação e comprovação dos dados fornecidos pelas concessionárias, conforme o artigo 8º Resolução 2.502, de 19 de dezembro de 2007 (peça 5, p. 1), a Gerência de Controle e Fiscalização de Infraestrutura e Serviços (Gecof) informou que não realiza procedimentos com esse objetivo (peça 13), conforme trecho da resposta, abaixo.

Inicialmente, cabe esclarecer que, no âmbito das fiscalizações exercidas pela Gecof, não é realizado um trabalho extensivo de auditoria dos dados do Saff em campo.

Com relação ao acompanhamento da comunicação de acidentes, conferimos se os acidentes ferroviários noticiados pela mídia foram cadastrados pelas concessionárias no Saff. Caso não tenham sido devidamente registrados, são adotadas as providências cabíveis, vide, por exemplo, os processos 50500.119237/2021-33, 01032.763571/2022-68 e 50500.058214/2023-15.(peça 13, p. 1)

72. Em resposta ao mesmo ofício, a Gerência de Regulação Ferroviária (Geref) apresentou uma lista de processos instaurados para correção e ajuste de informações do Saff nos últimos três anos (peça 14, p. 1).

73. Dos 29 processos apresentados, apenas nove foram iniciados pela ANTT. Contudo, esses nove processos tiveram como objeto a correção de informações do Saff inconsistentes em relação a anos anteriores encontradas durante o uso do sistema. Nenhum desses processos teve início em alguma fiscalização de campo (peça 14, p. 1). Os outros 20 processos foram iniciados pelas concessionárias com vistas a realizar correção de dados inseridos anteriormente no Saff.

74. Além disso, apesar de haver possibilidade contratual de acesso direto a todas as

informações dos sistemas de CCO, a ANTT não faz uso de dados desses sistemas para realizar cruzamento de dados e aferição da confiabilidade dos dados declarados pelas concessionárias, conforme trecho abaixo de ata de reunião entre a equipe de auditoria e a ANTT.

Existe a possibilidade de a ANTT obter diretamente os dados, contudo, como os sistemas de CCO são diferentes, há dificuldade técnica para padronizar os dados obtidos. Para cada sistema de CCO existente, a ANTT teria que realizar tratamento diferente dos dados obtidos para compatibilizar esses dados com os formatos utilizados pela ANTT.

Atualmente, a ANTT não acessa diretamente os bancos de dados dos CCOs das concessionárias a fim de realizar cruzamento de dados e conferência de veracidade dos dados fornecidos nos RAAs ou no Saff.

(peça 33, p. 5, destaque nosso)

75. Atualmente, a ANTT faz uso de dados dos sistemas de CCO apenas pontualmente no curso de fiscalizações.

Respostas (a), (b) e (c): **Em fiscalizações, informações de sistemas de CCO são utilizadas pontualmente, conforme a necessidade da fiscalização.** A ANTT acessa apenas os sistemas de CCO. Não há acesso direto aos bancos de dados, embora haja a possibilidade contratual. Existem diferentes sistemas de informações de CCO das concessionárias, então não há uma padronização de formato das informações disponíveis. Como o uso em fiscalizações é pontual, não há exigência de formato pela ANTT. Contudo, conforme a Portaria SUFER nº 199/2021, consta formato de dados exigido pela ANTT para envio de bases de dados anexas aos RAA fornecidos pelas concessionárias.

(peça 33, p. 4, destaque nosso)

76. Embora não utilize de maneira frequente dados de sistemas de CCO para validar informações prestadas no Saff pelas concessionárias, a ANTT já o fez de maneira pontual para conferir registros de acidentes, de material rodante e de movimentação de trens, conforme citado abaixo.

2.8.3. a agência utiliza ou já utilizou dados de CCO para validar informações prestadas no Saff pelas concessionárias?

Sim. Conforme citado anteriormente, os dados dos sistemas de CCO já foram utilizados para conferência de registros de acidentes no Saff, de gestão do material rodante, de movimentação de trens, dentre outros. Todavia, repise-se que **não é feita uma auditoria extensiva dos dados do Saff.**

2.8.4. existe alguma integração entre o sistema Saff e sistemas de CCO das concessionárias?

Não.

(peça 13, destaque nosso)

77. Além disso, após questionamento via ofício de requisição, a ANTT informou que ainda não existe a regulamentação específica de acesso aos sistemas de CCO prevista nos novos contratos e aditivos de prorrogações antecipadas (peça 38).

78. Observa-se que a aferição de qualidade dos dados enviados ao Saff pelas concessionárias tem base no ateste de regularidade e idoneidade das informações prestadas assinadas pelo Diretor-Presidente da companhia, em análises realizadas pela Geref sobre as informações prestadas, em análises dos RAAs enviados pelas concessionárias, assim como no ateste de empresa verificadora independente contratada pela concessionária para elaborar o RAA.

79. Solicitada a informar se a ANTT possui políticas, processos ou estruturas organizacionais para exercer governança sobre os dados do Saff e do Siref no que tange a qualidade, confiabilidade e segurança dos dados (peça 5, p. 2), a ANTT respondeu que a Resolução 2.502/2008 estabelece a obrigação de encaminhamento mensal do “Relatório Comprobatório”, atestando a veracidade,

consistência e fidedignidade dos dados, e assinado pelo Diretor-Presidente da companhia (peça 14, p. 3).

80. Além disso, informou que, no âmbito da Geref, vem realizando análises técnico operacionais sobre as informações prestadas pelas concessionárias ao Saff, conforme abaixo:

10. Ademais, está em curso na Agência processo de Avaliação da Prestação de Informação no Saff pelas concessionárias, no âmbito da Gerência de Regulação - Geref. De forma resumida, o trabalho tem por objetivo levar a conhecimento da Sufer análise da prestação de informações técnico operacionais no Saff pelas concessionárias.

11. Em um primeiro momento, as concessionárias foram divididas em grupos econômicos, sempre que possível, e a análise está sendo realizada para os seguintes indicadores:

Produção de Transporte;

Trem.km, Tempo de Percurso e Velocidade;

Acidentes Ferroviários;

Registro de Locomotivas.

12. Concluída a primeira fase da avaliação, estimada para junho de 2023, serão propostas ações para adequação dos dados já constantes do Saff, e para melhoria da qualidade dos dados doravante.(peça 14, p. 3)

81. Em reunião realizada com a ANTT, os representantes da agência informaram que a análise citada acima visa o levantamento de possíveis fragilidades no processo de consolidação e prestação de informações no Saff pelas operadoras ferroviárias referentes aos indicadores dos novos contratos de concessão. A iniciativa foi motivada pela constatação, em alguns casos, de **divergências entre valores de indicadores de mesma natureza informados nos relatórios do RAA e no Saff** (peça 33, p. 3).

82. Informou-se ainda que, no estágio atual, estão sendo feitas verificações dos indicadores por meio da **avaliação estatística da coerência da série histórica dos dados**, e, no caso da TKU, por meio da comparação com dados publicados pelas operadoras ferroviárias, sendo esses os parâmetros no momento adotados para avaliação da adequação e qualidade dos dados (peça 33, p. 3).

Resposta (a): O processo em realização visa ao levantamento de possíveis fragilidades no processo de consolidação e prestação de informações no Saff, pelas operadoras ferroviárias, referentes aos indicadores dos novos contratos de concessão.

A iniciativa foi motivada pela constatação, em alguns casos, de divergências entre valores de indicadores de mesma natureza informados nos relatórios do RAA e no Saff. Em contato inicial, tais divergências foram creditadas, pelas operadoras ferroviárias, a diferenças conceituais de interpretação dos indicadores, à insuficiência de campos no Saff para segregação de dados e a dificuldades encontradas por elas na migração de seus sistemas internos.

Resposta (b), (c) e (d): No estágio atual, estão sendo feitas verificações dos indicadores por meio da **avaliação estatística da coerência da série histórica dos mesmos**, e, no caso da TKU, por meio da comparação com dados publicados pelas operadoras ferroviárias, sendo esses os parâmetros no momento adotados para avaliação da adequação e qualidade dos dados.

Consoante relatado acima, a **apuração dos novos indicadores contratuais é balizada pela apresentação do RAA**, conforme previsão contratual, normatizada pela Portaria SUFER nº 199/2021 quanto à completude e suficiência dos dados para análise da ANTT. A veracidade e fidedignidade dos dados é atestada por empresa verificadora independente e pelos dirigentes das operadoras em seu encaminhamento à ANTT.

Quanto às metas dos contratos antigos (produção e segurança), entende-se que os dados já constates do Saff permitem adequada apuração pela Agência, cujos dados de igual modo são atestados em sua veracidade e fidedignidade pela apresentação dos relatórios comprobatórios exigidos pela Resolução nº 2.502/2007.

(peça 33, p. 3)

83. Percebe-se que todos os meios utilizados pela ANTT para aferir e garantir a qualidade dos dados enviados ao Saff pelas concessionárias são dependentes de informações processadas e enviadas pela própria concessionária.

84. No que diz respeito aos novos indicadores contratuais, conforme explicado no item III.2.5, de acordo com os novos contratos e aditivos, a ANTT deve receber um RAA elaborado por empresa especializada independente que realiza levantamento, coleta de informações, pesquisa e cálculo dos novos indicadores.

85. A ANTT utiliza o RAA e as bases de dados enviadas no formato definido na Portaria 199/2021 como ferramenta para avaliar possíveis inconsistências e divergências com informações prestadas ao Saff.

86. Embora essas avaliações da ANTT possam auxiliar na análise dos dados do Saff e dos indicadores de serviço e, assim, mitigar problemas na qualidade dos dados do sistema, não se pode considerar a prática suficiente para garantir qualidade e confiabilidade das informações do sistema, pois permanece o problema de conflito de interesse na prestação de informações. O uso de empresa especializada independente para elaborar o RAA não resolve o conflito, pois é a concessionária quem contrata essa empresa.

87. Portanto, todas as informações declaradas no Saff são processadas pela concessionária ou pela empresa especializada independente contratada pela concessionária.

88. A causa da insuficiência na verificação e comprovação dos dados do Saff é a ausência de iniciativa por parte da ANTT para uma ampla utilização de cruzamento de dados do Saff frente aos dados dos sistemas de CCO das concessionárias e/ou dados brutos de operação das ferrovias.

89. Como consequência da insuficiência dos procedimentos de verificação e comprovação das informações do Saff, a ANTT, no desempenho de suas atividades, depende exclusivamente dos dados declarados pelas concessionárias e dos relatórios produzidos pelas empresas contratadas também pelas concessionárias. Essa dependência agrava riscos como os relacionados ao problema da assimetria de informações entre a agência e as concessionárias.

90. Além disso, o Saff tem a qualidade de seus dados reduzida, o que reflete diretamente em tomadas de decisões que a ANTT realiza baseadas em informações do sistema.

91. A seguir, listam-se problemas de inconsistências nos dados do Saff já encontrados tanto pela equipe de auditoria quanto pela ANTT.

92. Em análise de consultas do Saff, a equipe de auditoria constatou que informações que constam na consulta de Trem Formado do módulo Siade não estão de acordo com as informações constantes no painel Desempenho de Trem de Carga da tela Indicadores e no Anuário Estatístico. Os números de trens formados que constam para uma ferrovia em determinado período são diferentes e, consequentemente, os itens que tratam de velocidade e de distância percorrida também são diferentes. O mesmo ocorre para outras concessionárias e em outros períodos.

93. Na Tabela 4, abaixo, segue exemplo das concessionárias RMP e EFC para os anos de 2020, 2021 e 2022. Para obter o número de trens formados da tela de consulta Trens Formados, foi realizada a exportação da consulta de Trens Formados do sistema Saff no formato Excel (peça 58, itens não digitalizáveis, aba “Trens formados exportados Saff”) e em seguida, no arquivo Excel, foram selecionadas apenas as linhas referentes a trens de carga (peça 58, itens não digitalizáveis, aba “Apenas trens de carga”).

Tabela 4: Número de trens formados consultados nas telas Saff/Indicadores e Saff/Siade/Consulta/Trens Formados.

Concessionária	2020		2021		2022	
	Tela Indicadores	Tela Treins Formados	Tela Indicadores	Tela Treins Formados	Tela Indicadores	Tela Treins Formados
RMP	10.259	9.126	19.600	11.994	21.999	4.184
EFC	13.770	13.159	13.502	13.131	12.810	Sem informações

Fonte: Saff e peça 58 e planilhas incluídas como itens não digitalizáveis.

94. Questionada a respeito dessas discrepâncias (peça 46), a ANTT respondeu que a diferença ocorreu porque a concessionária inseriu dados divergentes nas telas “Desempenho de Trem” e “Trem Formado”, conforme trecho da resposta a seguir.

1. Em atenção ao Item 2, letra a), do Ofício 000.036/2023 (17439891), apresentamos o que se segue.

2. Atualmente, as concessionárias inserem dados sobre o número de trens formados por período em dois módulos do sistema Saff: "Desempenho de Trem" e "Trem Formado". A consulta "Indicadores", apontada pelo TCU na demanda em tela, registra os valores inseridos no módulo "Desempenho de Trem". No período indicado, a concessionária Rumo Malha Paulista S/A inseriu nos dois módulos dados divergentes sobre o número de trens formados no ano de 2020, por esse motivo a diferença verificada pela equipe de auditoria do TCU.

(peça 60, p. 4)

95. Além disso, informou que a agência vem tratando por meio de processo administrativo divergências semelhantes, relativas à produtividade, encontradas pela área técnica da Geref, de maneira que se concluiu pela necessidade de alteração do módulo Trem Formado do Saff.

3. É importante esclarecer que semelhantes divergências, além de outras atinentes aos dados sobre a produtividade das concessionárias, já haviam sido anteriormente identificadas pela área técnica da Geref, tendo sido expedido, em abril de 2021, o Ofício Circular Sei nº 840/2021/Coame/Geref/Sufer/Dir-ANTT (6145993), com vistas à uniformização dos dados.

4. Consoante o Processo nº 50500.034432/2021-94, após entendimentos entre a ANTT e a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), concluiu-se pela necessidade de alteração do módulo "Trem Formado", de forma a viabilizar a correta inserção dos dados a partir de dados unitários dos trens.

5. Atualmente, encontra-se em curso o desenvolvimento dos ajustes no Saff por parte da Sutec.

(peça 60, p. 4)

96. De acordo com o Ofício Circular Sei 840/2021/Coame/Geref/Sufer/Dir-ANTT, do processo 50500.034432/2021-94, citado acima, a ANTT encontrou divergências entre os dados de produção de transporte (TU e TKU) da consulta Siade/Trem Formado e os da consulta Siade/Produção de Transporte (Avançado). Encontrou também divergências entre os valores de trem.km e de número de trens formados da consulta Siade/Trem Formado e da consulta Siade/Produtividade/Desempenho de Trem (Evidência 9, p. 2).

97. No mesmo documento, após realizar análise sobre as divergências acima, a ANTT afirma que há sinal de baixa qualidade da informação e baixa consistência entre informações que fazem referência a um mesmo indicador, no caso, TU, TKU, trem.km e número de trens formados (Evidência 9, p. 3).

98. Por fim, após as tratativas do processo, a ANTT emitiu o Ofício Circular Sei 2292/2021/Coame/Geref/Sufer/Dir-ANTT às concessionárias com informações sobre alterações que seriam realizadas no sistema Saff e solicitações quanto ao preenchimento dos dados no sistema

(Evidência 9, p. 12-14).

99. O mesmo problema na consulta de Trem Formado foi relatado na Nota Técnica Sei 2.287/2021/Coame/Geref/Sufer/Dir (Evidência 3), que deu origem à Portaria 199/2021 (Evidência 2).

100. De acordo com o documento, no contexto do cálculo do indicador Índice de Saturação da Ferrovia, as informações da consulta de Trens Formados é a que melhor se adequa aos requisitos para cálculo da Capacidade Utilizada de uma ferrovia, pois apresenta as informações de estação de formação e encerramento do trem, as mercadorias transportadas, tempo de viagem, distância percorrida, classificação quanto à função, número de locomotivas e vagões, toneladas brutas e úteis carregadas e comprimento do trem (Evidência 3, p. 4).

101. Contudo, a ANTT identificou problemas de qualidade nas informações constantes nessa tela. Segundo o documento, para algumas concessionárias, os valores informados de TU e os valores resultantes de TKU diferem dos informados pela concessionária no módulo do Siade (Evidência 3, p. 4). Além disso, ainda de acordo com o documento, os valores resultantes de trem.km da consulta de Trem Formado também não são os mesmos daqueles apresentados pelas concessionárias na consulta Desempenho de Trem do Siade (Evidência 3, p. 4).

102. Ainda de acordo com o documento, a ANTT entendeu que, antes que se proponha a metodologia de cálculo da Capacidade Utilizada, é necessário que as concessionárias atendam a critérios de qualidade da prestação das informações para a consulta de Trem Formado, de forma que os valores resultantes de TU, TKU, trem.km etc., estejam em linha com aqueles apresentados em outras consultas do Siade (Evidência 3, p. 4).

103. Em resumo, verificam-se problemas de qualidade de informações na consulta Trens Formados do Saff quanto ao número de trens, velocidade, distância percorrida, TU e TKU. Ressalte-se que essa tela pode ser considerada uma das fontes de dados mais importantes do sistema. Ela possui o grau menos agregado de informação que se tem no Saff atualmente acerca da produção de transporte e a utilização da malha (Evidência 3, p. 4), pode ser utilizada no cálculo da Capacidade Instalada da ferrovia (Evidência 3, p. 4) e pode ser utilizada para a verificação da consistência do Índice de Saturação da Ferrovia e do Índice de Velocidade Média de Percurso declarados pelas concessionárias no RAA (Evidência 3, p. 8).

104. Em outro problema encontrado pela ANTT, identificaram-se inconsistências entre informações do Saff e do RAA enviado pela concessionária Rumo Malha Paulista (RMP). Para o período de 6/2020 e 5/2021, a Velocidade Média de Percurso (VMP) constante no Saff foi de 13,04 km/h, enquanto a constante no RAA foi de 24,51 km/h (Evidência 1).

105. No tratamento dessa inconsistência via processo administrativo, a ANTT solicitou relatórios e bases de dados que sustentem a nova velocidade alegada pela concessionária e solicitou, ainda, a correção do histórico de informações de velocidade no Saff, no mínimo a partir de 2016 (Evidência 1, p. 14).

106. Se confirmada a irregularidade, os dados relacionados a velocidade média de percurso para essa concessionária constantes no Saff não estariam corretos desde 2016. Ademais, deve-se registrar a importância dos valores inseridos no Saff para a regulação das capacidades e no acompanhamento das necessidades de investimento ou nas possibilidades de compartilhamento entre operadores. Dobrar a velocidade de percurso pode significar – a depender de outros fatores ferroviários – dobrar a capacidade operacional que outrora apresentava a via.

107. Embora, como visto acima, as bases de dados anexas ao RAA tenham potencial de auxiliar a ANTT na verificação das informações prestadas pelas concessionárias, esses dados também estão sujeitos a problemas.

108. Nesse contexto, a equipe de auditoria analisou a base de dados enviada como anexo ao RAA da RMP do ano de 2022 (peça 59) e encontrou algumas inconsistências.

109. No RAA acima, a concessionária declarou que o IVMP para o período de 7/2021 a 6/2022 foi de 25,75 km/h e enviou os dados que embasaram o cálculo do índice no Anexo C - RMP – IVMP do relatório (peça 59, itens não digitalizáveis, Anexo C - RMP – IVMP.xls).

110. Contudo, os registros de viagens dos dados enviados pela concessionária incluem trens de serviços, quando devem ser considerados apenas trens de carga (peça 59, itens não digitalizáveis, Anexo C - RMP – IVMP.xls). Há também viagens com distâncias e velocidades muito grandes, impossíveis de terem sido realizadas, a exemplo dos registros demonstrados nas Tabelas 5 e 6, abaixo, retirados do arquivo Excel referente ao Anexo C - RMP – IVMP do relatório (peça 59, itens não digitalizáveis, Anexo C - RMP – IVMP.xls, Distâncias muitos grandes.xlsx e Velocidades acima de 100 kmh.xlsx):

Tabela 5: Registros de viagens com distâncias muito grandes.

Origem	Destino	Prefixo	Distância (Km)	Carteira	DataAbrev
ZFTK10	ZFT	MNB	68.286,3	Não mapeado	2021-08-08
ZSD	ZRU	W99	47.726,67	Trens de serviço	2021-10-03
ZDR	ZPT105	X55	14.554,11	Grãos	2021-10-31
ZDR	ZEZ	L95	11.772,63	Industrial	2021-07-12

Fonte: peça 59 (itens não digitalizáveis, Distâncias muitos grandes.xlsx).

Tabela 6: Registros de viagens com velocidades muito grandes.

Origem	Destino	Distância	Tempo de Marcha (h)	DataAbrev	Velocidade Calculada (KM/h)
ZFTK10	ZFT	68286,295	0,202222222	2021-08-08	337.679,48
ZDR	ZPT105	14554,105	3,206388889	2021-10-31	4.539,09
ZDR	ZEZ	11772,625	3,095555556	2021-07-12	3.803,07
ZSD	ZRU	47726,665	31,49166667	2021-10-03	1.515,53
ZDR	069ZEV	3099,89	3,504444444	2021-06-25	884,55
ZDR	ZYU	2463,761	3,087222222	2021-06-02	798,05
ZMK	ZIEZBX	5450,601	7,991944444	2021-08-26	682,011
ZWXZRO	ZRO	276,774	0,840277778	2021-09-02	329,38
ZTOZZR	ZOI	647,253	2,278611111	2021-12-14	284,05
TRP	ZSF	263,019	1,005555556	2021-09-20	261,56
ISN	ZDR	704,105	2,738888889	2021-11-06	257,07
ZRX	ZQX	144,404	0,588055556	2021-08-31	245,56

Fonte: peça 59 (itens não digitalizáveis, Velocidades acima de 100 kmh.xlsx).

111. Ressalte-se que tais registros constam na aba “Base tratada” do arquivo do Anexo C - RMP – IVMP, o que significa que os dados brutos da aba “Base de dados” do mesmo arquivo já teriam passado por tratamento e limpeza com exclusão de registros inválidos (peça 59, itens não digitalizáveis, Anexo C - RMP – IVMP.xls).

112. No caso analisado, quando excluídos os registros de viagens de Trens de Serviço e de distâncias e velocidades muito grandes, não foi detectada alteração significativa da IVMP em relação à declarada pela concessionária. Contudo, esse tipo de registro deveria ter sido excluído da base utilizada para calcular o IVMP da ferrovia, pois eles influenciam no cálculo exato e podem influenciar,

inclusive, no atendimento ou não do indicador contratual.

113. Os problemas listados acima demonstram como a ANTT vem passando por dificuldades com os dados declarados pelas concessionárias e o quanto agência é dependente de informações processadas e enviadas pelas concessionárias. Além disso, tais problemas indicam o quanto as informações constantes no Saff podem estar incorretas e não confiáveis.

114. A falta de qualidade nas informações do Saff coloca em risco estudos realizados com base nos dados do sistema. Ressalte-se que a ANTT utiliza informações desse sistema em atividades como avaliações de outorgas, prorrogações antecipadas, avaliações de indicadores de prestação de serviço contratuais e acompanhamento, análise e fiscalização de concessões.

115. Além da ANTT, outras entidades, como o Ministérios dos Transportes e a Infra S.A. utilizam informações do Saff para elaborar estudos sobre ferrovias.

116. Ainda, a ANTT divulga em seu site informações do Saff no Anuário do Setor Ferroviário, que visa divulgar ao público um conjunto de informações referentes à prestação dos serviços públicos de transporte ferroviário de cargas e exploração da infraestrutura sob regulação e fiscalização da ANTT (<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/anuario-do-setor-ferroviario>).

117. As informações divulgadas incluem conjunto de tabelas resumo, com um mínimo de informações de todas as concessionárias; conjunto detalhado de tabelas, separados por concessionária ou subconcessionária; tabela contendo a relação desagregada de fluxos de transporte mensais (mercadoria, quantidade, origem e destino) realizados na malha concedida; painel interativo com as principais informações de cada concessionária ou subconcessionária; e desempenho das concessionárias e subconcessionárias comparativamente às metas anuais de produção por trecho e redução de acidentes estabelecidas para cada ano de referência.

118. Assim, a falta de qualidade das informações constantes no Saff afeta diretamente a qualidade de estudos e análises realizados com base no Saff tanto pela ANTT quanto por outras entidades.

119. Por outro lado, entre agências reguladoras e concessionárias de serviços públicos costuma-se preponderar assimetrias informacionais em desfavor das instituições públicas. Um bom resumo e conceituação sobre o problema pode ser observado no artigo *Assimetria de Informações e o Risco de Captura de Agência Reguladora*, publicado na Revista ANTT, edição de maio a novembro de 2011 (Evidência 7). De acordo com o artigo, a assimetria de informações existente entre a agência reguladora e o ente regulado pode ser classificada conforme a seguir:

A dimensão exógena da assimetria de informações, denominada de “seleção adversa”, é decorrente do fato do regulador não possuir o mesmo nível de informações que o regulado em relação a fatores exógenos que afetam a eficiência da concessionária do serviço, ou seja, parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda, dentre outros.

A dimensão endógena da assimetria de informações, conhecida como “risco moral”, é decorrente do fato de somente o regulado possuir o conhecimento do resultado de determinados movimentos intrinsecamente endógenos, como os custos, os resultados de medidas administrativas, entre outros, o que possibilita a manipulação do esforço pelas concessionárias do serviço, objetivando vantagens na revisão dos contratos ou na estipulação de metas regulatórias.

(...)

A assimetria de informações possibilita a atuação oportunista entre agentes econômicos, decorrente da imperfeição de mercado no processo de obtenção, utilização e atualização de informações técnicas e mercadológicas necessárias à formulação e/ou à execução do contrato entre as partes.

(Evidência 7)

120. Assim, na gestão das concessões ferroviárias, é necessária a mitigação dos riscos que

podem agravar a assimetria de informações entre a ANTT e as concessionárias, o que pode ser feito por meio da utilização de sistemas de informações.

121. No presente caso, se a ANTT não realizar procedimentos de verificação e comprovação com base em informações que não tenham sido processadas pelas concessionárias, mantém-se a assimetria de informações entre a concessionária e a ANTT, de maneira que a agência fica dependente das informações prestadas pelas concessionárias para fiscalizar e regular concessões.

122. Mantém-se também o problema de conflito de interesses no que diz respeito à qualidade das informações do Saff, pois a concessionária informa todos os dados que são utilizados para a avaliação do seu próprio desempenho.

123. Ademais, de acordo com a Resolução 2.502/2007, o banco de dados informatizado da ANTT é necessário ao acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias, e à operacionalização do fluxo de informações inerentes ao Sistema (Resolução 2.502, de 19 de dezembro de 2007, artigo 1º, § 4º)

124. Portanto, é fundamental que a ANTT realize procedimentos de verificação e comprovação das informações prestadas ao Saff com base em informações que não sejam exclusivamente processadas pelas concessionárias.

125. Nesse contexto, a implementação de uma maneira de efetuar a conferência das informações do Saff mediante acesso direto aos CCOs das concessionárias mitigaria os riscos que levam a falta de confiabilidade das informações utilizadas para obtenção dos indicadores, assim como a assimetria de informações entre a agência e a concessionária. Esse controle de qualidade é necessário, principalmente no que diz respeito aos novos contratos de concessão (IAFG, VMP, IMFL, NSSF e ISF).

126. Existem dificuldades técnicas para a ampla utilização dos dados de sistemas de CCO, pois há necessidade de padronização dos dados obtidos, uma vez que os sistemas são diferentes para cada concessionária. Assim, conforme a ANTT, a agência teria que realizar tratamento nos dados para compatibilizar os formatos dos sistemas utilizados por cada concessionária (peça 33, p. 5).

127. Além disso, as dificuldades de acesso direto aos dados decorrentes da falta de padronização de formatos das informações disponíveis nos CCOs das concessionárias poderiam ser contornadas mediante processo de integração e transformação dos dados originais para que Saff pudesse acessá-los e utilizá-los corretamente.

128. Na abordagem dessa falta de padronização de formatos, é importante levar em conta as necessidades do sistema receptor dos dados, no caso o Saff, bem como as limitações e requisitos dos sistemas de origem. A escolha da abordagem vai depender da complexidade dos sistemas envolvidos, dos recursos disponíveis e das exigências específicas do projeto.

129. Ademais, atualmente, no âmbito de rodovias, a agência dispõe de um Centro Nacional de Supervisão Operacional (CNSO), que acessa diretamente os sistemas de CCO das concessões rodoviárias e consolida os dados para que a ANTT possa acompanhar o andamento dessas concessões.

130. O CNSO tem por finalidade estabelecer um ambiente físico e tecnológico com capacidade para processar, armazenar, analisar e transformar grande volume de dados em informações estratégicas que auxiliem na supervisão e fiscalização dos serviços prestados no âmbito do transporte terrestre; além de viabilizar um ambiente de conhecimento e pesquisa, visando a capacidade de produzir soluções inovadoras que auxiliem no processo de aperfeiçoamento das atividades realizadas pela agência. (<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/centro-nacional-de-supervisao-operacional-cns>)

131. A ANTT possui iniciativa para realizar o mesmo para o modal ferroviário, contudo ainda há poucas ações concretas atualmente. Em visita presencial ao CNSO na ANTT, verificou-se que, no âmbito de ferrovias, há apenas acesso a algumas câmeras em pátios de algumas ferrovias.

132. Assim, percebe-se que a parte tecnológica não seria uma barreira para que a ANTT faça uso amplo dos dados de CCO para dar mais confiabilidade às informações do Saff.

133. Enquanto essa solução não fica robusta para ferrovias, é necessário que sejam realizados cruzamento de dados entre os dados do Saff e os dados dos sistemas de CCO.

134. Embora haja dificuldades técnicas devido aos sistemas de CCO das concessionárias serem diferentes, essas dificuldades são superáveis. Uma vez construídas as rotinas de processamento, limpeza e adequação dos dados, elas poderão ser reutilizadas em análises subsequentes.

135. Importante mencionar que, em recente decisão do TCU no âmbito de concessões rodoviárias, prolatada no Acórdão 601/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, o Tribunal realizou determinação à ANTT no sentido de que agência realizasse verificação independente dos parâmetros de desempenho e apuração dos níveis de execução contratual a partir de dados brutos das concessionárias, no âmbito do CNSO, conforme abaixo:

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:

9.2.1. 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;

136. A adoção de medidas nos mesmos moldes das mencionadas na determinação acima para o modal rodoviário se adequam também como solução para os problemas enfrentados no modal ferroviário descritos no presente achado.

137. Portanto, será proposto recomendar à ANTT que passe a realizar de maneira institucionalizada a verificação e a comprovação das informações prestadas ao Saff pelas concessionárias, de maneira independente, frente a fontes de informações não processadas pelas concessionárias, como os dados brutos de operações e dos sistemas de CCO das ferrovias outorgadas, conforme o artigo 8º da Resolução ANTT 2.502/2007, artigo 20º, inciso II, e artigo 24º, incisos V e VIII, da Lei 10.233/2001.

138. Além disso, como a ANTT ainda não editou a regulamentação de acesso aos sistemas de CCO prevista nos novos contratos e aditivos de prorrogações antecipadas (peça 38), será proposto determinar à agência que, no prazo de 360 dias, edite a regulamentação específica de acesso às informações dos sistemas de CCO das concessionárias e aos dados brutos relativos à operação do sistema ferroviário dessas concessões, prevista no item 13.4 dos contratos das concessões Rumo Malha Central, Rumo Malha Paulista, Estrada de Ferro Vitória a Minas, Estrada de Ferro Carajás, MRS e Fiol.

III.2. O sistema Saff/Siade não está adequado para acompanhamento, análise e fiscalização dos indicadores de prestação de serviço dos novos contratos de concessão

139. O Sistema de Acompanhamento do Desempenho das Concessionárias de Serviços Públicos de Transportes Ferroviários (Siade), módulo que integra o sistema Saff, não possui funcionalidade específica para que a ANTT realize de maneira estruturada as atividades de acompanhamento, análise e fiscalização dos indicadores de prestação de serviços dos novos contratos de concessão e aditivos de prorrogações antecipadas.

140. Atualmente, a ferramenta principal que a ANTT utiliza para avaliar os indicadores IA FG, VMP, IMFL, NSSF e ISF dos novos contratos são os relatórios elaborados e enviados pelas concessionárias por determinação dos novos contratos e aditivos, denominados Relatório de Acompanhamento Anual (RAA).

141. De acordo com a Resolução 2.502/2007 da ANTT, a agência deve utilizar seus sistemas e bancos de dados quando realiza as atividades de acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias, conforme transcrições abaixo:

O banco de dados informatizado da ANTT, necessário ao acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias, e à operacionalização do fluxo de informações inerentes ao Sistema, será expandido com as inclusões do Saff/Cafen e do Saff/Rif que tratam, respectivamente, da caracterização dos ativos operacionais ferroviários e da qualificação, pelos técnicos da ANTT, mediante fiscalização, de todos os dados informados pelas concessionárias.

(Resolução 2.502, de 19 de dezembro de 2007, artigo 1º, § 4º, destaque nosso)

O Siade, instituído pelo Título V da Resolução ANTT nº 44, de 4 de julho de 2002, integra o Saff, com o **objetivo** de propiciar **melhorias na consistência de suas informações e permitir o controle e o acompanhamento do cumprimento de normas regulatórias** emitidas posteriormente à sua instituição.

(Resolução 2.502, artigo 1º, § 2º, destaque nosso)

142. Além disso, de acordo com o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, uma das diretrizes da governança pública é a promoção da simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso II).

143. Ainda, conforme os artigos 17º e 19º da Resolução 5.831/2018 da ANTT, a apuração do cumprimento das metas de produção e segurança das concessionárias de ferrovias devem ser realizadas por meio do Saff.

Art. 17. A apuração do cumprimento das metas de produção será realizada de acordo com as seguintes disposições:

I - a apuração será anual, por trecho ou corredor ferroviário, considerado sempre o ano civil de 1º de janeiro a 31 de dezembro do mesmo exercício, e **por meio do Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário - Saff** da ANTT ou outro que vier a substituí-lo.

Art. 19. A apuração do cumprimento das metas de segurança será realizada de acordo com as seguintes disposições:

1 - a apuração será anual, considerado sempre o ano civil de 1º de janeiro a 31 de dezembro do mesmo exercício, e **por meio do Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário -Saff** da ANTT ou outro que vier a substituí-lo:

144. O uso de sistemas de informação para a realização de atividades de órgãos públicos é essencial no que diz respeito a eficiência administrativa, para que se mantenha o acervo de informações do órgão com características como transparência, disponibilidade das informações e agilidade no acesso das informações. Além disso, as bases de dados resultantes do uso de tais sistemas permite a manutenção de históricos de informações, elaboração de relatórios, uso de ferramentas de *Business Intelligence* e *Big Data*, dentre outros recursos informacionais disponíveis atualmente no mercado de tecnologia da informação.

145. Assim, é essencial que os sistemas de informações da ANTT sejam dotados de funcionalidades que deem suporte às atividades da agência. No presente caso, é necessário que o Saff/Siade possua funcionalidade específica para o acompanhamento dos indicadores de prestação de serviço dos novos contratos de concessão e aditivos de prorrogações antecipadas.

146. Contudo, segundo a ANTT, para metas relacionadas aos indicadores dos novos contratos

de concessão (IAFG, VMP, IMFL, NSSF e ISF), a ANTT realiza avaliação a partir dos RAA enviados pelas concessionárias, conforme previsão contratual. O RAA contém o Relatório de Acompanhamento do Índice de Saturação da Ferrovia (RASF) e o Relatório de Acompanhamento da Prestação do Serviço de Transporte Ferroviário (RAPS).

147. Ainda de acordo com a agência, os dados do Saff são considerados nessa avaliação como primeiro fator de análise e comparação (peça 33).

148. Quando avalia o cumprimento dos indicadores de prestação de serviços por meio da análise do RAA, a agência realiza conferências dos dados dos RAAs frente a dados do Saff e, com base no § 2º, do art. 3º, da Resolução 2.502/2007 (Evidência 4, p. 2), considera as informações do Saff em detrimento das do RAA para fins de acompanhamento das obrigações contratuais, conforme trecho do Ofício Sei 8480/2022/Coame/Geref/Sufer/Dir-ANTT abaixo:

No presente caso, cabe rememorar a Resolução ANTT nº 2.502/2007, que dispõe sobre o Saff:

(...)

Nesse sentido, verifica-se que **a informação oficial a ser considerada para fins de acompanhamento de obrigações contratuais, prestação de informação, etc. será sempre aquela apresentada pelo Saff**. Caso a Concessionária entenda que os dados apresentados no Saff, acompanhados do Relatório Comprobatório assinado pelo Diretor-Presidente, não representam a operação da RMP, esta deve, no prazo de 15 dias: (Evidência 1, p. 10 e 11, destaque nosso)

149. Embora o banco de dados do Saff/Siade possua dados e informações que permitam a realização das atividades acima, não há uma funcionalidade que facilite a verificação. As informações precisam ser coletadas em diferentes telas do sistema e reunidas para que se faça a comparação com os dados do RAA quando identificada a necessidade.

150. Os resultados das análises dos RAAs ficam em processos do sistema Sei. Não são armazenados de maneira estruturada em nenhum sistema da ANTT (peça 33, p. 4).

151. Assim, no que diz respeito aos novos indicadores de serviço, IAFG, VMP, IMFL, NSSF e ISF, a ANTT não respeita integralmente o § 2º do artigo 1º da Resolução 2.502/2007, uma vez que não realiza o acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias por meio do Saff/Siade, sistema de informação instituído por essa resolução especificamente para acompanhar o desempenho das concessionárias.

152. Também não é respeitado o princípio instituído no inciso II, do art. 4º, Decreto 9.203/2017, pois a prática da ANTT vai na direção oposta da simplificação administrativa e da modernização da gestão.

153. A causa da ausência da funcionalidade específica para análise dos novos indicadores no sistema Saff passa pela não estruturação da ANTT quando inseriu os novos indicadores nos contratos de concessão.

154. Como consequência, a ANTT perde em eficiência quando realiza essa atividade e as análises dos indicadores, assim como o acesso ao resultado dessas análises perdem transparência.

155. Em reunião com a ANTT, afirmou-se que há iniciativa por parte da ANTT para a ampliação do nível de desagregação das informações do Saff, bem como de modificação do sistema para que ele passe a realizar automaticamente as verificações realizadas nos RAAs, a ser possivelmente auxiliada pelo LabTrans/UFSC, que desenvolveu o sistema Saff, através de nova contratação (peça 33, p. 5).

156. Contudo, não foi apresentada nenhuma ação concreta por parte da ANTT.

157. Por isso, será proposto recomendar à ANTT que realize as modificações necessárias no

sistema Saff para que o sistema automatize o acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias, em adequação ao § 2º do artigo 1º da Resolução 2.502/2007 e ao inciso II, do art. 4º, Decreto 9.203/2017, especialmente no que diz respeito aos indicadores de prestação de serviços, IAFG, VMP, IMFL, NSSF e ISF, inseridos nos novos contratos de concessões e aditivos de prorrogações antecipadas.

IV. Análise dos comentários dos gestores

158. Por meio do Ofício 50/2023-TCU/AudPortoFerrovia, de 13/9/2023, a equipe de fiscalização enviou o relatório preliminar da auditoria (peça 61) para que os gestores da ANTT apresentassem comentários a respeito dos achados e das propostas de encaminhamento, caso quisessem.

159. Em resposta, a ANTT enviou os comentários constantes nas peças 64-66.

IV.1. Comentários dos gestores da ANTT

160. As principais informações apresentadas pela ANTT constam na página 2 da peça 66, conforme a seguir:

160.1. a recepção e análise do RAA das concessionárias, em especial a disciplina de sua apresentação e a verificação da metodologia e dos dados nos quais se basearam as empresas verificadoras independentes em sua elaboração, constituem estritos deveres contratuais das concessionárias e da ANTT, que continuarão a ser observados futuramente;

160.2. o desenvolvimento da fiscalização do TCU coincide com a adoção de ações concretas e concepção de soluções futuras, pela ANTT, para melhoria do processo de prestação de informações no Saff, sobretudo daquelas referentes aos novos indicadores contratuais;

160.3. por exemplo, a obtenção recente de acesso e realização de treinamento conjunto Sufer/CNSO/MRS sobre a utilização do sistema "Portal da Baixada", que uniformiza dados sobre a programação e efetiva circulação de trens das concessionárias que acessam o Porto de Santos/SP, dotando a Sufer e a Sutec de importantes conhecimentos e visões para futuro acesso aos dados dos CCOs das ferrovias;

160.4. quanto ao modo de implementação da determinação proposta no Relatório Preliminar, em vista da especificidade da fundamentação contratual utilizada, é necessário ressaltar que a edição da regulamentação apontada deve dirigir-se, primeiramente, às concessionárias Rumo Malha Central, Rumo Malha Paulista, Estrada de Ferro Vitória a Minas, Estrada de Ferro Carajás, MRS e Fiol, cujos novos contratos preveem cláusulas expressas de acesso às informações dos sistemas de CCO;

160.5. ainda nesse contexto, e considerando as especificidades dos sistemas de CCO adotados pelas diferentes concessionárias, como bem ressaltado no Relatório Preliminar, entende-se necessário apenas ponderar que o cumprimento da determinação proposta, caso acatada pelo Plenário do Tribunal de Contas, poderá se dar mediante a expedição de portarias da Sufer para concessionárias específicas, por exemplo, de forma a conferir a necessária flexibilidade ao instrumento a ser adotado pela ANTT, e não necessariamente de uma Resolução. Não obstante, o ato adequado ao cumprimento da proposta poderá ser avaliado oportunamente pela Agência;

160.6. a ponderação acima está em linha com a logística adotada por esta Agência quando da confecção dos novos contratos de concessão e subconcessão, os quais, em várias passagens, contemplam a previsão de "regulamentação específica". Tal previsão se valeu de texto de caráter geral, sem especificação do ato a ser adotado na regulamentação/disciplina da matéria (se Portaria ou Resolução, por exemplo), e de forma a contemplar possibilidades que, por ocasião da confecção dos contratos, não possuíam regulamentação específica, mas que, em algum momento, poderiam demandar esse tratamento

IV.2. Análise da AudPortoFerrovia

161. A informação da ANTT de que a fiscalização coincide com ações concretas e concepção de soluções futuras no que diz respeito a melhoria da prestação de informações no Saff e dos novos indicadores contratuais demonstram não haver oposição da agência quanto às recomendações propostas neste relatório, que tratam do processo de melhora na qualidade geral dos dados do sistema por meio do uso de fontes de informações não processadas pelas concessionárias, como os dados de CCO, para amparar a verificação e comprovação dos dados fornecidos pelas contratadas.

162. Quanto à determinação proposta, também não houve objeção por parte da ANTT, uma vez que a agência apenas apresentou ponderações de como poderia implementar a regulamentação, que poderá ser realizada por meio de portarias específicas para cada concessionária.

163. Portanto, o relatório e os encaminhamentos não sofreram modificações em razão dos comentários dos gestores.

V. Conclusão

164. A presente auditoria teve o objetivo de fiscalizar, na ANTT, os usos, os recursos e as potencialidades dos sistemas informatizados de regulação do setor ferroviário, bem como a segurança e fidedignidade dos dados inseridos.

165. Para o desenvolvimento do trabalho, formularam-se as questões a seguir, transcritas na matriz de planejamento.

165.1. Questão 1: Os sistemas informatizados da ANTT dão suporte às necessidades da ANTT em suas atividades de regulação e fiscalização no setor ferroviário?

166. Questão 2: A ANTT gerencia a qualidade dos dados fornecidos pelas concessionárias de ferrovias nos sistemas informatizados da agência?

167. As verificações realizadas para responder à Questão 1, acima, revelaram o achado “III.2 O sistema Saff/Siade não está adequado para acompanhamento, análise e fiscalização dos indicadores de prestação de serviço dos novos contratos de concessão”. As verificações realizadas para responder à Questão 2, revelaram o achado “III.1. Deficiência na verificação e comprovação dos dados do Saff pela ANTT declarados pelas concessionárias”.

168. Em relação ao achado “III.1. Deficiência na verificação e comprovação dos dados do Saff pela ANTT declarados pelas concessionárias”, verificou-se que a ANTT realiza de maneira limitada a verificação e comprovação das informações declaradas pelas concessionárias no sistema Saff, pois toda informação checada depende exclusivamente de informações produzidas, processadas e enviadas pelas concessionárias (parágrafo 63).

169. Portanto, será proposta recomendação à ANTT no sentido de que realize verificação e comprovação das informações prestadas ao Saff pelas concessionárias, conforme o artigo 8º da Resolução 2.502/2007, frente a fontes de informações não processadas pelas concessionárias, como os sistemas de CCO das ferrovias outorgadas (parágrafo 136).

170. Ainda, será proposto determinar à ANTT que edite a regulamentação específica de acesso às informações dos sistemas de CCO das concessionárias e aos dados brutos relativos à operação do sistema ferroviário dessas concessões, conforme previsto no item 13.4 dos contratos das concessões Rumo Malha Central, Rumo Malha Paulista, Estrada de Ferro Vitória a Minas, Estrada de Ferro Carajás, MRS e Fiol (parágrafo 138)

171. Em relação ao achado “III.2 O sistema Saff/Siade não está adequado para acompanhamento, análise e fiscalização dos indicadores de prestação de serviço dos novos contratos de concessão”, verificou-se que, no que diz respeito aos novos indicadores de serviço, IAFG, VMP, IMFL, NSSF e ISF, a ANTT não respeita integralmente o § 2º do artigo 1º da Resolução 2.502/2007,

uma vez que não realiza o acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias por meio do Saff/Siade (parágrafo 151).

172. Por isso, será proposto recomendar à ANTT que realize as modificações necessárias no sistema Saff para que o acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias se adeque ao § 2º do artigo 1º da Resolução 2.502 e ao inciso II, do art. 4º, Decreto 9.203/2017, especialmente no que diz respeito aos indicadores de prestação de serviços, IAFG, VMP, IMFL, NSSF e ISF, inseridos nos novos contratos de concessões e aditivos de prorrogações antecipadas (parágrafo 157).

173. O relatório preliminar de auditoria, que continha as propostas de encaminhamento acima, foi submetido a comentários dos gestores e, como não houve objeção quanto ao seu conteúdo, não houve alteração após a análise dos comentários (parágrafos 163).

VI. Proposta de encaminhamento

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

174.1. com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, **determinar** à ANTT que, no prazo de 360 dias, edite a regulamentação específica de acesso às informações dos sistemas de CCO das concessionárias e aos dados brutos relativos à operação do sistema ferroviário dessas concessões, conforme previsto no item 13.4 dos contratos das concessões Rumo Malha Central, Rumo Malha Paulista, Estrada de Ferro Vitória a Minas, Estrada de Ferro Carajás, MRS e Fiol (Achado III.1);

174.2. com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, **recomendar** à ANTT que adote as seguintes medidas:

174.2.1. passe a realizar de maneira institucionalizada a verificação e a comprovação das informações prestadas ao Saff pelas concessionárias, de maneira independente, frente a fontes de informações não processadas pelas concessionárias, como os dados brutos de operações e dos sistemas de CCO das ferrovias outorgadas, conforme o artigo 8º da Resolução ANTT 2.502/2007, artigo 20º, inciso II, e artigo 24º, incisos V e VIII, da Lei 10.233/2001 (Achado III.1);

174.2.2. realize as modificações necessárias no sistema Saff para que o sistema automatize o acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias, em adequação ao § 2º do artigo 1º da Resolução 2.502/2007 e ao inciso II, do art. 4º, Decreto 9.203/2017, especialmente no que diz respeito aos indicadores de prestação de serviços, IAFG, VMP, IMFL, NSSF e ISF, inseridos nos novos contratos de concessões e aditivos de prorrogações antecipadas (Achado III.2).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria de conformidade realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com o objetivo de fiscalizar os usos, os recursos e as potencialidades dos sistemas informatizados de regulação da Agência no setor ferroviário, em especial o Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (Saff), bem como a segurança e a fidedignidade dos dados inseridos nesses sistemas.

2. Para guiar a ação de controle, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) formulou as seguintes questões:

a) Os sistemas informatizados da ANTT dão suporte às necessidades da ANTT em suas atividades de regulação e fiscalização no setor ferroviário?

b) A ANTT gerencia a qualidade dos dados fornecidos pelas concessionárias de ferrovias nos sistemas informatizados da agência?

3. Cumpre esclarecer que, embora o escopo inicial da fiscalização contemplasse a análise de dois sistemas principais, a equipe de auditoria, em sua fase de planejamento, optou por concentrar os esforços exclusivamente no Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (Saff), fundamentando tal decisão no fato de que o Sistema de Informação para Regulação Econômica e Fiscalização Financeira (Siref) é um repositório de dados contábeis e financeiros já objeto de certificação anual por empresas de auditoria externa. Com isso, a fiscalização foi direcionada aos dados operacionais do Saff, que não contam com validação similar e cuja confiabilidade já era questionada em razão de indícios de discrepâncias apontados em fiscalizações anteriores.

4. Cabe ressaltar que o sistema Saff, objeto central desta auditoria, teve sua função primordial e sua natureza compulsória definidas pela própria Agência, por meio da Resolução ANTT 2.502/2007. O § 4º do art. 1º da referida norma estabelece (grifei):

§ 4º O banco de dados informatizado da ANTT, **necessário ao acompanhamento, análise e fiscalização das concessões ferroviárias** e à operacionalização do fluxo de informações inerentes ao Sistema, será expandido com as inclusões do SAFF/CAFEN e do SAFF/RIF que tratam, respectivamente, da caracterização dos ativos operacionais ferroviários e da qualificação, pelos técnicos da ANTT, mediante fiscalização, de todos os dados informados pelas concessionárias.

5. Dessa forma, a norma instituidora não trata o Saff como uma ferramenta de apoio opcional, mas sim como o instrumento central e indispensável para que a ANTT exerça suas competências regulatórias. É sob a luz desse mandamento normativo que os achados desta auditoria devem ser compreendidos, pois eles demonstram um distanciamento entre a finalidade para a qual o sistema foi concebido e a sua utilização prática pela Agência.

6. Após a análise de documentos e dados, bem como a realização de reuniões com os gestores da Agência, a equipe de auditoria identificou os seguintes achados, que serão abordados em detalhe neste voto:

a) Insuficiência na verificação e comprovação dos dados declarados pelas concessionárias no Saff; e

b) O sistema Saff não está adequado para acompanhamento, análise e fiscalização dos indicadores de prestação de serviço dos novos contratos de concessão.

7. As propostas de encaminhamento do Relatório de Fiscalização (peça 77), ratificadas pelo corpo diretivo da unidade técnica (peças 78 e 79) e que contaram com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peça 80), contemplam uma determinação e duas recomendações à ANTT, nos seguintes termos:

a) determinar à ANTT, com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 360 dias, edite a regulamentação específica de acesso às informações dos sistemas de Centro de Controle Operacional (CCO) das concessionárias e aos dados brutos relativos à operação do sistema ferroviário, conforme previsto nos novos contratos de concessão;

b) recomendar à ANTT, com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

b.1) passe a realizar de maneira institucionalizada a verificação e a comprovação das informações prestadas ao Saff pelas concessionárias, de maneira independente, frente a fontes de informações não processadas pelas concessionárias, como os dados brutos de operações e dos sistemas de CCO das ferrovias; e

b.2) realize as modificações necessárias no sistema Saff para que o sistema automatize o acompanhamento, a análise e a fiscalização dos indicadores de prestação de serviços dos novos contratos de concessão (IAFG, VMP, IMFL, NSSF e ISF).

8. O relatório preliminar foi submetido aos gestores da ANTT para comentários (peça 61), os quais se manifestaram por meio das peças 64 a 66. Em sua resposta, a Agência não apresentou objeções ao mérito dos achados, informando que já possui iniciativas em andamento para aprimorar seus processos e sistemas. A unidade técnica analisou as contribuições e concluiu que elas não alteravam o mérito dos achados, mantendo as propostas originais.

9. Feito este resumo inicial, manifesto minha concordância, em linhas gerais, com os achados e as conclusões documentadas de forma clara e precisa no Relatório de Auditoria. As falhas apontadas revelam uma importante vulnerabilidade no processo de regulação e fiscalização do setor ferroviário.

10. Dada a relevância do tema, passo a comentar os pontos que considero mais importantes para cada um dos dois achados do Relatório de Fiscalização.

11. O primeiro achado trata da insuficiência na verificação e comprovação dos dados declarados pelas concessionárias no Saff.

12. A equipe de auditoria demonstrou de forma contundente que a ANTT realiza uma verificação muito limitada das informações que as concessionárias inserem no sistema Saff. O controle de qualidade dos dados se baseia, essencialmente, na comparação com outras informações fornecidas pelas próprias concessionárias, seja em Relatórios de Acompanhamento Anual (RAA), seja em dados de períodos anteriores.

13. Essa dependência exclusiva de dados produzidos pelo ente regulado cria uma perigosa assimetria de informações e um evidente conflito de interesses. A avaliação do desempenho das concessionárias, o cálculo de metas e a aplicação de penalidades dependem de dados que elas mesmas fornecem, sem que haja uma checagem independente por parte da Agência. O relatório apresenta diversos exemplos que materializam esse risco, destacando-se inconsistências no próprio Saff – caracterizadas pela existência de valores conflitantes para um mesmo indicador, como o número de trens em circulação, a depender do módulo ou da tela consultada – e a identificação de dados manifestamente incorretos nas bases enviadas pelas empresas, como registros de viagens com velocidades e distâncias fisicamente impossíveis.

14. De fato, como bem demonstrado pela unidade técnica, a situação atual coloca a Agência em uma posição de vulnerabilidade, comprometendo a eficácia de sua atuação regulatória. A ausência de uma verificação independente dos dados compromete a confiabilidade de toda a base de informações sobre a qual a ANTT fundamenta suas decisões, estudos e fiscalizações.

15. É fundamental ressaltar que o poder-dever da ANTT de verificar as informações prestadas pelas concessionárias é uma obrigação já consolidada em seus próprios normativos. Tal prerrogativa está inequivocamente disposta no art. 8º da Resolução ANTT 2.502/2007, que estabelece:

Art. 8º Todos os dados fornecidos serão objeto de verificação e comprovação pela ANTT, mediante fiscalização em campo ou pedido de justificativa ou detalhamento. (Redação dada pela Resolução 5946/2021/DG/ANTT/MI)

16. Reforçando essa prerrogativa normativa, os contratos de concessão mais recentes foram além, ao preverem um mecanismo específico para o exercício dessa fiscalização. Nesses novos instrumentos, notadamente em sua cláusula 13.4, está prevista a obrigação da concessionária de viabilizar à Agência o acesso irrestrito e em tempo real aos dados brutos dos Centros de Controle Operacional (CCO) das ferrovias.

17. Importante mencionar que este Tribunal já se deparou com problema semelhante no setor de rodovias, tendo proferido o Acórdão 601/2023-TCU-Plenário (TC 010.222/2019-7), também de minha relatoria, no qual se determinou à ANTT a implementação de solução de TI que, a partir de dados brutos, realizasse a verificação independente dos parâmetros de desempenho. A lógica é a mesma e deve ser aplicada com igual rigor ao setor ferroviário.

18. Por essas razões, acolho integralmente as propostas da unidade técnica para este achado. A determinação para que a ANTT finalmente regulamente o acesso aos dados dos CCOs é medida urgente e necessária, assim como a recomendação para que esse acesso se traduza em uma rotina institucionalizada de verificação independente dos dados.

19. Adicionalmente, é oportuno trazer à colação o entendimento manifestado pelo Ministro Vital do Rêgo em sua declaração de voto ao Acórdão 601/2023-TCU-Plenário que, como já mencionado, tratou de falhas análogas no setor rodoviário. Naquela ocasião, Sua Excelência destacou a importância de a Agência não se limitar à fiscalização finalística, mas também atuar na verificação da execução dos investimentos estruturantes. A proposta de exigir das concessionárias os projetos executivos de obras de recuperação e manutenção, e de fiscalizar ativamente sua implementação, representa um mecanismo de verificação independente de grande valia, que complementa o acesso aos dados operacionais do CCO e que deve ser considerado pela ANTT na reestruturação de seus processos de fiscalização também no setor ferroviário.

20. O segundo achado identificou que o sistema Saff, especificamente em seu módulo Siade (Sistema de Acompanhamento do Desempenho das Concessionárias), não está adequado para o acompanhamento, a análise e a fiscalização dos indicadores de prestação de serviço dos novos contratos de concessão.

21. A unidade técnica evidenciou uma vulnerabilidade significativa na atuação da ANTT. Embora os novos contratos de concessão tenham introduzido indicadores de desempenho mais avançados, a exemplo do Índice de Acidentes Ferroviários Graves (IAFG), da Velocidade Média de Percurso (VMP), da Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL), do Nível de Saturação dos Segmentos Ferroviários (NSSF) e do Índice de Saturação da Ferrovia (ISF), o principal sistema de fiscalização da Agência (Saff) ainda não foi atualizado para acompanhar essa evolução.

22. O relatório evidencia que o acompanhamento desses novos indicadores é feito de forma manual, com base em Relatórios de Acompanhamento Anual (RAA) produzidos pelas concessionárias e análises pontuais dos técnicos da ANTT, que precisam extrair e cruzar dados de diferentes telas do sistema. Esse processo, além de ineficiente e propenso a erros, não gera um histórico de dados estruturado, dificultando análises longitudinais e a transparência. Com isso, a Agência deixa de utilizar o Saff/Siade para sua finalidade precípua, qual seja, a de permitir o controle e o acompanhamento do cumprimento das normas regulatórias, conforme preconiza o § 2º do artigo 1º da Resolução ANTT 2.502/2007:

§ 2º O SIADE, instituído pelo Título V da Resolução ANTT nº 44, de 4 de julho de 2002, integra o SAFF, com o objetivo de propiciar melhorias na consistência de suas informações e

permitir o controle e o acompanhamento do cumprimento de normas regulatórias emitidas posteriormente à sua instituição. (Redação dada pela Resolução 5946/2021/DG/ANTT/MI)

23. Não é razoável que, em pleno 2025, a fiscalização de contratos tão complexos e de longa duração ainda dependa de um processo manual, baseado em planilhas e documentos apartados do sistema central. A modernização da gestão pública, princípio basilar da boa governança, exige a automação e a integração de processos, especialmente os de fiscalização.

24. Acolho, portanto, a recomendação da equipe de auditoria para que a ANTT promova as adequações necessárias no sistema Saff, de modo a automatizar o cálculo, o acompanhamento e a fiscalização dos novos indicadores contratuais. Essa medida trará mais eficiência, confiabilidade e transparência à atuação da Agência.

25. Por fim, ressalto que a busca por dados fidedignos e sistemas adequados, como proposto neste voto, não é um fim em si mesma. Ela constitui, na verdade, o pressuposto para que a Agência cumpra seu dever fundamental de transparência, em observância ao princípio da publicidade, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, e às diretrizes da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). Nesse sentido, a mera publicação de relatórios estáticos não satisfaz plenamente esse dever, sendo imperativo que a Agência evolua para um modelo de transparência ativa, disponibilizando informações de forma clara, simplificada e, preferencialmente, por meio de painéis interativos e em formato de dados abertos.

26. A disponibilização de tais ferramentas à sociedade, além de fomentar a fiscalização cidadã, alinha-se ao entendimento já manifestado neste Plenário, a exemplo da declaração de voto do Ministro-Substituto Weder de Oliveira no Acórdão 601/2023-TCU-Plenário. Portanto, a determinação para que a ANTT crie e mantenha uma seção de acesso público em seu sítio eletrônico é uma consequência lógica e necessária dos achados desta auditoria, visando não apenas aprimorar o controle interno, mas, sobretudo, fortalecer o controle social.

27. Não posso concluir sem registrar meus elogios à equipe técnica da AudPortoFerrovia, pela clareza e precisão do relatório ora apreciado, que identificou problemas estruturais na regulação do setor ferroviário e apresentou soluções pertinentes e adequadas.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de dezembro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2897/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.665/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia relatório de auditoria de conformidade realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com o objetivo de fiscalizar os usos, os recursos e as potencialidades dos sistemas informatizados de regulação da Agência no setor ferroviário, em especial o Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (Saff), bem como a segurança e a fidedignidade dos dados inseridos nesses sistemas;

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 (ANTT), com fundamento no art. 24, incisos V e VIII, 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 edição de regulamentação específica de acesso às informações dos sistemas de Centro de Controle Operacional (CCO) das concessionárias e aos dados brutos relativos à operação do sistema ferroviário, conforme previsto no item 13.4 dos contratos das concessões Rumo Malha Central, Rumo Malha Paulista, Estrada de Ferro Vitória a Minas, Estrada de Ferro Carajás, MRS e Fiol;

9.1.2. a implementação das modificações necessárias no Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (Saff) para que o sistema automatize o acompanhamento, a análise e a fiscalização dos indicadores de prestação de serviços dos novos contratos de concessão (IAFG, VMP, IMFL, NSSF e ISF), em adequação ao § 2º do artigo 1º da Resolução ANTT 2.502/2007;

9.1.3. a criação e manutenção, no sítio eletrônico da Agência, de uma seção de acesso público, apresentando de forma clara, simplificada e atualizada os principais indicadores de desempenho das concessionárias, preferencialmente por meio de painéis interativos e em formato de dados abertos, em atenção ao princípio da publicidade, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, e às diretrizes da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011);

9.1.4. a elaboração de normas que passem a exigir das concessionárias a entrega dos projetos executivos relacionados aos programas de recuperação e manutenção da infraestrutura ferroviária, incluindo via permanente, obras de arte especiais e sistemas de sinalização e segurança;

9.1.5. a criação de procedimentos de fiscalização para verificar a efetiva implantação dos projetos executivos mencionados no subitem anterior, atestando sua conclusão e o devido registro nos sistemas de informação da Agência;

9.2. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que passe a realizar de maneira institucionalizada a verificação e a comprovação das informações prestadas ao Saff pelas concessionárias, de maneira

independente, utilizando fontes de informações não processadas pelas concessionárias, como os dados brutos de operações obtidos a partir do acesso aos sistemas de CCO das ferrovias outorgadas;

9.3. orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) que monitore, em processo apartado, o cumprimento das deliberações constantes do item 9.1 deste Acórdão, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 315/2020;

9.4. notificar o Ministério dos Transportes, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados e a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal deste Acórdão, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 50/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/12/2025 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2897-50/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral