

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.478/2025-2

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Unidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO NA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). TRANSPARÊNCIA ATIVA E CONTROLE SOCIAL NAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS FEDERAIS. PROGRAMAS DE EXPLORAÇÃO DE RODOVIA (PERS). FRAGILIDADES NA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE INVESTIMENTOS E EXECUÇÃO CONTRATUAL. DESORGANIZAÇÃO E FALTA DE PADRONIZAÇÃO NO PORTAL ELETRÔNICO. DETERMINAÇÕES PARA DIVULGAÇÃO DE DADOS E DESENVOLVIMENTO DE NOVOS FORMATOS ACESSÍVEIS. RECOMENDAÇÕES PARA DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES, UNIFORMIZAÇÃO DO PORTAL E CENTRALIZAÇÃO DE DADOS. AUTORIZAÇÃO PARA CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir o Relatório de Acompanhamento elaborado e aprovado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (peça 66, com ajustes de forma):

“INTRODUÇÃO

1. *Este Acompanhamento trata do conjunto de ações, sistemas, normas e práticas adotadas pela ANTT para divulgar ativamente à sociedade as obrigações previstas nos contratos de concessão de rodovias federais, especialmente aquelas constantes nos Programas de Exploração da Rodovia (PER), e o andamento de seu cumprimento pelas concessionárias.*
2. *Nesse sentido, o trabalho examina a disponibilidade, clareza, tempestividade e utilidade dessas informações, com foco em identificar barreiras ao controle social e oportunidades de melhoria na transparência e prestação de contas à sociedade.*
3. *Conforme o disposto no Plano de Gestão TCU 2025-2027 (Portaria TCU 61/2025), a ação está diretamente vinculada à Diretriz 2 do Plano, que prevê a participação cidadã como instrumentos para haver um controle social mais eficaz e fazer do TCU uma instituição permeável e responsiva às demandas da sociedade. O objetivo de gestão associado a essa diretriz é **transformar o cidadão em parceiro para melhorar a qualidade dos serviços públicos** (Objetivo 2). A fiscalização contribui diretamente para o alcance de resultados-chave (KRs) importantes para a Diretriz 2, como a **entrega de resultados com participação cidadã (KR 2.1)** – o que foi realizado por meio da escuta social qualificada e da inclusão de grupos focais com diversas partes interessadas – e a **indução da administração pública a implementar mecanismos de participação cidadã para a melhoria de serviços públicos (KR 2.3)**.*
4. *O objetivo central do trabalho, de induzir a melhoria da prestação dos serviços mediante o fortalecimento da transparência ativa das obrigações contratuais e do engajamento dos usuários, se alinha à busca por essa indução de mecanismos de participação cidadã.*
5. *A fiscalização foi realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) em parceria com a Unidade de Auditoria Especializada em Promoção*

da Inovação no Controle (InovaAud) e com o Núcleo de Dados da Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (NDInfra). Além disso, contou com o apoio de outras unidades do Tribunal, como a Secretaria de Comunicação (Secom), a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) e a Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital).

6. Esta fase do Acompanhamento foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), com o Manual de Acompanhamento e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

I. Histórico

7. Entre 2019 e 2023, o TCU já havia examinado a gestão de informações da ANTT no âmbito das concessões rodoviárias, com ênfase no uso desses dados para o acompanhamento e a gestão contratual pela própria agência. No Acórdão 601/2023-TCU-Plenário (Relator: Ministro Antonio Anastasia) (peça 38 deste processo, peça 385 do TC 010.222/2019-7), o Tribunal determinou, por exemplo, a implementação de módulos no Sistema de Informações Rodoviárias (ou de forma autônoma) para sistematizar dados técnicos de pavimento, obras e intervenções, entre outros insumos necessários à fiscalização e ao **enforcement**, reforçando a construção de bases e ferramentas internas para uma gestão mais efetiva dos contratos.

8. Embora o foco principal tenha sido a capacidade interna de fiscalização da agência, houve menções expressas à necessidade de ampliar a transparência para a sociedade. Em sua declaração de voto, o Ministro-Substituto Weder de Oliveira colocou que (peça 386 do TC 010.222/2019-7):

‘(...) seria desejável que os usuários pudessem dispor de uma aplicação por meio da qual tivessem acesso, de forma georreferenciada, ao estado esperado de um determinado trecho rodoviário e a real situação encontrada, de modo que, de forma transparente e objetiva, pudessem emitir um juízo sobre a qualidade dos serviços prestados e, a partir dessa participação social amplificada, também auxiliassem a agência na sua atividade fiscalizatória.’

9. No mesmo relatório subjacente ao acórdão, a unidade técnica destacou (peça 352 do TC 010.222/2019-7):

‘518. Dessa forma, analisando o macro processo de acompanhamento das obrigações contratuais é fundamental dar transparência sobre todas as obrigações contratadas e efetuar (efetivamente) a apuração do inadimplemento, informando aos diversos atores (inclusive as seguradoras) acerca da data prevista para cada obrigação, de forma a minimizar a assimetria de informação, dando condições, inclusive, para que todas as áreas da agência possuam a mesma informação, ao mesmo tempo, de forma a tomarem providência tempestivamente, incluído aí o acionamento da garantia.’

10. Antes da conclusão dessa auditoria, o Tribunal já havia se debruçado sobre o tema de falta de informações claras sobre as concessões. Os encaminhamentos resultantes de representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) trataram dessa questão de forma mais direta. O item 9.2.3 do Acórdão 2.605/2020-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes, peça 40 deste processo, peça 124 do TC 031.985/2016-5.) determinou à ANTT que:

‘9.2.3. divulgue, em local de fácil acesso no sítio eletrônico da ANTT, informações que viabilizem o acompanhamento e controle das concessões rodoviárias pela sociedade, a exemplo das seguintes: relação completa de obras e demais intervenções previstas no contrato, o respectivo cronograma físico contendo datas de início e término de cada investimento, avaliação das metas contratuais de desempenho do concessionário, entre outros dados que se considerem relevantes, com fundamento nos arts. 6º, 7º e 8º da Lei 12.527/2011;’

11. A instrução que embasou a deliberação (peça 117 do TC 031.985/2016-5) descreveu o pano de fundo de inexecuções e atrasos em investimentos relevantes das concessões. Nesse sentido, o Ministro Relator reforçou em seu voto a necessidade de informações acessíveis e tempestivas para subsidiar o controle pela sociedade (peça 125 do TC 031.985/2016-5). Destaca-se que o monitoramento do item 9.2.3 desse Acórdão (TC 039.653/2020-0) foi dispensado considerando a execução deste trabalho de acompanhamento (peça 32). A respectiva instrução de monitoramento (peça 29 deste processo, peça 93 do

TC 039.653/2020-0) traz um levantamento da organização do portal da ANTT e seu conteúdo será aproveitado neste trabalho.

12. Esses precedentes, portanto, consolidam a visão de que a transparência ativa não é acessória, mas parte essencial da regulação e da fiscalização das concessões, conectando-se ao foco deste acompanhamento em ampliar a disponibilidade pública de dados completos, úteis e em formatos adequados para os usuários. Diante desse cenário, a realização deste Acompanhamento foi autorizada pelo Ministro Relator em Despacho de 30 de abril de 2025 (peça 4 do TC 005.683/2025-1).

II. Objetivos e escopo

13. O objetivo geral do trabalho é induzir a melhoria da prestação dos serviços pelas concessionárias nas rodovias federais, por meio do fortalecimento da transparência ativa das obrigações contratuais e do engajamento das partes interessadas, especialmente os usuários das rodovias. A iniciativa busca ampliar o acesso da sociedade às informações sobre os compromissos assumidos pelas concessionárias e o andamento do seu cumprimento, promovendo o controle social e reforçando a **accountability** no setor.

14. Os objetivos específicos do Acompanhamento são:

14.1. Verificar se a ANTT tem divulgado, de forma completa, tempestiva, usável e padronizada, as obrigações contratuais previstas nos Programas de Exploração de Rodovia (PERs) e o andamento de seu cumprimento pelas concessionárias;

14.2. Avaliar se as informações disponibilizadas pela ANTT possibilitam que o cidadão compreenda e acompanhe, de forma clara e eficaz, o cumprimento das obrigações contratuais;

14.3. Identificar boas práticas e oportunidades de melhoria nos sistemas, canais e formatos utilizados para a divulgação dessas informações;

14.4. Estimular o desenvolvimento e adoção de soluções que favoreçam o uso de dados abertos e o fortalecimento dos mecanismos de transparência ativa no âmbito da regulação das concessões rodoviárias.

15. O escopo da auditoria abrangeu os canais digitais, sistemas internos, normativos e estratégias utilizadas pela ANTT para divulgar as obrigações contratuais das concessionárias e o seu cumprimento. A delimitação espacial concentrou-se nas rodovias federais sob gestão da Agência, enquanto a delimitação temporal focou no estado atual da transparência ativa no ano de 2025.

16. A auditoria não incluiu em seu escopo a análise técnica das obras ou dos Programas de Exploração da Rodovia, tampouco aspectos relacionados à política tarifária, à revisão contratual ou à qualidade da execução física das obrigações.

III. Critérios e Métodos

17. Para avaliar o desempenho da ANTT na divulgação das obrigações contratuais das concessionárias de rodovias federais, a auditoria utilizou como critérios principais os princípios e requisitos estabelecidos em diversos regulamentos:

- Lei 8.987/1995, que trata do regime de concessão da prestação de serviços públicos;
- Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que estabelece os deveres de transparência ativa, clareza e acessibilidade das informações públicas;
- Lei 13.460/2017, que trata da participação e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos;
- Decreto 7.724/2012, que regulamenta a LAI no âmbito do Poder Executivo federal;
- Decreto 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos da administração pública federal;
- Resolução ANTT 5.950/2021, que institui a primeira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias;
- Resolução ANTT 6.020/2023, que dispõe sobre os meios de participação e controle social; e
- Resolução ANTT 5.938/2021, que regulamenta as comissões tripartites.

18. *As fontes de evidência incluíram documentos contratuais, portais institucionais da ANTT, bases de dados públicas, relatórios internos da Agência, manifestações da Ouvidoria, além de contribuições de partes interessadas. Para o entendimento do objeto e a coleta e análise dos dados, foram adotados os seguintes métodos:*

- *Levantamento documental e normativo, incluindo análise detalhada de contratos de concessão, PERs, resoluções e planos institucionais;*
- *Avaliação do portal da ANTT, com foco na disponibilidade, clareza, tempestividade e formato das informações divulgadas sobre as obrigações contratuais;*
- *Benchmarking, comparando práticas de divulgação de informações com outras instituições públicas e concessionárias; e*
- *Painéis participativos para validação das matrizes de planejamento e de achados, utilizados como ferramentas de escuta qualificada.*

19. *Além dos métodos acima, a equipe realizou grupos focais com representantes de diferentes perfis de partes interessadas, com o intuito de compreender, de forma qualitativa, as percepções sobre a clareza, utilidade e disponibilidade das informações divulgadas pela ANTT.*

20. *A equipe realizou quatro grupos focais, divididos por tipo de interesse nas informações. Um dos grupos focais se destinou a ouvir os usuários diretos de rodovias, representados por associações de usuários e caminhoneiros. Outro grupo focal se destinou a ouvir representantes do setor produtivo, contando com a presença de confederações da indústria, agropecuária, logística e do setor de transportes. Além desses grupos, houve também um dedicado aos órgãos de controle, que possuem necessidades específicas de informação para atender aos seus propósitos institucionais e respectiva missão constitucional. Por fim, o último grupo se destinou a ouvir representantes de pesquisadores e da academia, que são usuários que precisam de informações com uma menor granularidade, normalmente informações primárias, tendo em vista sua necessidade de produção de pesquisas e artigos científicos voltados para o tema.*

21. *Como forma de preparação para o grupo focal, a equipe de auditoria encaminhou previamente para os participantes algumas perguntas que os levassem a refletir e verificar a facilidade de acesso, completude, tempestividade e compreensibilidade das informações divulgadas no portal da ANTT.*

22. *As discussões também permitiram identificar lacunas de informação, barreiras práticas ao controle social e sugestões de melhoria. Os resultados foram sistematizados e utilizados como insumos para a análise dos achados da auditoria. A execução dos grupos é descrita em mais detalhes na peça 34.*

23. *Esses grupos focais desempenharam papel central na promoção da participação cidadã no processo de auditoria, ampliando a escuta social qualificada e permitindo que as perspectivas dos usuários e demais partes interessadas fossem diretamente consideradas no diagnóstico e nas recomendações do trabalho. Por meio desses diálogos, foi possível captar os anseios e as necessidades concretas dos usuários e de seus representantes, reforçando assim a legitimidade da atuação do controle externo.*

24. *Depois da realização dos grupos, os aspectos mais relevantes, como as principais informações que os participantes gostariam que a ANTT divulgasse e os formatos ideais em que a divulgação deveria ocorrer, foram apresentados às equipes da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (Surod) e da Superintendência de Concessão da Infraestrutura (Sucon), de forma a coletar as impressões dos gestores sobre os formatos de divulgação das informações discutidos e a viabilidade de se concretizá-las.*

25. *Por fim, a equipe também realizou uma reunião com representantes das concessionárias, por meio da Melhores Rodovias do Brasil – ABCR (Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias), em formato semelhante ao apresentado para a ANTT, de modo a obter a impressão das concessionárias, que detêm a maior parcela de informação acerca das rodovias concedidas e são responsáveis pela produção de diversas informações disponibilizadas pela ANTT.*

VISÃO GERAL

IV. Transparência das obrigações nos contratos de concessão

26. *A transparência das obrigações contratuais das concessões rodoviárias federais tem como*

finalidade assegurar que a sociedade tenha acesso pleno e claro às informações relativas aos compromissos assumidos pelas concessionárias, em conformidade com o disposto no inciso II do art. 7º da Lei 8.987/1995 e com a transparência ativa prevista na LAI.

27. *A divulgação dessas informações potencialmente pode promover:*

- *A responsabilização e o controle social sobre a execução contratual;*
- *O fortalecimento da confiança pública nas parcerias estabelecidas com o setor privado;*
- *A prevenção de irregularidades e desvios no cumprimento das obrigações; e*
- *A melhoria da qualidade da informação regulatória, favorecendo decisões informadas por parte de usuários, órgãos de controle, agentes públicos e demais partes interessadas.*

28. *As concessões rodoviárias federais reguladas pela ANTT operam sob o regime de delegação previsto na Lei 8.987/1995, que permite à iniciativa privada prestar serviços públicos mediante contratos de concessão. Como observado nas páginas dedicadas a cada concessão (acesso em 2 de outubro de 2025), a base contratual é composta por:*

- *Contrato de concessão e seus anexos, que estabelecem os direitos e deveres das partes, os mecanismos de reequilíbrio e as sanções; e*
- *Termos aditivos, que ajustam as condições contratuais ao longo do tempo, incluindo novas exigências ou alterações de cronograma.*

29. *Conforme o portal da Agência (acesso em 2 de outubro de 2025), o Programa de Exploração da Rodovia (PER) é um anexo técnico integrante dos contratos de concessão rodoviária firmados pela ANTT. Trata-se do principal instrumento que organiza, detalha e formaliza as obrigações das concessionárias no âmbito do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe). Seu objetivo central é estabelecer, de forma clara, os investimentos e serviços que devem ser realizados pelas concessionárias ao longo da vigência contratual, visando garantir a adequada prestação do serviço público. Um exemplo do documento, referente à concessão da BR-040/GO/MG (Via Cristais), encontra-se na peça 39.*

30. *Os PERs são documentos extensos e complexos, estruturados em diversas frentes de atuação. Normalmente, contemplam:*

- *Frente de Ampliação de Capacidade e Melhorias – Abrange obras de duplicação, implantação de terceiras faixas, contornos urbanos, passarelas, melhorias funcionais e intervenções emergenciais. Estipula cronogramas específicos e parâmetros técnicos que devem ser respeitados;*
- *Frente de Recuperação e Manutenção – Define as ações iniciais de reestruturação do pavimento, sinalização, obras-de-arte especiais, drenagem, terraplenos e estruturas correlatas. Estabelece padrões técnicos e parâmetros de desempenho mínimos a serem alcançados e mantidos;*
- *Frente de Conservação – Trata da manutenção rotineira da infraestrutura viária, com ações programadas e contínuas para manter a segurança e a trafegabilidade; e*
- *Frente de Serviços Operacionais – Engloba a instalação e operação de centros de controle, sistemas de pedágio e de monitoramento, serviços de atendimento ao usuário (guincho, ambulância etc), sinalização ativa e passiva, pesagem de veículos, entre outros.*

31. *Além disso, os PERs especificam detalhadamente os relatórios e rotinas de monitoramento que devem ser apresentados à ANTT, incluindo dados operacionais, físicos, técnicos e financeiros, bem como informações georreferenciadas (SIG) e indicadores de desempenho do pavimento. Embora essenciais para a gestão contratual, os PERs ainda representam um desafio à transparência ativa. Sua linguagem técnica, sua extensão e sua estrutura podem dificultar a compreensão por parte do público geral.*

32. *Considera-se que essa dificuldade é mais crítica quando se trata dos investimentos (obras obrigatórias) previstos no contrato, presentes principalmente na Frente de Ampliação de Capacidade e Melhorias. Em relação às outras frentes, os usuários podem possuir certa percepção de que serviços operacionais ou de conservação não estão sendo bem executados, mesmo que não possuam conhecimento sobre os parâmetros do contrato. Por exemplo, mesmo que subjetivamente, o motorista percebe que o tempo*

de espera nos pedágios está muito longo ou que o pavimento aparenta não estar em condições adequadas.

33. Entretanto, é impossível para o usuário, sem conhecimento dos termos do contrato, concluir que a concessionária falhou na prestação do serviço ao não duplicar um trecho da rodovia dentro do prazo estipulado. Isso se aplica a diversos outros investimentos e melhorias previstos, como implantação de passarelas, construção de interseções em desnível (alças e viadutos) e abertura de retornos.

34. A transmissão dessas informações para o usuário e para as partes interessadas possui desafios significativos que devem ser reconhecidos. Entre eles, destaca-se o volume e a diversidade das obras previstas. Considerando os contratos assinados, em processo de leilão ou com estudos avançados, a Agência tem sob sua gestão cerca de 40 contratos da concessão, cada um com um PER que lista centenas de investimentos e obrigações de diferentes tipos, prazos e localizações. Por exemplo, o PER da Via Cristais (peça 39) prevê novecentas obrigações, conforme dados extraídos do sistema de controle de investimentos da ANTT (ver item 0).

35. Por fim, é importante destacar o caráter eminentemente espacial das informações. Embora os PERs tragam referências de localização (coordenadas, marco quilométrico, código do trecho no Sistema Nacional de Viação ou uma combinação desses) essa forma de apresentação pouco comunica a localização exata da obra para o cidadão. Traduzir essas coordenadas em mapas legíveis pode ser um caminho para melhor apresentar as informações do contrato, com trechos claramente demarcados e possivelmente indicando outras referências de local como o município.

V. Sistema de acompanhamento dos investimentos

36. O Sigicor (Sistema de Gestão de Investimentos de Concessões Rodoviárias) surgiu como resposta direta às determinações do Tribunal de Contas da União (notadamente o Acórdão 601/2023-TCU-Plenário) que exigiram da ANTT a sistematização do controle dos investimentos previstos nos Programas de Exploração da Rodovia.

37. A iniciativa foi concebida para consolidar, em uma plataforma única, o registro, a gestão e o monitoramento de investimentos obrigatórios realizados pelas concessionárias. Em essência, o Sigicor será o ambiente oficial da Agência para transformar obrigações contratuais em dados, processos e evidências auditáveis, ampliando a transparência e a eficiência do acompanhamento de obras e serviços. Seu desenvolvimento ocorreu no âmbito da aplicação de verbas de RDT (Recursos para Desenvolvimento Tecnológico), que são valores previstos nos contratos de concessão para iniciativas de pesquisa e desenvolvimento de produtos e serviços pertinentes à infraestrutura rodoviária.

38. O sistema foi tema da Reunião Participativa 19/2024, na qual foi apresentada a sua concepção e a proposta de regulamentação (acesso em 13 de setembro de 2025). A Instrução Normativa ANTT 38/2025 (peça 41) estabeleceu a governança do sistema, o escopo de uso e as responsabilidades internas e externas. Seu início de vigência, em julho de 2025, inaugurou um período de transição de dois anos para migração das rotinas de fiscalização atualmente manuais para o Sigicor, ressalvadas revisões normativas ou operacionais que venham a ocorrer. Além disso, conforme o art. 41, a incorporação do Sigicor é obrigatória para todos os novos contratos.

39. O sistema foi desenvolvido de forma modular, cobrindo todo o ciclo do investimento. A IN ANTT 38/2025 (peça 41) traz a função de cada módulo:

‘Art. 10. O módulo de cadastro de investimentos tem a finalidade de iniciar e manter o registro atualizado de todos os investimentos obrigatórios do PER de cada concessão no sistema, acrescido das obras de arte especiais da frente de recuperação e equipamentos, sistemas e veículos da frente de serviços operacionais.

(...)

Art. 13. O módulo de projetos tem a finalidade de manter o registro atualizado de todos os investimentos obrigatórios do PER de cada concessão no sistema, acrescido das obras de arte especiais da frente de recuperação.

(...)

Art. 18. O módulo de planejamento anual no Sigicor tem a finalidade de registrar os planejamentos dos

itens do PER previamente cadastrados a cada ano-concessão, conforme previsões do art. 2º da Resolução nº 6.000, de 2022.

(...)

Art. 23. O módulo de autorização de investimentos do Sigicor tem a finalidade de registrar as autorizações de início de obras.

(...)

Art. 25. O módulo de acompanhamento de investimentos do Sigicor tem a finalidade de registrar o eventograma e os andamentos mensais dos itens do PER, acrescido das obras de arte especiais da frente de recuperação e equipamentos, sistemas e veículos da frente de serviços operacionais.

(...)

Art. 31. O módulo de inexecução dos investimentos tem a finalidade de registrar o saldo acumulado das obrigações contratuais ao final de cada ano-concessão, bem como manter o valor do Fator D aplicado em cada item PER.

(...)

Art. 33. O módulo de encerramento dos investimentos tem a finalidade de registrar os pedidos e as comprovações das obrigações contratuais cadastradas no Sigicor.'

40. *Diante de suas características, fica evidente que a efetiva implantação e utilização do sistema possui papel importante para promover o avanço na transparência das informações sobre os contratos. Seu primeiro módulo (cadastro de investimentos) conterà, de forma estruturada, todas as obras obrigatórias a cargo das concessionárias. Essas bases de dados podem, potencialmente, alimentar painéis interativos ou outras formas de divulgação dos dados.*

41. *Já o restante dos módulos traz informações essenciais sobre a execução contratual, com destaque para a realização dos investimentos dentro do prazo. Novamente, essas bases podem permitir a criação de novas formas de transparência ativa das informações dos contratos e permitir o exercício do controle social pelos usuários e pelas partes interessadas.*

42. *Conforme planejamento geral mostrado pela Agência em resposta a solicitação de informações (peça 16, p. 3), o sistema encontra-se completamente desenvolvido, restando sua implantação no âmbito da Surod e das concessionárias.*

43. *De acordo com essa manifestação (peça 16), as concessionárias seriam responsáveis por inserir informações de cada investimento (cadastro, projetos, cronogramas e execução), enquanto as gerências especializadas validam os conteúdos conforme suas competências. O preenchimento ocorre de forma manual ou pela importação de planilha padronizada com os dados.*

44. *Entretanto, em reunião realizada no dia 14 de agosto de 2025 para discussão sobre o processo de preenchimento dos dados do sistema, a equipe da Surod explicou que o processo de preenchimento dos dados foi alterado. A experiência anterior, em que a concessionária preenchia quase tudo e a Agência apenas validava, gerou alto volume de erros. Por isso, o modelo foi alterado e o atual concentra o cadastro na ANTT e deixa à concessionária somente os trabalhos iniciais do primeiro ano, sob orientação próxima.*

45. *A governança do processo envolve reuniões semanais e objetivas (aproximadamente 30 minutos) por concessionária, com o objetivo de alinhar detalhes sobre o preenchimento, de fornecer orientações e de corrigir eventuais erros. Segundo a Agência, esse formato foi determinante para destravar o avanço do sistema. Alguns pontos merecem destaque:*

- Nas concessões antigas, a prioridade é inserir os dados a partir de agora e depois tratar o passivo histórico;*
- O sistema mantém versões do planejamento, registrando o que foi (ou não) executado;*
- Os projetos dos investimentos continuam tramitando no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), mas há vinculação com as informações do Sigicor e o sistema registra o número do processo; e*

- O padrão adotado espelha fielmente o PER original: campos como 'local a definir' devem permanecer assim no cadastro e só são detalhados na etapa de projeto.

46. A Agência forneceu à equipe técnica acesso externo ao sistema, o que permite a exportação da planilha de obras presente na base. A peça 42 traz a comparação do número de obras cadastradas por concessionária entre julho e setembro de 2025. Houve o acréscimo de quatro novas concessionárias ao sistema (27 para 31) e de mais de três mil novas obras (10.462 para 13.611).

47. Por fim, a Agência enfatizou, tanto na resposta na peça 16 quanto em reunião com a equipe da fiscalização, que o processo de consolidação dos dados convive com limitações operacionais, visto que a equipe envolvida é enxuta e a ANTT passa por um cenário de restrição orçamentária. Além disso, o término do contrato da fábrica de software reduziu a capacidade de evolução do sistema, impondo priorização e diversos ajustes manuais até que haja novo fôlego de desenvolvimento.

ACHADOS DE AUDITORIA

VI. Política e Plano de Dados Abertos

VI.1. Situação encontrada

48. As informações sobre os investimentos previstos nos contratos de concessão são divulgadas apenas em formatos não estruturados e não padronizados, sem disponibilização de bases no Portal de Dados Abertos da Agência. Ademais, o Plano de Dados Abertos (PDA) 2025–2027 da ANTT (peça 35) não incluiu a base de dados referente aos investimentos obrigatórios das concessões rodoviárias (dados do Sigicor, ver item 0 deste relatório) no rol de bases que serão disponibilizadas ao público.

49. A Agência disponibiliza, em seu Portal de Dados Abertos, 46 conjuntos de dados relacionados às rodovias (acesso em 6 de outubro de 2025). Entretanto, não são disponibilizados dados sobre os investimentos obrigatórios das concessionárias no âmbito de seus contratos. Conforme a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, dados abertos são 'dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte' (inciso III do art. 2º do Decreto 8.777/2016).

50. Os PERs são documentos em formato PDF com informações não estruturadas e que constituem anexos contratuais. Portanto, a forma atual de divulgação das informações (disponibilização na página de cada concessão) não atende aos critérios da Política.

51. Esse aspecto também foi apontado pelos participantes dos grupos focais, que destacaram a ausência de dados estruturados desagregados, além da falta de padronização e de dados geoespaciais estruturados, como barreiras para a busca de informações sobre as concessões.

52. Em 31 de março de 2025, a Diretoria Colegiada da Agência deliberou por aprovar o PDA, que possui vigência de junho de 2025 a 31 de maio de 2027 (Deliberação 113/2025, peça 36). Entretanto, o Plano não incluiu os dados do Sigicor na lista de bases de dados que serão divulgadas durante sua vigência nem no cronograma de disponibilização dos dados (peça 35, p. 13-16 e 21-29).

53. Nesse contexto, o Decreto 8.777/2016 estabelece como princípio e diretriz a 'observância da publicidade das bases de dados como preceito geral e do sigilo como exceção'. Já a LAI prevê que:

'Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.'

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

(...)

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;'

54. Além disso, o Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Cginda), considerando o disposto no § 3º do art. 5º do Decreto 8.777/2016, aprovou normas sobre a elaboração e publicação de PDAs na Resolução 3/2017 (peça 37). O normativo prevê que:

'Art. 4º O PDA deverá conter, de forma obrigatória, os seguintes itens:

I - breve contextualização com o cenário institucional e os instrumentos de gestão;

II - objetivos gerais e específicos a serem atingidos;

III - relação de todas as bases de dados contidas no inventário e catálogo corporativo do órgão ou entidade, devendo identificar:

a) as bases de dados já abertas e catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos;

b) as bases de dados já abertas e não catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos;

c) as bases de dados ainda não disponibilizadas em formato aberto na data de publicação do PDA; e

d) as políticas públicas às quais as bases estão relacionadas, quando aplicável;'

55. Novamente, é importante destacar que o formato atual de divulgação das informações acarreta efeitos relevantes. Há restrição da transparência ativa ao se limitar o escopo e a usabilidade dos dados disponibilizados, que não se encontram em formatos abertos e processáveis por máquina. Essa limitação gera fragilidade no controle social, pois a ausência de informações estruturadas e reutilizáveis dificulta que cidadãos, organizações da sociedade civil e órgãos de controle externo acompanhem a execução contratual de forma efetiva.

56. Além disso, há perda de oportunidades de inovação cívica e acadêmica, já que a indisponibilidade de dados em formatos abertos impede o desenvolvimento de aplicações, estudos e análises que poderiam ampliar o uso social e científico das informações sobre as concessões rodoviárias.

57. Já a ausência dessa base de dados no Plano de Dados Abertos gera consequências diretas. A presença de uma base no PDA confere publicidade à sua existência e define quando e como ela será disponibilizada à sociedade. Ao não incluir os dados de investimentos obrigatórios, a ANTT deixa de sinalizar oficialmente que tais informações estarão acessíveis em formato aberto no período de vigência do Plano.

58. Ademais, o PDA é o documento norteador da política de dados abertos da Agência. Sua aprovação pela Diretoria Colegiada vincula as unidades técnicas e orienta a atuação institucional para que a abertura ocorra. A exclusão da base de investimentos obrigatórios retira esse compromisso formal e reduz a probabilidade de que a divulgação estruturada venha a se concretizar.

59. As causas para essa situação estão relacionadas a fatores estruturais e operacionais de produção e organização das informações pela ANTT. Em primeiro lugar, ainda há uma certa dependência de relatórios e documentos em formatos não estruturados como meio de fiscalização e controle dos contratos. Portanto, os dados não são produzidos já em formatos estruturados, principalmente os relativos ao cumprimento das obrigações.

60. Além disso, a estruturação dos dados sobre os investimentos obrigatórios e seu cumprimento ocorre de forma apenas parcial no Sigicor. Ou seja, a base ainda não está completa. Soma-se a isso o grande número de contratos de concessão e de investimentos obrigatórios em cada contrato, o que gera desafios significativos para a organização, padronização e abertura das informações de maneira sistemática e acessível. Essas dificuldades foram relatadas pela ANTT em resposta à solicitação de informações (peça

16) e em reuniões realizadas com a equipe da Surod.

61. Entretanto, como já exposto no item 0, houve boa iniciativa da ANTT ao alterar o processo de preenchimento do Sigicor, concentrando o cadastro inicial na Agência e reduzindo erros decorrentes do modelo anterior. A governança, com reuniões semanais por concessão, aparenta ser efetiva para orientar, corrigir inconsistências e destravar o avanço do sistema.

62. Importa ressaltar que a divulgação pública dos dados não depende da consolidação integral de toda a base. Entende-se que os dados podem e devem ser publicados de forma incremental, por duas dimensões: por concessionária e por camadas de informação. Na primeira camada, constam os dados das obrigações/investimentos obrigatórios (lista de obras do PER), que são mais estáveis e já estruturados pelo módulo de cadastro do Sigicor; nas camadas subsequentes ficam os dados de planejamento e cumprimento (planejamentos anuais, autorizações, andamentos, inexecuções e encerramentos), que são mais dinâmicos e complexos. Essa arquitetura modular do sistema e a centralidade do PER para definir as obrigações dão suporte técnico à abertura faseada, começando pela lista de obras.

63. Nessa linha, ainda que apenas a lista de obras de uma única concessão esteja integralmente inserida, revisada e homologada no Sigicor, tal subconjunto já poderia ser divulgado como dado aberto, em consonância com a Política de Dados Abertos e com a transparência ativa prevista na LAI. A publicação incremental atende ao princípio da publicidade como regra, favorece o controle social e não exige aguardar a finalização de todas as etapas de consolidação e validação para todo o portfólio de concessões.

64. A disponibilização de dados em formato aberto pode catalisar efeitos típicos de organizações exponenciais, ou seja, aquelas que alcançam desempenho muitas vezes superior ao de suas congêneres ao explorar intensivamente tecnologias digitais e redes colaborativas (Organizações Exponenciais – Ismail, Malone & van Geest, 2014). No contexto deste trabalho, a informação constitui o principal insumo de crescimento, pois, ao ser digitalizada e disponibilizada de forma estruturada, torna-se facilmente replicável a custo marginal quase nulo. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, peça 46) ressalta que os governos, ao adotarem políticas robustas de dados abertos, criam condições para que atores externos, como empresas, sociedade civil e academia, se apropriem desses insumos para desenvolver soluções que o próprio Estado, isoladamente, não teria condições de produzir.

65. O efeito de rede também é enfatizado pela OCDE, que observa que cada novo ator que reutiliza dados governamentais adiciona valor ao ecossistema como um todo, ampliando exponencialmente o impacto social e econômico da abertura. Nesse sentido, a ausência de bases estruturadas sobre investimentos obrigatórios em concessões rodoviárias representa não apenas uma falha de transparência, mas também a perda de oportunidade de desencadear um ciclo virtuoso de inovação cívica e acadêmica. Com dados acessíveis em formato aberto e interoperável, multiplicam-se os usos possíveis, desde aplicativos de monitoramento até estudos de impacto e painéis de acompanhamento, aumentando a circulação da informação e fortalecendo o controle social.

66. Assim, a disponibilização incremental da base Sigicor, ainda que parcial, não deve ser vista apenas como cumprimento de norma de transparência, mas como investimento estratégico na criação de um ecossistema de controle social e potencial inovação aberta. Políticas de dados abertos bem implementadas potencialmente estimulam ganhos de eficiência, colaboração intersetorial e geração de novos serviços públicos e privados. Nesse quadro, ao estruturar e abrir suas bases de dados, a ANTT não apenas atende ao Decreto 8.777/2016 e à LAI, como também se posiciona como promotora de um ambiente em que a informação circula e gera valor de forma exponencial, beneficiando a sociedade de maneira ampla e sustentável.

67. Quanto aos formatos de divulgação, é importante destacar que são amplamente adotados o CSV para estruturas tabulares e, quando há componente espacial (p. ex., localização de obras, trechos e marcos georreferenciados), os formatos GeoJSON e KML (ou KMZ), que preservam geometrias (pontos, linhas e polígonos) e atributos, favorecendo visualização em mapas web e uso em Sistemas de Informação Geográfica (SIG). O CSV e o KML já são formatos amplamente utilizados pela Agência em seu portal de dados abertos, assim como o JSON, formato base do GeoJSON.

68. Em reunião com a Agência, a equipe do TCU foi informada de que será iniciado o processo de abertura dos dados do Sigicor, em linha com o entendimento acima. Essa iniciativa foi reforçada pela

Agência no Painel de Referência da Matriz de Achados. Todavia, até o momento do fechamento do relatório preliminar, não havia formalização desse compromisso ou cronograma específico, permanecendo necessária a adoção dos encaminhamentos propostos neste achado para assegurar previsibilidade, escopo mínimo e formatos aderentes aos padrões de dados abertos.

69. Diante do exposto, propõe-se os seguintes encaminhamentos sobre esse tópico:

69.1. Com fundamento no art. 4º da Resolução Cginda 3/2017 (peça 37) e no inciso I do art. 3º do Decreto 8.777/2016, determinar à ANTT que revise o Plano de Dados Abertos 2025-2027 para dar publicidade à existência das bases relativas aos investimentos e obrigações contratuais das concessões e ao seu cumprimento (base do Sigicor), incluindo cronograma de disponibilização, unidades responsáveis, periodicidade de atualização e escopo.

69.2. Recomendar à ANTT que disponibilize, em dados abertos e de forma incremental, a base atualizada referente aos investimentos e obrigações, ainda que parcialmente, iniciando pelas concessões cujas listas de obras ou estados de cumprimento já se encontrem consolidados e validados no sistema, observando a inclusão de metadados mínimos (dicionário de dados, data de atualização e licença de uso) e formatos apropriados ao caráter espacial das informações, quando aplicável.

VI.2. Análise dos comentários do gestor

70. Conforme manifestações da Surod (peça 63) e da Ouvidoria da ANTT (peça 62), o Plano de Dados Abertos (peça 64) foi atualizado, de forma a prever a divulgação de 'cadastro de investimentos dos contratos de concessão do Sistema de Gestão de Investimentos das Concessões Rodoviárias (Sigicor)' em dezembro de 2025. O PDA revisado e a respectiva nota explicativa (peça 65) se encontram no portal da Agência (acesso em 29 de outubro de 2025).

71. Entretanto, nota-se que a atualização do Plano fala apenas em 'cadastro de investimentos', sem informações sobre os dados da execução contratual. Logo, estaria sendo considerada para divulgação apenas uma das camadas de informação descritas no parágrafo 62, que são as obras obrigatórias previstas no PER.

72. Dessa forma, propõe-se a manutenção de determinação para revisão do PDA, mas com revisão de sua redação, nos seguintes termos:

72.1. Com fundamento no art. 4º da Resolução Cginda 3/2017 (peça 37) e no inciso I do art. 3º do Decreto 8.777/2016, determinar à ANTT, no prazo de 180 dias, que revise o Plano de Dados Abertos 2025-2027 para dar publicidade à existência das bases relativas à fiscalização e ao acompanhamento do cumprimento das obrigações contratuais das concessionárias (base do Sigicor), incluindo cronograma de disponibilização, unidades responsáveis, periodicidade de atualização e escopo.

73. Por fim, considerando que os dados ainda não foram disponibilizados no momento de encerramento deste relatório, mantém-se a recomendação do parágrafo 69.2.

VII. Divulgação de informações restrita a documentos de gestão contratual

VII.1. Situação encontrada

74. Durante a avaliação da documentação presente na página da ANTT, como os PERs e os relatórios de planejamento e acompanhamento da execução contratual, a equipe de auditoria se deparou com formatos de divulgação das informações extensos, complexos e técnicos, normalmente de uso corrente de técnicos especializados no tema e de servidores da Agência na gestão contratual. Contudo, não há a disponibilização de outros formatos que sejam mais práticos e de fácil entendimento para outros tipos de usuário.

75. Algumas limitações desse formato podem ser observadas no PER da Via Cristais (peça 39). A extensão do conjunto dos dois volumes, que totaliza 212 páginas, já é por si só uma barreira para a extração de informações e entendimento geral das obrigações da concessionária. Além disso, as obras obrigatórias são descritas por coordenadas de latitude e longitude, marco quilométrico e código SNV (Sistema Nacional de Viação), sem referência ao município ou pontos de interesse reconhecíveis, inviabilizando sua localização por usuários não técnicos, como apresentado no extrato da Figura 1.

Figura 1 – Extrato de trecho do PER da Via Cristais

3.2 FRENTE DE AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE, MELHORIAS E MANUTENÇÃO DE NÍVEL DE SERVIÇO

3.1.1 OBRAS DE AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE

A. Duplicação

As intervenções para duplicação, na BR-040/GO, deverão ser implantadas de acordo com a localização e prazo dispostos na tabela a seguir:

Tabela 5 – Obras de Duplicações da BR-040/GO

Rodovia	SNV	Km inicial	Km final	Extensão (km)	Coordenadas - Inicial		Coordenadas - final		Ano de concessão
					Latitude	Longitude	Latitude	Longitude	
BR-040/GO	040BGO0070	95,500	105,400	9,900	16° 45' 15,62" S	47° 36' 15,85" O	16° 49' 28,95" S	47° 32' 52,05" O	3º

B. Faixas Adicionais em Pista Dupla

As intervenções para execução de faixas adicionais em pista dupla na BR-040/MG deverão ser implantadas de acordo com a localização, tipo e prazo dispostos na tabela a seguir:

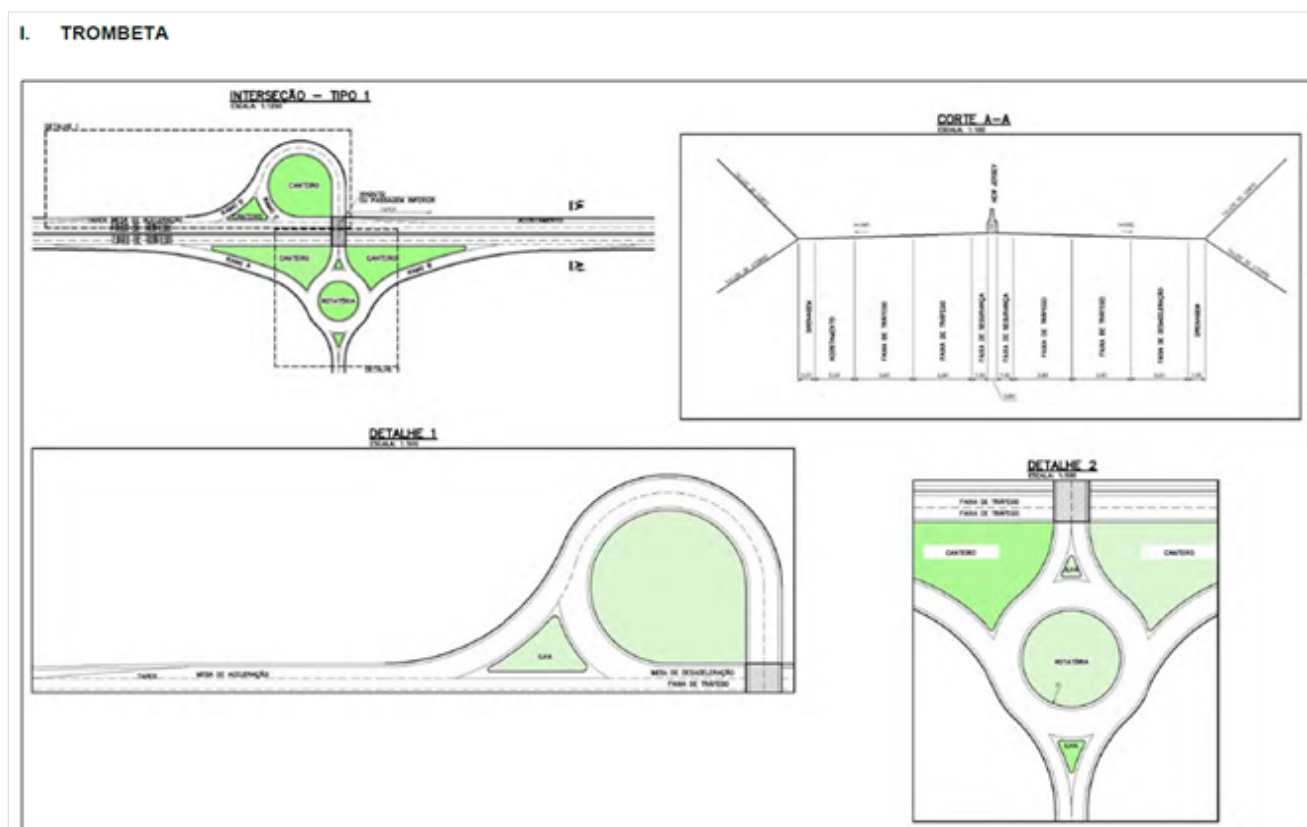
Tabela 6 – Obras de Faixas Adicionais em Pista Dupla da BR-040/MG

Rodovia	SNV	Km inicial	Km final	Extensão (km)	Coordenadas - inicial		Coordenadas - final		Sentido	Complemento (tipo)	Ano
					Latitude	Longitude	Latitude	Longitude			
BR-040/MG	040BMGO270	448,200	473,700	25,500	19° 18' 08,83" S	44° 22' 37,31" O	19° 29' 40,34" S	44° 16' 48,65" O	Crescente	Faixa Adicional (1 faixa)	5º
BR-040/MG	040BMGO270	448,200	473,700	25,500	19° 18' 08,83" S	44° 22' 37,31" O	19° 29' 40,34" S	44° 16' 48,65" O	Decrescente	Faixa Adicional (1 faixa)	5º
BR-040/MG	040BMGO290	473,700	487,080	13,380	19° 29' 40,34" S	44° 16' 48,65" O	19° 35' 49,50" S	44° 13' 26,20" O	Crescente	Faixa Adicional (1 faixa)	5º

Fonte: PER Via Cristais (peça 39, p. 126).

76. Outra barreira encontrada pela equipe é a utilização de terminologia técnica própria da engenharia rodoviária, como ‘diamante’, ‘parclo’, ‘trombeta’, ‘Obra de Arte Especial’ e ‘Obra de Arte Corrente’, sem oferecer glossário explicativo. O PER apresenta croquis básicos das melhorias propostas, o que poderia auxiliar na visualização, mas os desenhos possuem baixa resolução e textos ilegíveis mesmo em telas maiores, reduzindo sua efetividade. Um exemplo desses croquis para uma interconexão tipo trombeta é mostrado na Figura 2.

Figura 2 – Croqui básico de interconexão tipo ‘trombeta’ no PER da Via Cristais




Fonte: PER Via Cristais (peça 39, p. 176).

77. Essa situação contraria o inciso XIV do art. 5º da Lei 13.460/2017, que assegura ao usuário o direito de receber informações em linguagem clara e compreensível. Por fim, convém destacar que o volume de obrigações do contrato normalmente encontra-se na casa das centenas (parágrafo 34), o que naturalmente representa desafio adicional para a compreensão da informação.

78. Ademais, limitações similares podem ser observadas em exemplo de planilha de acompanhamento das obras (peça 43) da Via Costeira (BR-101/SC). Apesar de possuir formato mais próximo ao de dados estruturados, permanecem a utilização de linguagem técnica e a dificuldade de entendimento por usuários não especializados de onde estão localizadas as obras, visto que elas são referenciadas apenas pelo marco quilométrico da rodovia.

79. Embora a planilha possua colunas destinadas à identificação de Município e Unidade Federativa, esses campos não estão preenchidos, como mostrado na Figura 3, que apresenta algumas linhas da planilha. No caso mostrado, são investimentos relevantes para a população lindeira, como passarelas e pontos de ônibus. Portanto, identificações mais intuitivas são fundamentais para que a informação alcance a maior parte dessa população.

Figura 3 – Extrato de planilha de acompanhamento de obras da Via Costeira (BR-101/SC)

							
Id SIGICOR	Item PER	Descrição	Município	UF	Rodovia	Km Inicial	Km Final
455	Item 3.2.1.2	Vias Marginais - Sul			BR-101/SC	333+200	334+000
350	Item 3.2.1.2	Ponto de Ônibus - Norte			BR-101/SC	275+450	
351	Item 3.2.1.2	Ponto de Ônibus - Norte			BR-101/SC	268+100	
352	Item 3.2.1.2	Ponto de Ônibus - Norte			BR-101/SC	265+050	
309	Item 3.2.1.2	Passarela			BR-101/SC	277+500	
605	Item 3.2.1.2	Passarela			BR-101/SC	416+600	
602	Item 3.2.1.2	Passarela			BR-101/SC	324+100	
604	Item 3.2.1.2	Passarela			BR-101/SC	328+000	
603	Item 3.2.1.2	Passarela			BR-101/SC	342+000	
315	Item 3.2.1.2	Passarela			BR-101/SC	298+000	
606	Item 3.2.1.2	Passarela			BR-101/SC	417+000	

Fonte: Planilha de Acompanhamento de obras da Via Costeira (peça 43).

80. Após a constatação dessas barreiras para entendimento da informação divulgada, a equipe levou tal situação para discussão nos grupos focais (parágrafos 19 a 23) como forma de captar impressões diretamente dos usuários em situação de uso real da informação.

81. De forma recorrente, os participantes de todos os grupos relataram dificuldade em compreender os documentos divulgados. Entre os apontamentos realizados pelos participantes, nota-se especialmente os termos técnicos e relatórios extensos sem sínteses acessíveis. Em alguns casos, os participantes afirmaram que somente especialistas conseguiriam interpretar as informações divulgadas. Dessa forma, percebe-se que apenas o PER é insuficiente como meio de divulgação de informação para determinados grupos de usuários.

82. Desse modo, considera-se que essa situação resulta no não atendimento pleno de alguns

dispositivos legais e normativos:

82.1. *Lei 12.527/2011 (LAI):*

‘Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.’

82.2. *Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões):*

‘Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

(...)

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;’

82.3. *Lei 13.460/2017 (Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos):*

‘Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

(...)

XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

XIV - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos;’

82.4. *Decreto 7.724/2012 (regulamenta a LAI):*

‘Art. 2º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei nº 12.527, de 2011.’

82.5. *Resolução 5.976/2022 (Regimento Interno da ANTT):*

‘Art. 5º A atuação regulatória da ANTT será pautada por planejamento, transparência, simplificação administrativa, busca da efetiva participação social no processo regulatório e uso de instrumentos de apoio à decisão.’

82.6. *Resolução 5.950/2022 (primeira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias):*

‘Art. 11. A ANTT publicará dados e informações, no seu sítio eletrônico, sobre:

I - contratos de concessão;

II - desempenho das concessionárias no cumprimento das obrigações contratuais;

III - controle de obras e

IV - processos de reajuste e revisão dos contratos de concessão.

(...)

Art. 15. São direitos dos usuários das rodovias concedidas:

(...)

III - receber informações para o uso correto dos serviços prestados e para a defesa de interesses individuais ou coletivos;’

82.7. *Portaria ANTT 227/2020 (melhorias regulatórias e de governança nos contratos):*

‘Art. 2º A Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD e a Superintendência de Transporte Ferroviário – SUFER deverão:

I - aprimorar a transparência de dados e informações relativas ao acompanhamento dos contratos de

concessão, acerca do desempenho das concessionárias e cumprimento das obrigações contratuais, com intuito de permitir maior controle social e permitir aos usuários o acompanhamento da efetiva entrega e previsão de execução das obras;'

83. *A partir dessa visão captada nos grupos focais, a equipe de auditoria percebeu a existência de barreiras que dificultam um controle social mais amplo por determinados segmentos da sociedade, dada a dificuldade em compreender a linguagem técnica e a ausência de materiais resumidos em formato acessível.*

84. *Uma das consequências concretas é que os cidadãos comuns e os usuários diretos das rodovias não conseguem acompanhar de forma efetiva a execução contratual, limitando sua capacidade de avaliar a qualidade do serviço prestado, inclusive com relação ao que é ou não obrigação contratual da concessionária. Alguns participantes relataram a necessidade de apoio de especialistas para interpretar corretamente as informações divulgadas, inclusive em pontos considerados básicos para o acompanhamento da execução contratual.*

85. *Além disso, houve o apontamento de dificuldades adicionais em utilizar os relatórios disponíveis como fonte primária, em razão da forma como estão apresentados, o que gera um trabalho adicional na sistematização e interpretação das informações.*

86. *Esse cenário potencialmente fragiliza a transparência ativa exigida pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, além de reduzir a efetividade do controle social previsto no inciso I do art. 6º da Lei 13.460/2017. Em termos práticos, a dificuldade de compreensão das informações cria um ambiente de desconfiança e restringe o uso dos dados para subsidiar pesquisas, análises independentes e o exercício dos direitos dos usuários.*

87. *Na fase de execução, a equipe de auditoria realizou reuniões com a ANTT como uma forma de compreender como funcionam os seus processos internos e identificar as causas que levam à ausência de informações acessíveis ao público. Entretanto, considerando o foco deste trabalho em ouvir as necessidades dos usuários a partir dos grupos focais, é importante destacar que não foi realizado um mapeamento detalhado dos processos internos sobre como a disponibilização de informações das concessões é planejada e executada.*

88. *Durante as reuniões, a equipe constatou que a documentação disponível é preparada essencialmente pelas áreas técnicas responsáveis pelos contratos de concessão (Sucon e Surod), mas não passa por um processo de adaptação ou revisão que busque simplificar a forma de apresentação do conteúdo para o cidadão comum. Logo, a transparência ativa é promovida apenas pela divulgação do próprio material produzido nos processos de trabalho das superintendências, ou seja, são divulgados apenas os documentos contratuais e os relatórios de acompanhamento da execução das obrigações utilizados internamente.*

89. *Além disso, a equipe não identificou nenhuma iniciativa institucional que integre a produção técnica com a área de comunicação institucional, de modo a garantir que a informação divulgada seja acessível e de fácil entendimento pelo público, inclusive no âmbito da Superintendência de Governança, Gestão da Estratégia e Informações (Suesp), unidade responsável por 'promover, em conjunto com a Superintendência de Tecnologia da Informação e demais unidades da ANTT, as políticas de transparência e dados abertos, garantindo que as informações relevantes da ANTT sejam disponibilizadas ao público de forma acessível' (inciso XXIII do art. 28 da Resolução ANTT 5.976/2022).*

90. *Em suma, considera-se que a causa do achado está na ausência de políticas e procedimentos internos voltados à adaptação da linguagem dos documentos técnicos para o público leigo, consequentemente limitando a compreensibilidade das informações oriundas da Agência pelos usuários dos serviços regulados.*

91. *Ao longo dos trabalhos, foram identificadas diversas boas práticas no âmbito da própria ANTT e de atores externos que foram utilizadas como referência (benchmarking), de forma que o seu formato e informações apresentadas constituem modelos do que pode ser elaborado e divulgado pela Agência.*

92. *Um exemplo são os avanços significativos na forma como os PERs são elaborados. É notória a melhoria expressiva entre os primeiros documentos, referente a concessões iniciadas entre 1995 e 1998 (primeira etapa do Procrofe), e os mais recentes, que passaram a incorporar maior detalhamento e incluir*

aspectos antes não contemplados. Esse acréscimo de informações demonstra um processo de aprendizado institucional e contribui para fortalecer a capacidade de acompanhamento contratual e a busca pela efetividade dos contratos de concessão.

93. É importante ressaltar que os PERs devem continuar a ser documentos extensos e essencialmente técnicos, pois sua função é servir como parâmetro para a execução contratual por longos períodos, característica desse tipo de contrato. Portanto, trata-se de um instrumento que deve ser mantido, desenvolvido e continuamente aprimorado, preservando o rigor técnico que lhe é inerente. Durante o Painel de Referência da Matriz de Achados, a Sucon fez uma ponderação nesse sentido, relatando que um PER mais simples e menos detalhado ocasiona transtornos para a execução contratual.

94. Outro aspecto positivo observado foi o volume expressivo de informações já disponibilizadas pela ANTT em seu portal. A Agência reúne uma quantidade considerável de documentos relacionados à execução contratual das concessões rodoviárias, o que demonstra esforço em atender às exigências de transparência ativa previstas na legislação, como evidenciado na Figura 4. Ainda que nem sempre estejam em linguagem ou no formato acessível ao público em geral, a ampla divulgação de dados e relatórios representa um avanço institucional relevante, pois estabelece uma base de informações a partir da qual é possível evoluir para formatos mais compreensíveis, simplificados e adaptados às diferentes necessidades dos diversos grupos de usuários.

Figura 4 – Captura de tela do site da ANTT para a Ecovias Minas Goiás



Fonte: Página da concessão (acesso em 2 de outubro de 2025).

95. Destaca-se ainda a iniciativa da Superintendência de Transporte Ferroviário (Sufer), unidade da ANTT responsável pelas concessões ferroviárias, na criação do Painel de Acompanhamento dos Investimentos Obrigatórios em Ferrovias (acesso em 10 de setembro de 2025). O formato apresenta as

informações de forma sumarizada e com recursos visuais que facilitam a compreensão, permitindo ao usuário identificar rapidamente os principais dados sobre a execução contratual e a localização dos investimentos. Essa prática evidencia que a Agência possui capacidade técnica e institucional para estruturar informações complexas em formatos mais acessíveis. A Figura 5 mostra como as informações são dispostas nesse painel.

96. Ressalta-se que o modelo em produção possui um painel para cada concessão, ao passo que a nova versão (acesso em 10 de setembro de 2025), ainda em fase de testes, unifica as informações em um painel único, o que facilita a expansão para novos projetos, como mostrado na Figura 6, que evidencia os investimentos nas concessões ferroviárias.

Figura 5 – Painel de investimentos obrigatórios para a Ferrovia Rumo Malha Paulista.



Fonte: Portal da ANTT (acesso em 10 de setembro de 2025).

Figura 6 – Captura de tela de uma das abas do novo painel da SUFER evidenciando os investimentos ferroviários



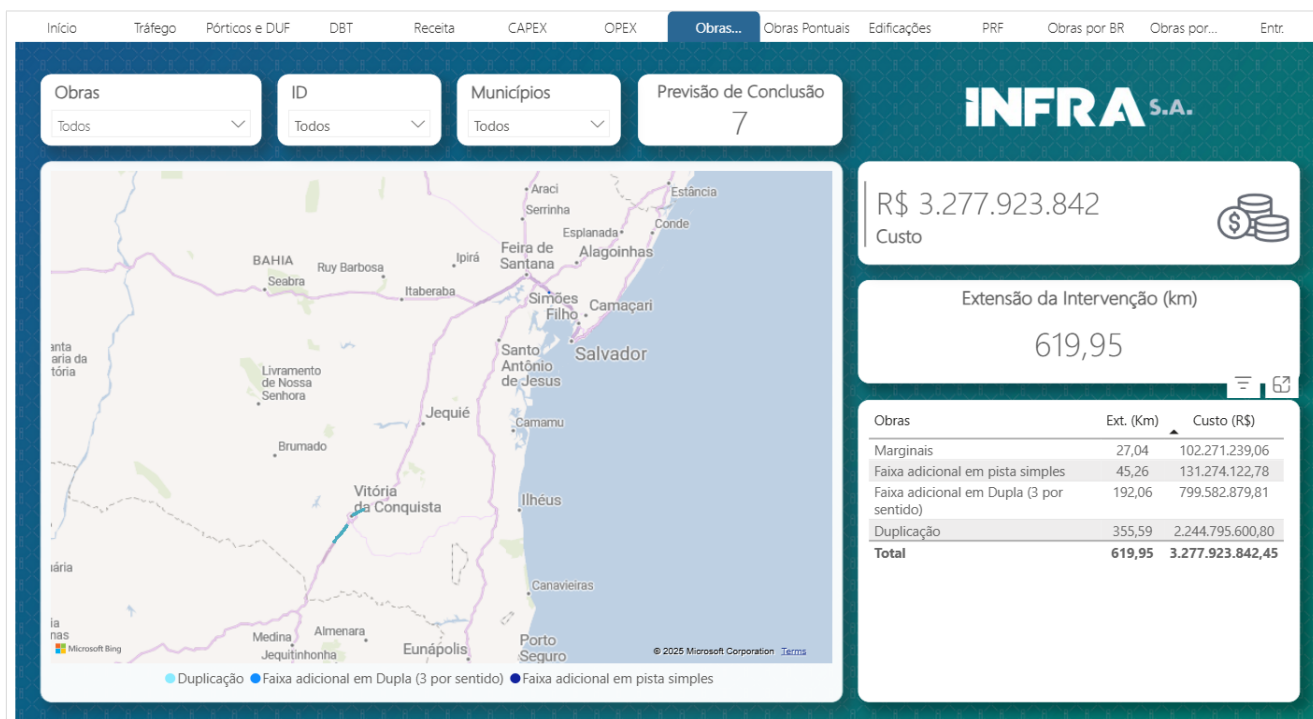
Fonte: Portal da ANTT (acesso em 10 de setembro de 2025).

97. Modelo similar também já foi utilizado pela Agência na fase de estudos de alguns projetos de rodovias:

- Rota do Zebu (BR-262/MG);
- Rota Sertaneja (BR-153/262/GO/MG);
- Rota dos Sertões (BR-116/BA/PE);
- Rota 2 de julho (BR-116/324/BA);
- Rota Integração do Sul (BR-116/158/392/290/RS); e
- Polo Goiânia (GO-020/060/070/080).

98. Considerando que se trata da fase de estudos, os painéis contêm apenas informações do PER, sem informações sobre o cumprimento das obrigações na execução contratual. Todos os painéis podem ser encontrados nas seções dos respectivos projetos na página de novos projetos em rodovias da ANTT (acesso em 20 de setembro 2025). Os links para acesso também foram colocados nas apresentações das respectivas audiências públicas, com exceção da Rota 2 de julho. Entretanto, não é possível dizer se as apresentações foram disponibilizadas antes ou depois do evento da audiência. A Figura 7 mostra um exemplo desses painéis (Rota 2 de Julho, evidenciando as obras lineares, como vias marginais e duplicações). Nota-se que o painel possui filtro por Município, o que facilita à população local identificar os investimentos previstos para aquele Município.

Figura 7 – Painel elaborado pela Infra S.A. contendo informações do projeto para Rota 2 de julho



Fonte: Painel da Rota 2 de Julho (acesso em 2 de outubro de 2025).

99. Desses projetos listados, apenas a Rota do Zebu já passou por licitação e teve seu contrato assinado (concessionária Way-262). Entretanto, o respectivo painel, que mostra de forma georreferenciada as obras obrigatórias do contrato, não está disponível na página da concessão (acesso em 20 de setembro de 2025), mesmo que adaptado e atualizado de acordo com o cenário pós-leilão.

100. Logo, salienta-se que essa iniciativa se distingue da iniciativa da Sufer por se tratar de uma divulgação anterior à celebração do contrato de concessão, o que amplia o rol de informações divulgadas antes da realização dos processos de participação popular e controle social.

101. Outra iniciativa avaliada pela equipe e discutida com os participantes dos grupos focais foi a elaboração de cartilhas e/ou resumos executivos com as obras executadas no ano concessão (períodos de doze meses por cada ciclo, iniciando no dia em que a concessionária assume oficialmente a responsabilidade pela rodovia) e as obras previstas para o ano concessão subsequente. Um exemplo de referência de como essa informação é passível de divulgação é o plano de obras da EPR Via Mineira (BR-040/MG, peça 44, acesso em 12 de setembro de 2025). Esse documento, em formato PDF, possui o planejamento das principais obras previstas para o ciclo de investimentos da concessão, além de mapas simplificados com a localização desses investimentos, como mostrado no exemplo da Figura 8.

Figura 8 – Extrato do Planos de Obras da EPR Via Mineira



Fonte: Site da concessionária (acesso em 12 de setembro de 2025).

102. Forma similar de divulgação pode ser observada na apresentação realizada pela Sucon na audiência pública da Rota 2 de julho (BR-116/324/BA, peça 47). Entretanto, a apresentação não discrimina as obras por ano de concessão e se limita a mostrar maiores detalhes das obras de ampliação de capacidade, sem apresentar, por exemplo, a localização de dispositivos e interseções, como evidenciado na Figura 9

103. Por se tratar de uma informação estática, há que se avaliar em quais dos momentos da concessão, desde os estudos até o acompanhamento contratual, documentos dessa natureza devem ser elaborados e disponibilizados ao público para não se incorrer no risco de divulgação de informação desatualizada que não guarde relação com as obrigações contratuais previstas.

Figura 9 – Extrato da apresentação da Sucon para a audiência pública da Rota 2 de julho



Fonte: Documentação da Audiência Pública 2/2025.

104. Por fim, convém ressaltar que, durante os grupos focais, diversos outros formatos inovadores de divulgação foram discutidos e propostos pelos participantes, inclusive em aplicativos no formato Google Maps ou Waze que mostrassem as obrigações contratuais à medida que o usuário percorresse a rodovia.

105. Porém, convém avaliar o momento atual de restrições orçamentárias vivido pela Agência. Em nota informativa (peça 45 deste processo e peça 438 do TC 010.222/2019-7), a Surod detalha os extensos impactos que as restrições orçamentárias geraram em suas atividades de fiscalização e acompanhamento das concessões. Merece destaque o encerramento de vários contratos com empresas supervisoras e a implantação de medida cautelar para contratação de verificadores independentes pelas próprias concessionárias. Essas restrições também prejudicaram o funcionamento da fábrica de software da Agência, como já destacado no parágrafo 47.

106. Assim, ganham destaque novamente as ideias apresentadas no achado anterior (parágrafos 64 a 66). A utilização de 'formatos-chave' de divulgação, que não sejam muito complexos e sejam factíveis de implantação no curto ou médio prazo, possuem a capacidade de potencializar o uso das informações por diversos grupos de usuários. Além disso, é imprescindível a utilização desses formatos já no momento de realização da Audiência Pública, de forma a ampliar a capacidade dos interessados em avaliar e contribuir para o projeto de concessão.

107. Dessa forma, consideram-se os dois formatos como boas referências para implantação pela Agência. O primeiro e principal formato é o de painéis digitais dinâmicos e georreferenciados, como os exemplos citados da própria ANTT. A criação desse tipo de ferramenta possibilitaria o entendimento sobre as obrigações das concessionárias previstas no PER, assim como o acompanhamento contínuo da execução contratual em formatos interativos e de fácil acesso.

108. Considera-se que essa solução reduziria barreiras técnicas, diminuiria o risco de inconsistências e contribuiria para que diferentes perfis de usuários possam utilizar as informações de maneira tempestiva e prática, fortalecendo a transparência da atuação da ANTT.

109. É importante ressaltar que a implantação desse tipo de painel necessita que os dados que o alimentam estejam estruturados. Logo, esse formato esbarra na necessidade de consolidação dos dados do Sigicor (ver item 0). Entretanto, retoma-se a ideia exposta no achado anterior de que a divulgação não

precisa ocorrer apenas quando todos os dados de todas as concessões estejam completamente inseridos e validados (parágrafos 62 e 63).

110. Em complemento ao primeiro, o segundo formato é uma cartilha ou resumo executivo similar ao documento elaborado pela EPR Via Mineira (peça 44), de acordo com o exemplo evidenciado na Figura 8.

Tendo em vista as barreiras de acesso identificadas nos documentos disponibilizados pela Agência, especialmente os PERs (parágrafos 74 a 79), e a posterior confirmação durante os grupos focais de que a linguagem técnica constitui barreira ao pleno exercício do controle social (parágrafos 75 e 76), tais documentos podem ser elaborados para resumir informações presentes no PER, similar ao mostrado na peça 44. Na prática, tal forma de divulgação se apresenta como uma versão simplificada do PER.

111. Entretanto, adicionalmente, é necessária uma simplificação da linguagem que permita melhor entendimento por usuários não técnicos. Também podem ser utilizados resumos e croquis simplificados para ampliar o entendimento do que constitui cada tipo de obra obrigatória, algo que a ANTT está fazendo para os PERs mais recentes, como evidenciado na Figura 2, ainda que careça de melhorias.

112. Essa versão busca evidenciar os principais investimentos previstos e as obrigações contratuais de forma clara e compreensível, permitindo que a sociedade contribua desde a fase de elaboração dos contratos de concessão, sem prejuízo da elaboração e divulgação do PER em sua versão técnica original (parágrafo 93).

113. Esse formato também pode ser aplicado para transmitir informações sobre a execução contratual. Nesse caso, os documentos poderiam ser elaborados como espécie de anuários que trouxessem o que deveria ter sido executado no último ano da concessão, o que foi de fato executado e qual o planejamento previsto para o ano seguinte.

114. A produção de resumos executivos e cartilhas sobre a execução contratual de cada concessão proporcionaria uma visão periódica e condensada do cumprimento dos contratos de concessões. Esses materiais facilitariam a identificação de avanços e pendências relevantes, permitindo que os interessados acompanhem a implementação dos contratos sem a necessidade de examinar documentos extensos e técnicos.

115. Ademais, de forma complementar a esses dois formatos apresentados, propõe-se que a ANTT inclua, no pacote documental levado à Audiência Pública, a planilha única de obrigações no modelo padrão do Sigicor, tal como exigido para os editais pelo art. 38 da IN ANTT 38/2025 (peça 41). O dispositivo determina que a Sucon inclua nos editais 'planilha única, conforme o modelo padrão disponível no Sigicor, contendo todas as obrigações previstas no Programa de Exploração da Rodovia – PER', o que confere base normativa para tratar a planilha como documento integrante do edital e, portanto, exigível de divulgação junto com as demais peças submetidas ao escrutínio público prévio.

116. Na reunião realizada com a Sucon, a equipe de auditoria questionou se tal determinação já vinha sendo observada nos editais em andamento. Os representantes da área técnica informaram que a Superintendência ainda não implementou a exigência, devido aos prazos entre os estudos e a publicação da Instrução Normativa, aliado à falta de pessoal para execução da atividade, o que foi reforçado por esses mesmos representantes no momento de apresentação da Matriz de Achados no Painel de Referência.

117. Como resultado das considerações, os interessados poderiam consultar narrativas acessíveis (painel e PER simplificado) e, ao mesmo tempo, para aqueles com perfil mais técnico, analisar os dados tabulares padronizados que sustentarão o futuro edital, reduzindo assimetria de informação e fortalecendo contribuições qualificadas na consulta. Essa abordagem se alinha ao cerne deste achado de auditoria: diferentes públicos necessitam de diferentes formas de comunicação. Logo, para que ela seja efetiva, uma diversidade de formatos deve ser considerada.

118. Por fim, é essencial que o acesso a todos esses formatos de divulgação esteja claro e presente nas páginas das respectivas concessões. Esse aspecto é mais bem elaborado no achado do item 0.

119. Diante do exposto, propõe-se como encaminhamentos:

119.1. Determinar à ANTT que:

119.1.1. Com fundamento na art. 38 da IN ANTT 38/2025, disponibilize, já na Audiência Pública, a

planilha única de obrigações no modelo padrão do Sigicor como parte da documentação do edital.

119.1.2. Com fundamento no art. 5º da Lei 12.527/2011 (LAI), nos incisos XIII e XIV do art. 5º da Lei 13.460/2017 e no inciso I do art. 2º da Portaria ANTT 227/2020, desenvolva novos formatos de divulgação (mais claros, simples e compreensíveis) das informações relativas às obrigações contratuais previstas no PER e ao acompanhamento do andamento e do cumprimento dessas obrigações, com intuito de permitir maior controle social e permitir aos usuários o acompanhamento da efetiva entrega e previsão de execução das obras.

119.2. Recomendar à ANTT que:

119.2.1. Desenvolva e disponibilize um painel dinâmico e interativo, nos moldes do já utilizado nas concessões ferroviárias, contemplando, no mínimo, (i) filtros de localização, tipo de intervenção e prazo de conclusão; (ii) mapa com a localização dos investimentos; (iii) informações de status de entrega de cada obra e (iv) croquis e descrições que permitam o entendimento de termos técnicos, de modo a viabilizar consulta pública ágil, comparável e contínua sobre as obrigações e seu respectivo cumprimento.

119.2.2. Disponibilize esse painel antes da Audiência Pública do projeto de concessão, contendo as informações aplicáveis ao momento.

119.2.3. Elabore e disponibilize, já para a Audiência Pública, uma versão simplificada do PER semelhante ao exemplo mostrado no relatório (peça 44), redigida em linguagem simples e acessível, que apresente, no mínimo, (i) informações gerais sobre as iniciativas de recuperação e manutenção previstas para o início do contrato, (ii) a relação das principais obras de cada ano de vigência, acompanhada de mapa simplificado com localizações e dados de localização, quantidades e extensões, e (iii) descrições simplificadas das obras cujas denominações são técnicas, de modo a facilitar a compreensão social, sem prejuízo da versão técnica integral;

119.2.4. Elabore, em linguagem simples e acessível, um anuário da execução contratual para cada concessão que apresente, para cada ciclo anual, (i) as obras que deveriam ter sido realizadas no ano anterior, (ii) as obras efetivamente realizadas no ano anterior e (iii) as obras previstas para o ano seguinte, acompanhando cada conjunto com mapa simplificado que traga dados de localização, quantidades e extensões, além de descrições simplificadas das obras com denominações técnicas, a fim de facilitar o acompanhamento social do cumprimento contratual.

VII.2. Análise dos comentários do gestor

120. A análise dos comentários da Agência será dividida de acordo com as respostas encaminhadas pela Sucon (peça 61) e pela Surod (peça 63).

121. Quanto às recomendações de formatos de divulgação de informações nas audiências públicas, a Sucon propôs redação alternativa para substituir os dois encaminhamentos (peça 61, parágrafo 4):

b.3) desenvolva um painel dinâmico e interativo e o disponibilize nas Audiências Públicas dos próximos projetos de concessão de rodovias, contendo, em cada caso, inclusive em linguagem simples e acessível, acerca das principais obras previstas de cada ano de vigência dos contratos, de forma resumida e simplificada, dentre as informações descritas no item 'b.2', as que são aplicáveis ao momento (VII);

122. A redação proposta exclui a disponibilização de versão simplificada do PER como descrito no parágrafo 119.2.3. A Superintendência coloca 'que o modelo proposto se refere ao utilizado em uma concessão já em execução contratual, a EPR Via Mineira, o que também diverge, se comparado com os novos projetos e suas nuances já registradas nesta manifestação' (peça 61, parágrafo 4). Em resumo, a Sucon coloca que o conjunto de investimentos obrigatórios ainda pode mudar após a audiência pública e a análise do TCU.

123. Entretanto, isso não impede a adoção da lógica simplificada desde a fase de estudos. Na situação encontrada foi mostrado que iniciativas de elaboração de materiais simplificados já são observadas para projetos ainda em fase de estruturação. Ou seja, há capacidade técnica e precedentes internos que demonstram a viabilidade do formato proposto.

124. O painel dinâmico e o PER simplificado não são medidas redundantes, mas complementares e sinérgicas. Enquanto o painel oferece visualização interativa, o PER simplificado cumpre uma função

comunicativa e pedagógica, especialmente na fase de consulta pública, quando a sociedade precisa compreender de modo sintético o que está sendo proposto. Além disso, considera-se que o PER simplificado é de mais fácil compartilhamento e visualização em dispositivos móveis diante da dificuldade natural de visualização e manipulação de mapas nesses aparelhos.

125. A própria manifestação da Sucon reconhece a possibilidade de disponibilizar informações simplificadas do PER em conjunto com o painel. Assim, a recomendação de manter ambos os formatos visa atender a uma diversidade maior de perfis de usuários.

126. Nesse sentido, opta-se pela manutenção das recomendações propostas nos parágrafos 119.2.2 e 119.2.3.

127. Em relação à determinação de disponibilização na Audiência Pública de planilha única de obrigações no formato do Sigicor, a Superintendência argumenta que o exigido no art. 38 da IN ANTT 38/2025 'faz referência à inclusão das informações no âmbito do edital, e não já na Audiência Pública' (peça 61, parágrafo 7). Para reforçar esse argumento, a Sucon afirma que:

12. Entende-se, assim, que a inclusão dos investimentos no momento da Audiência Pública, nos moldes propostos, não guarda consonância com o propósito do Sigicor, que é de permitir o registro, gestão e monitoramento dos investimentos obrigatórios previstos nos contratos de concessão de rodovias federais, o que não será alcançado mediante a utilização do instrumento já nessa fase do projeto, uma vez que entre a Audiência Pública e a publicação do edital há mudanças no projeto. Não se está a defender que não é importante ter, já no âmbito da Audiência Pública, satisfatória transparência e clareza sobre os investimentos previstos, o que é, inclusive, um pressuposto para que a sociedade tenha maior facilidade para contribuir com a proposta, mas que isso, somando-se ao fato de que a Sucon já disponibiliza uma enorme gama de informações, pode ser feito de forma mais apropriada e simples, como será visto no tópico seguinte desta manifestação, nos comentários relativos às recomendações propostas pela equipe de auditoria do TCU.

128. O art. 38 da IN ANTT 38/2025 possui a seguinte redação (peça 42, parágrafo 5):

Art. 38. A Superintendência de Concessão da Infraestrutura - Sucon deverá incluir no rol de documentos nos editais de concessão de rodovias que fazem parte da estruturação da nova concessão, em planilha única, conforme o modelo padrão disponível no Sigicor, contendo todas as obrigações previstas no Programa de Exploração da Rodovia - PER.

129. Considera-se que os argumentos apresentados pela Sucon são pertinentes e merecem acolhimento parcial. O texto da norma não especifica expressamente a fase de Audiência Pública. Logo, a discussão recai sobre se toda a documentação de um futuro edital de concessão deve estar presente ou não na fase de consulta pública.

130. Considerando que o objetivo deste trabalho é a disponibilização de informações aos interessados sobre as obrigações contratuais, e a Agência já se manifestou no sentido de atendimento parcial da implantação de outros formatos mais simples de divulgação das informações, opta-se pelo afastamento dessa determinação.

131. Entretanto, como a própria Sucon reconhece, a exigência normativa permanece válida. A planilha deve constar obrigatoriamente no edital, e essa prática deve ser observada nos editais posteriores à vigência do normativo. Em consulta à página de novos projetos da Agência (acesso em 30 de outubro de 2025), observa-se que não foram lançados editais após o início da exigência (26 de julho de 2025). Contudo, um projeto já passou por análise do TCU (Rota dos Serões) e outros dois estão em análise (Rota Gerais e Rota Agro Central). A avaliação pelo Tribunal e eventuais ajustes resultantes dela são as últimas etapas antes do lançamento de novos editais.

132. Logo, diante da perspectiva de novos editais, e da colocação da Sucon 'que o referido dispositivo ainda não foi implementado, devido aos prazos entre os estudos e a publicação da Instrução Normativa, aliado à falta de pessoal para execução da atividade', propõe-se como encaminhamento dar ciência à ANTT, em aderência ao previsto no inciso II do art. 9º da IN TCU 315/2020, da necessidade de inclusão da planilha de investimentos obrigatórios no formato do Sigicor na documentação dos próximos editais, conforme previsto no art. 38 da IN ANTT 38/2025.

133. Além disso, observa-se que a própria SUCON concordou com a recomendação de disponibilização de um painel interativo nas Audiências Públicas, o que pressupõe a existência de dados estruturados e padronizados que alimentem a ferramenta. Desse modo, a coerência entre os instrumentos de transparência requer que os mesmos dados utilizados na geração do painel também sejam disponibilizados como base documental da Audiência Pública, permitindo a reprodutibilidade das informações, a verificação pública e o fortalecimento do controle social.

134. Portanto, propõe-se recomendar à ANTT que disponibilize nas Audiências Públicas as planilhas ou os dados estruturados que alimentem eventuais painéis interativos contendo as obrigações do futuro contrato.

135. Já a Surod (peça 63, parágrafos 40 a 44) sugeriu a alteração do encaminhamento de desenvolver novos formatos de divulgação de uma determinação para uma recomendação, sob a justificativa de se tratar aprimoramento da transparência ativa e da comunicação institucional e não a correção de irregularidades. Entretanto, no entendimento da equipe de auditoria e conforme o exposto neste achado, a inexistência de formatos alternativos de divulgação das informações que simplifiquem o entendimento sobre as obrigações das concessionárias descumpra os normativos legais em tela (Lei de Acesso à Informação e Lei de Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos), o que caracteriza a situação descrita no inciso I do art. 4º da Resolução TCU 315/2020.

136. Entretanto, em atenção às dificuldades expostas pela Agência e à complexidade das medidas propostas, e considerando o ciclo previsto de continuidade do acompanhamento e de monitoramento dos encaminhamentos aqui propostos (ver item 0), propõe-se a fixação de prazo de 180 dias para o cumprimento da determinação.

137. Com relação às recomendações, a Surod não apresentou objeções (peça 63, parágrafos 18 a 21) e informou que está em processo de desenvolvimento de painel dinâmico e interativo de acesso público que contará com mapa georreferenciado, filtros e informações sobre a execução das obras. Além disso, ela também estuda a criação de um anuário sobre as concessões rodoviárias.

138. Ante o exposto, propõe-se manter a proposta de encaminhamento do parágrafo 119.1.2 como determinação e manutenção das recomendações dos parágrafos 119.2.1 e 119.2.4.

VIII. Informações fragmentadas, inconsistentes, incompletas e desatualizadas no portal da ANTT

VIII.1. Situação encontrada

139. O item anterior tratou sobre a adequabilidade do formato de divulgação atual das informações (disponibilização de relatórios e documentos contratuais na página da ANTT) frente às necessidades de partes interessadas e em comparação com outros formatos de divulgação. De forma complementar, este item analisa se o atual formato de divulgação está sendo aplicado de forma adequada, considerando as limitações inerentes já tratadas no item anterior.

140. Verificou-se falta de padronização das informações e documentos disponibilizados no portal da ANTT sobre os investimentos previstos e executados nas concessões rodoviárias federais. Além disso, a organização da página não é uniforme e não centraliza o acesso a todas as informações para cada concessão.

141. Na instrução do processo relacionada ao monitoramento do subitem 9.2.3 do Acórdão 2.605/2020-TCU-Plenário (ver parágrafo 10), identificaram-se fragilidades significativas na divulgação, pela ANTT, das informações sobre investimentos previstos e executados nas concessões rodoviárias (peça 29, p. 60-70, parágrafos 203-271). A análise apontou ausência de padronização na organização e apresentação dos dados, o que se reflete em diferenças na forma de disponibilização entre contratos, dificultando a consulta pelos usuários (peça 29, parágrafos 228, 229 e 248).

142. Os relatórios de 'Execução Acumulada de Obras de Ampliação da Capacidade e Melhorias', quando disponíveis, apresentam lacunas ou encontram-se desatualizados, sem periodicidade clara de atualização (peça 29, parágrafo 215). Da mesma forma, os 'Percentuais de Avanço Físico dos Cronogramas de Obras e Serviços do Planejamento Anual' não cobrem todo o período da concessão, o que impede a visão integral do cumprimento das obrigações contratuais (peça 29, parágrafo 216).

143. Além da falta de completude e atualização, observa-se que os formatos adotados são heterogêneos e pouco acessíveis. Em alguns casos, há documentos em versões não pesquisáveis ou em digitalizações de baixa qualidade (peça 29, parágrafo 262), limitando seu reaproveitamento por sistemas automatizados e dificultando análises comparativas entre concessões, inclusive por usuários comuns. A própria navegação no portal demanda múltiplos acessos para se chegar às informações desejadas, impondo barreiras práticas ao acompanhamento das obras (peça 29, parágrafo 240).

144. A falta de padronização das páginas das concessões, assim com a ausência de alguns documentos podem ser verificadas em maiores detalhes na peça 52 (peça 60 do TC 039.653/2020-0).

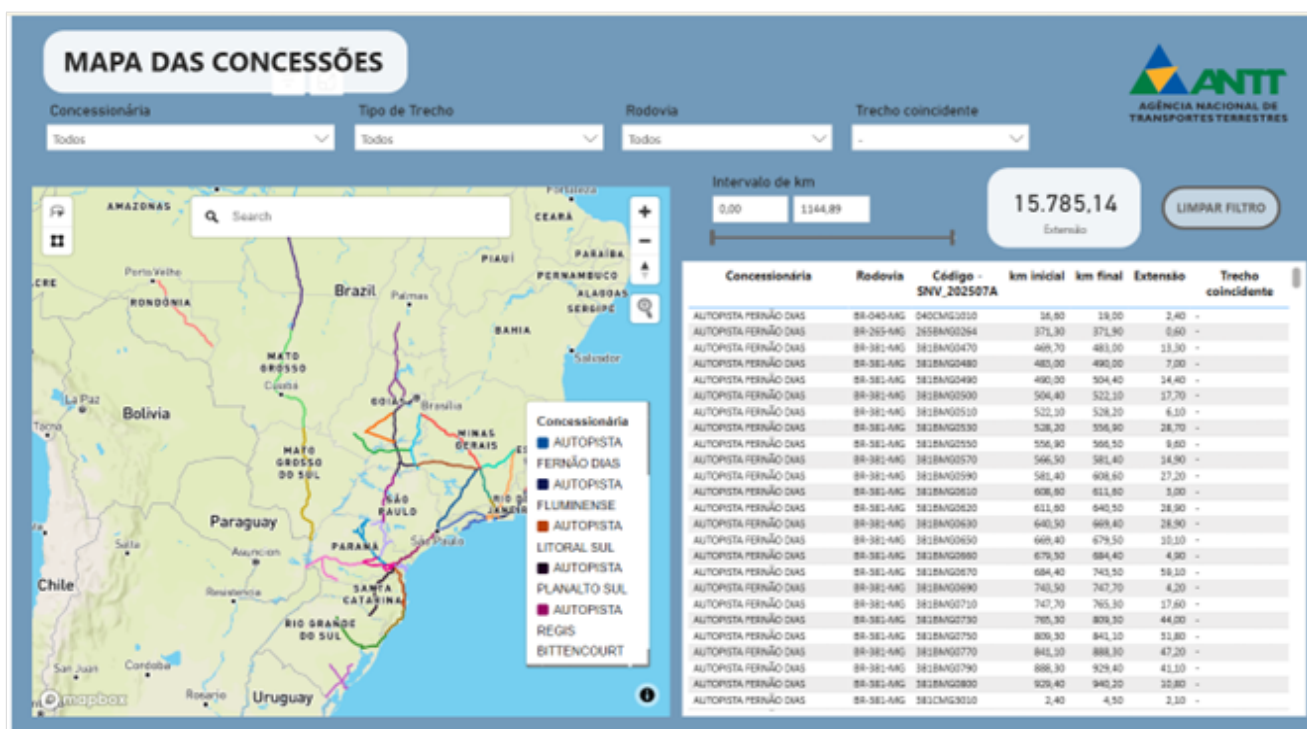
145. Na sequência das constatações registradas na instrução do processo, a equipe de auditoria realizou uma análise própria e independente do portal da ANTT (peça 50), com foco na divulgação de informações sobre investimentos nas concessões rodoviárias. O exame indicou que, embora haja um esforço da Agência em disponibilizar dados e documentos relevantes, ainda persistem desafios importantes quanto à forma de organização, padronização e forma de acesso das informações.

146. Durante a análise, a equipe avaliou as informações de uma amostra de 24 concessões e identificou lacunas importantes de informação, como, por exemplo, o fato de que apenas nove das concessões avaliadas disponibilizam o planejamento quinquenal e seis disponibilizam o planejamento global.

147. Observou-se que as páginas das concessões apresentam formatos distintos de disponibilização, o que pode dificultar a experiência do usuário que busca informações em diferentes contratos. Em alguns casos, a ausência de padronização na forma de acesso aos arquivos torna a consulta menos intuitiva e pode limitar comparações diretas entre concessões.

148. Um exemplo encontrado pela equipe é a diversidade de painéis presentes na ANTT com a localização das praças de pedágio. Na maior parte das concessões, como a Ecovias Minas Goiás e a Ecovias Araguaia (BR-153/TO/GO, BR-080/GO, BR-414/GO), ao se clicar em 'Acessar o Mapa de localização das praças de pedágio', o mapa aberto é o mapa da Figura 10 (acesso em 22 de setembro de 2025). Esse mapa possui informações mais atualizadas, incluindo, por exemplo, a Nova 364 (BR-364/RO), cujo contrato foi assinado em 18 de julho de 2025. Contudo, esse mapa não possui a localização das praças de pedágio.

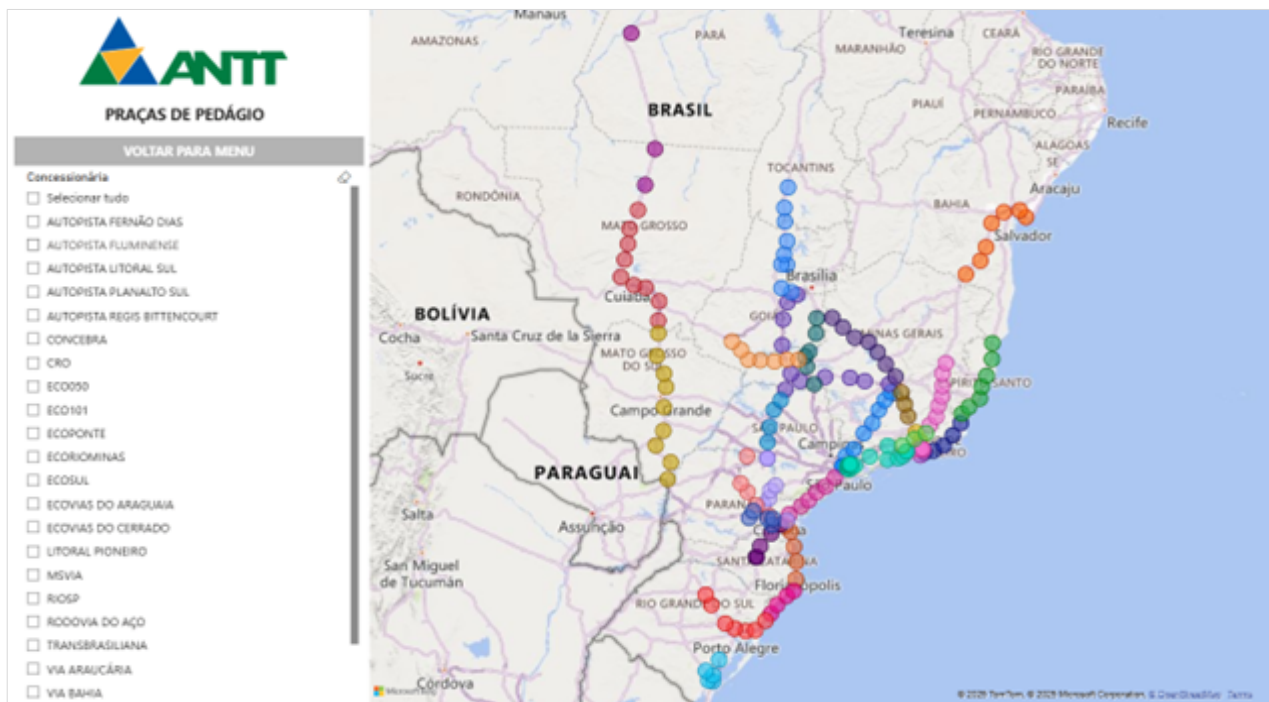
Figura 10 – Dashboard do Power BI das concessões rodoviárias federais



Fonte: Portal da ANTT (acesso em 22 de setembro de 2025).

149. Por outro lado, na mesma guia, para a concessão Ecovias Cerrado (BR-364/365/MG/GO), o link direciona para outro painel (acesso em 22 de setembro de 2025), no qual consta como data da última atualização em 18 de dezembro de 2024. Além desses dois painéis, por exemplo, na concessão da Nova Rota do Oeste (BR-163/MT), o direcionamento vai para um terceiro painel (acesso em 22 de setembro de 2025), mostrado na Figura 11. Dessa forma, percebe-se que, a depender da concessão acessada, aparecem diferentes painéis que nem sempre possuem informação sobre a localização das praças de pedágio.

Figura 11 – Segundo dashboard com as praças de pedágio

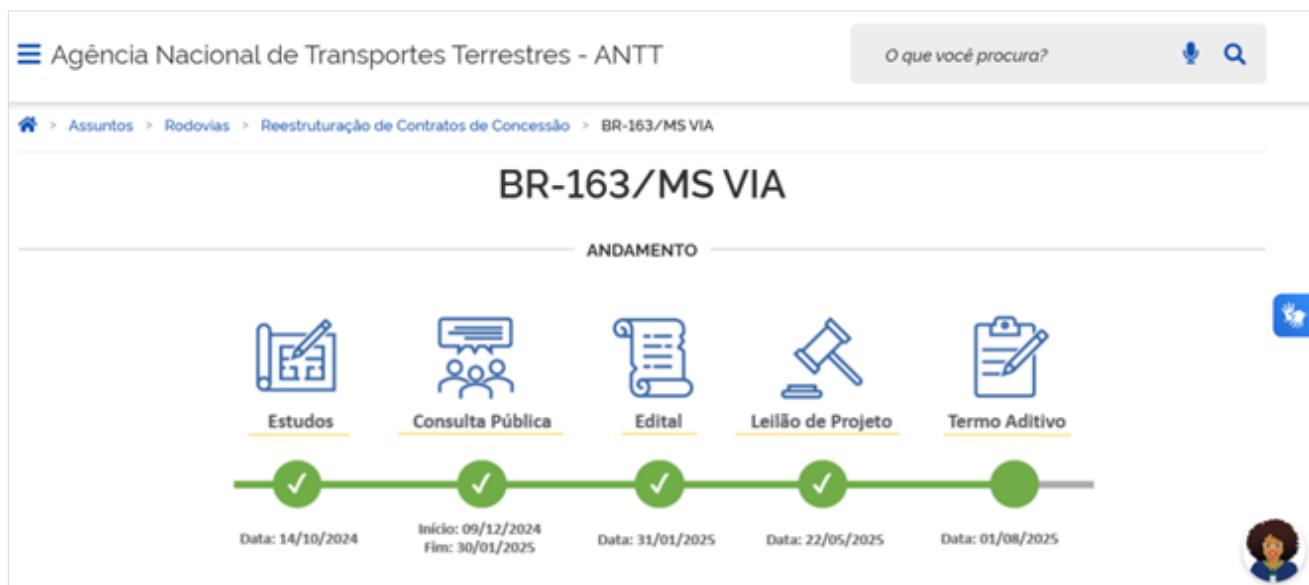


Fonte: Portal da ANTT (acesso em 22 de setembro de 2025).

150. Outro ponto que a equipe identificou em sua análise é que a ANTT não centraliza todas as informações de uma concessão rodoviária em uma única página, fazendo com que o usuário navegue por diversos menus para se obter um entendimento global de determinados contratos de concessão.

151. Um exemplo é o contrato de concessão da BR-163/MS, que passou por reestruturação e mudou de nome de MS Via para Pantanal. Para se acessar o processo de reestruturação, o usuário precisa acessar página dedicada à reestruturação desse contrato (acesso em 22 de setembro de 2025). As informações estão localizadas em seção própria sobre as reestruturações de contrato, como mostrado na Figura 12.

Figura 12 – Página do portal da ANTT da reestruturação da BR-163/MS VIA



Fonte: Página da reestruturação da BR-163/MS VIA (acesso em 22 de setembro de 2025).

152. Por outro lado, para se obter acesso as informações gerais do contrato, o usuário deve acessar a página principal da concessão (acesso em 22 de setembro de 2025), mostrada na Figura 13. Isso implica que o usuário precisa navegar por menus diferentes para acessar toda a informação, estar previamente ciente de que houve uma reestruturação, de que a concessionária mudou de nome e que se trata da mesma concessão.

Figura 13 – Captura de tela da página principal da concessão da BR-163/MS

Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

O que você procura?

Assuntos > Rodovias > Lista de concessões rodoviárias > Lista de Concessões > Pantanal

Pantanal

Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S. A.

Empresas Controladoras: Motiva Infraestrutura de Mobilidade S.A.

Trecho Objeto da Concessão: BR-163/MS - Início na divisa com o estado do MT e término na divisa com o PR

Extensão do Trecho Concedido: 847,20 Km

Data da Assinatura: 12/03/2014

Início da Concessão: 11/04/2014

Prazo da Concessão: 30 anos


Fonte: Página da concessão da BR-163/MS (acesso em 22 de setembro de 2025).

153. Considera-se que não necessariamente todos os documentos e informações de uma concessão devam estar inseridos em sua página principal. Entretanto, a página deveria conter, no exemplo citado, no mínimo informações básicas de que o contrato passou por reestruturação e um link que direcione à página da respectiva reestruturação na seção correspondente. Outra informação que se encontra descentralizada das páginas principais dos contratos é o cronograma de reuniões das Comissões Tripartites. Esse aspecto é detalhado no item 0.

154. Além disso, parte dos documentos é divulgada em versões digitalizadas sem reconhecimento de

caracteres, o que restringe a realização de pesquisas textuais automáticas. Como exemplo da constatação da equipe, é possível citar novamente a disponibilização do PER da Via Cristais (peça 39) em um único documento em formato PDF que totaliza 212 páginas, apesar de ser composto de dois volumes: volume I e volume II. Cada volume possui numeração de páginas própria, contudo a disponibilização ocorreu em um único arquivo, com numeração diferente dos volumes originais, resultando em dificuldade na navegação pelo arquivo a partir da numeração dos índices, como ressaltado na Figura 14, que mostra que o sumário do Volume II corresponde à página 117 do arquivo PDF disponibilizado.

Figura 14 – Captura de tela do sumário do Volume II do PER da Via Cristais

 SUMÁRIO	
1	INTRODUÇÃO 5
2	DESCRIÇÃO DO SISTEMA RODOVIÁRIO 6
2.1	COMPOSIÇÃO DAS FAIXAS DE ROLAMENTO 6
2.2	MAPA DO SISTEMA RODOVIÁRIO 7
2.3	BASES REFERENCIAIS 8
3	FRENTES DA CONCESSÃO 11
3.1	FRENTE DE RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO 11
3.2	FRENTE DE AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE, MELHORIAS E MANUTENÇÃO DE NÍVEL DE SERVIÇO 11
3.1.1	OBRAS DE AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE 11
3.1.2	OBRAS DE MELHORIAS 19
3.1.3	OBRAS DE MANUTENÇÃO DO NÍVEL DE SERVIÇO 40
3.1.4	PARÂMETROS TÉCNICOS 41
3.3	FRENTE DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO 42
3.4	FRENTE DE SERVIÇOS OPERACIONAIS 42
	APÊNDICES 44
	APÊNDICE A: DETALHAMENTO DO SISTEMA RODOVIÁRIO 45
	APÊNDICE B: SEGMENTOS HOMOGÊNEOS DO SISTEMA RODOVIÁRIO 49
	APÊNDICE C: QUANTITATIVOS MÍNIMOS DAS INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS DA FRENTE DE SERVIÇOS OPERACIONAIS 51
	APÊNDICE D: LOCALIZAÇÃO DAS EDIFICAÇÕES OPERACIONAIS 53
	APÊNDICE E: CROQUIS BÁSICOS DAS MELHORIAS PROPOSTAS 55
	APÊNDICE F: INTERSEÇÕES 67

Fonte: PER da Via Cristais (peça 39).

155. A maior parte do Volume II não possui reconhecimento de caracteres e impede que o texto das tabelas das obras de ampliação seja pesquisável e legível por máquina, constituindo uma barreira adicional à busca de informações acerca da concessão. Por exemplo, a busca por ‘duplicação’ não fornece retorno para a tabela que prevê o trecho a ser duplicado durante a concessão.

156. Já nas planilhas de acompanhamento, identificaram-se campos que poderiam ampliar a clareza das informações, como a indicação do município ou da unidade da federação, que não estão preenchidos de forma sistemática, como na planilha de ‘Percentuais de Avanço Físico dos Cronogramas de Obras e Serviços do Planejamento Anual’ da Via Costeira (peça 43). Essa ausência dificulta usuários identificarem investimentos em seu território, visto que as informações por quilometragem inicial e quilometragem final não são tão intuitivas.

157. A equipe também verificou que determinados relatórios de execução de obras não possuem periodicidade claramente definida de atualização, o que reduz a previsibilidade para o usuário que deseja acompanhar a evolução dos investimentos. Por exemplo, o relatório de ‘Execução Acumulada de Obras de Ampliação da Capacidade e Melhorias’ da Nova Rota do Oeste (peça 51, acesso em 7 de outubro de 2025) tinha, no momento do acesso, última atualização no dia 13 de junho de 2022, como mostrado na Figura 15.

Figura 15 – Página de acesso à planilha de execução acumulada da Via Brasil



Fonte: Portal da ANTT (acesso em 7 de outubro de 2025).

158. De forma geral, a análise aponta que a ANTT disponibiliza um volume significativo de dados sobre as concessões, mas que a ausência de critérios uniformes de apresentação, a falta de regularidade nas atualizações e algumas limitações nos formatos dos documentos reduzem a clareza e a usabilidade das informações. Essas características podem representar barreiras, especialmente para usuários não especializados, no acompanhamento das obrigações de investimento previstas nos contratos de concessão, contrariando o art. 8º da Lei de Acesso à Informação, que preconiza que as informações do site devem estar em local de fácil acesso.

159. Nos grupos focais realizados pela equipe de auditoria, os participantes confirmaram que, embora a ANTT disponibilize uma grande quantidade de dados sobre as concessões, a forma de divulgação ainda impõe barreiras práticas ao acompanhamento dos investimentos. De forma recorrente, foi apontado que as informações nem sempre estão atualizadas e que, muitas vezes, só é possível encontrá-las quando o usuário já sabe previamente onde procurar dentro do portal, o que contribui para aumentar a assimetria de informação. Esse cenário gera a percepção de que os dados, apesar de formalmente públicos, permanecem de difícil acesso para a maior parte dos cidadãos, limitando a utilidade das informações para o acompanhamento efetivo das obras previstas nos contratos de concessão.

160. A forma como as informações sobre investimentos é atualmente divulgada pela ANTT gera efeitos que reduzem a efetividade da transparência e do controle social. A ausência de padronização e de atualização regular limita a capacidade dos cidadãos de acompanhar a execução das obras de maneira clara e tempestiva, criando incerteza sobre o cumprimento das obrigações contratuais. Essa fragilidade também se reflete nos indicadores de uso dos dados, que demonstram baixo nível de acesso e reuso (peça 29, parágrafo 251).

161. Essa situação também afeta a comparabilidade entre diferentes concessões. Como cada contrato adota formatos e critérios distintos de divulgação, torna-se difícil para pesquisadores, organizações da sociedade civil ou mesmo usuários frequentes das rodovias estabelecer uma visão consolidada sobre os investimentos realizados e previstos.

162. Além disso, a dificuldade de navegação no portal e a necessidade de múltiplos acessos até se chegar ao documento desejado reduzem o potencial de uso das informações por cidadãos não especializados, que acabam dependendo de conhecimento prévio ou de apoio técnico para localizar e interpretar os dados.

163. Em consequência, a transparência ativa exigida pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos perde efetividade, pois a mera disponibilização formal dos documentos não se traduz em acesso simples, tempestivo e útil. Na prática, isso fragiliza o controle social, restringe a apropriação das informações por diferentes perfis de usuários e diminui a confiança da sociedade na capacidade da Agência de prover informações claras sobre os investimentos das concessões rodoviárias federais.

164. Conforme descrito nos parágrafos 87 a 89, durante as reuniões junto à ANTT, a equipe não identificou nenhuma iniciativa institucional de verificação das informações disponibilizadas no portal que validem a documentação nos quesitos tempestividade, consistência e completude.

165. Em suma, considera-se que a causa do achado está na falha nos procedimentos internos de verificação da informação disponibilizada, da padronização dos documentos e da sua forma de divulgação, e de diretrizes de centralização das informações das concessões em suas respectivas páginas. Ainda, tal situação pode ser agravada diante das restrições orçamentárias da Agência. Assim, considera-se que a situação é incompatível com os requisitos de transparência previstos no arts. 7º e 8º da Lei 12.527/2011, no inciso VI do art. 8º do Decreto 7.724/2012, no inciso VI do art. 6º da Lei 13.460/2017 e §1º do art. 2º da Portaria ANTT 227/2020.

166. Apesar das fragilidades identificadas, destaca-se como boa prática a planilha de ‘Percentuais de Avanço Físico dos Cronogramas de Obras e Serviços do Planejamento Anual’, que apresenta relativo grau de padronização em termos de layout e informações. Essa prática atende parcialmente ao disposto no §1º do art. 2º da Portaria ANTT 227/2020, demonstrando esforço da Agência em organizar e uniformizar a divulgação das informações.

167. A implantação do Sigicor constitui boa prática diretamente relacionada a este achado, na medida em que sistematiza, em base única e com governança definida, as informações sobre obrigações contratuais e sua execução (ver item 0). Ao transformar obrigações do PER em registros estruturados, o Sigicor reduz a dependência de documentos extensos e heterogêneos como fonte primária de informação, facilita a verificação e a auditabilidade, e cria condições para padronização da divulgação externa.

168. Com a consolidação do Sigicor como fonte principal das informações sobre obrigações e seu cumprimento, e com a adoção dos formatos recomendados no item 0, a tendência é que os problemas ora apontados quanto a relatórios se atenuem. Isso porque tais relatórios deixam de ocupar o papel de principal mecanismo de geração e registro da informação, passando a cumprir função derivada e de apoio, alimentados por dados estruturados e consistentes.

169. Entretanto, a implantação dos formatos sugeridos nos itens anteriores não afasta a necessidade de centralização do acesso na página de cada concessão no portal da ANTT. Qualquer painel, cartilha, anuário ou dado estruturado que venha a ser desenvolvido deve ser acessível a partir dessa página principal, com navegação simples e links estáveis, evitando a dispersão em múltiplas áreas do site e assegurando ao cidadão um ponto único e previsível para localizar toda a documentação pertinente.

170. Diante do exposto, propõe-se como encaminhamento determinar à ANTT que:

170.1. Com fundamento no 8º da Lei 12.527/2011 e no inciso VI do art. 6º da Lei 13.460/2017, uniformize a forma de acesso às informações das concessões rodoviárias em seu portal, de modo a assegurar clareza e navegabilidade, estabelecendo, no mínimo, padrões para: (i) informações gerais e histórico do contrato; (ii) seções e documentos disponíveis; (iii) requisitos de usabilidade para documentos contratuais ou de gestão; (iv) links de acesso a portais externos, painéis e/ou páginas internas.

171. Além disso, propõe-se como encaminhamento recomendar à ANTT que:

171.1. Defina e adote padrão de layout e conteúdo para os relatórios de acompanhamento dos investimentos encaminhados pelas concessionárias, garantindo a completude, consistência e comparabilidade das informações, enquanto forem utilizados relatórios como principal forma de divulgação

das informações.

171.2. Centralize todas as informações relacionadas a cada concessão rodoviária em sua respectiva página, organizando o acesso de forma que o usuário consiga localizar, em um só local, os dados principais do contrato, ainda que o detalhamento esteja disponível em páginas específicas acessadas por links internos, desde que esses links estejam disponíveis na página da concessão.

VIII.2. Análise dos comentários do gestor

172. Similar ao colocado no item 0, a ANTT solicitou a reclassificação da determinação de uniformizar a navegação em seu portal institucional como uma recomendação (peça 63, parágrafos 40 a 44), sob a justificativa de se tratar de aprimoramento da transparência ativa e da comunicação institucional e não da correção de irregularidades. Entretanto, novamente similar ao entendimento exposto no item anterior, entende-se que a atual situação do portal da Agência, ao não permitir a localização das informações em local de fácil acesso, descumpra diretamente os normativos legais em tela (Lei de Acesso à Informação e Lei de Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos), o que caracteriza a situação descrita no inciso I do art. 4º da Resolução TCU 315/2020.

173. Apesar disso, em atenção às dificuldades expostas pela Agência, propõe-se prazo de 180 dias para atendimento à determinação. Com relação às recomendações, a ANTT (peça 63, parágrafo 22) informou que a área técnica estuda a possibilidade de atendimento às recomendações de padronização de relatórios e de centralização das informações em sua página, inclusive com Recurso de Desenvolvimento Tecnológico – RDT.

174. Ante o exposto, propõe-se determinar à ANTT que, com fundamento no art. 8º da Lei 12.527/2011 e no inciso VI do art. 6º da Lei 13.460/2017, no prazo de 180 dias, uniformize a forma de acesso às informações das concessões rodoviárias em seu portal, de modo a assegurar clareza e navegabilidade, estabelecendo, no mínimo, padrões para: (i) informações gerais e histórico do contrato; (ii) seções e documentos disponíveis; (iii) requisitos de usabilidade para documentos contratuais ou de gestão; (iv) links de acesso a portais externos, painéis e/ou páginas internas.

175. Ademais, ficam mantidas as recomendações do parágrafo 171.

IX. Lacunas de publicidade e transparência nas Comissões Tripartites

IX.1. Situação encontrada

176. Verificou-se a insuficiência de transparência ativa sobre as Comissões Tripartites, notadamente a ausência, nas páginas de cada concessão, de informações claras sobre formas de participação e acompanhamento, de atas e relatórios anuais, bem como de cronograma atualizado e referência aos respectivos processos SEI.

177. As Comissões Tripartites são instâncias de acompanhamento e fiscalização periódica dos serviços regulados pela ANTT, compostas paritariamente por representantes da Agência, das empresas delegatárias e dos usuários. Elas têm por finalidade acompanhar a prestação dos serviços e reportar resultados em relatório anual com registro das atas, entre outras atribuições.

178. Sua base legal está no Parágrafo Único do art. 30 da Lei 8.987/1995, cuja regulamentação, no âmbito da ANTT, foi dada pela Resolução 5.938/2021. O detalhamento procedimental e operacional para os contratos de exploração da infraestrutura rodoviária federal foi dado pela Portaria Surod 90/2022.

179. As Comissões Tripartites são uma engrenagem importante do controle social porque institucionalizam a presença dos usuários ao lado da ANTT e da concessionária na fiscalização periódica dos serviços, criando um canal contínuo de acompanhamento ‘de dentro’ da execução contratual.

180. Além disso, a Portaria Surod 90/2022 estabelece a obrigação de produção de relatório anual com registro das atas (§4º do art. 5º) e de notificação da ANTT sobre indícios de irregularidades (§2º do art. 10), instrumentos que geram trilha documental e viabilizam a transparência e o escrutínio público sobre decisões e encaminhamentos das comissões.

181. Embora a mesma norma explicita que as comissões não substituem processos formais de participação social, sua composição paritária e o dever de publicizar resultados funcionam como alavancas

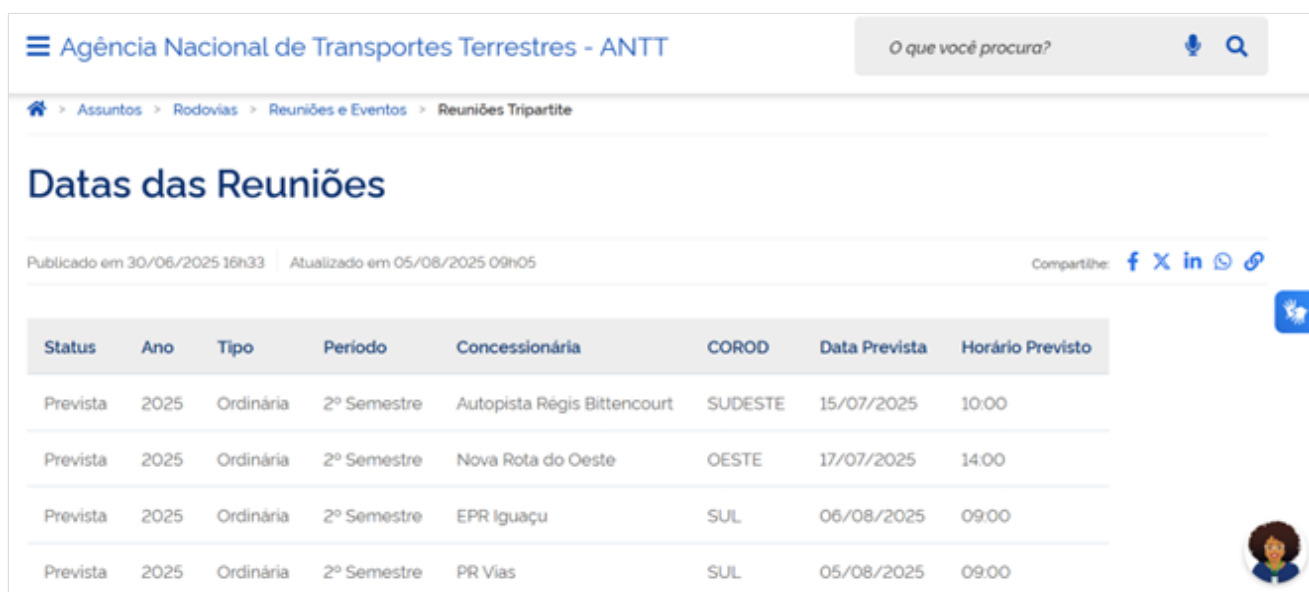
para o controle social, ao ampliar o acesso a informações, permitir a detecção tempestiva de problemas e estimular respostas institucionais fundamentadas.

182. Um exemplo de ata de reunião (peça 48), referente ao sexto encontro da comissão da Nova Rota do Oeste, mostra os tópicos discutidos nesses eventos, que incluem o acompanhamento de obras e elaboração de projetos. Portanto, a transparência das informações sobre essas comissões é fator importante para promoção do controle social da execução dos investimentos previstos no PER, um dos objetivos centrais deste trabalho.

183. Ao analisar o portal da ANTT, constatou-se que as páginas públicas de cada concessão não apresentam, de forma padronizada e acessível, informações essenciais sobre as Comissões Tripartites, como formas de participação e acompanhamento, atas e relatórios anuais, e a referência aos processos SEI correspondentes. Identificou-se apenas um ponto centralizado na página da ANTT com o cronograma das 'Reuniões Tripartite' (acesso em 21 de setembro de 2025).

184. Entretanto, o cronograma (peça 49) não apresenta instruções práticas para participação e de apontadores diretos para atas, relatórios e processos administrativos. Além disso, não é apresentado o histórico das reuniões e mesmo reuniões em datas anteriores à última atualização (5 de agosto de 2025) possuem status de 'prevista', conforme mostrado na Figura 16. Logo, fica evidente a falta de um processo de atualização, de forma que as informações disponíveis sejam atuais e consistentes.

Figura 16 – Captura de tela do portal da ANTT referente ao cronograma de reuniões das comissões tripartites



Status	Ano	Tipo	Período	Concessionária	COROD	Data Prevista	Horário Previsto
Prevista	2025	Ordinária	2º Semestre	Autopista Régis Bittencourt	SUDESTE	15/07/2025	10:00
Prevista	2025	Ordinária	2º Semestre	Nova Rota do Oeste	OESTE	17/07/2025	14:00
Prevista	2025	Ordinária	2º Semestre	EPR Iguaçu	SUL	06/08/2025	09:00
Prevista	2025	Ordinária	2º Semestre	PR Vias	SUL	05/08/2025	09:00

Fonte: Portal da ANTT (acesso em 21 de setembro de 2025).

185. O monitoramento das redes sociais institucionais da ANTT e de sites das concessionárias evidenciou comunicação predominantemente após a realização das reuniões e sem padronização de chamadas com antecedência, tampouco de links para documentação e procedimentos de participação.

186. Em resposta ao ofício encaminhado pela auditoria (peça 12), a Surod informou que as deliberações das Comissões ocorrem por meio de atas ou relatórios, os quais são assinados e inseridos em processos administrativos, que são públicos, e apresentou tabela com a situação das comissões, com números de processos SEI e datas de reuniões realizadas e previstas. Destacou ainda que o local das reuniões varia e que cabe às concessionárias providenciar a estrutura e informar previamente os interessados sobre o local específico de cada encontro.

187. Tais esclarecimentos demonstram a existência de documentação e trâmites internos, porém isso não se reflete em transparência ativa e navegável nas páginas de cada concessão, nem em orientações de participação para outros potenciais interessados, o que prejudica a 'participação espontânea de representantes de outras entidades legitimadas não notificadas' (§5º do art. 4º da Portaria Surod 90/2022).

188. Além disso, a não disponibilização dos produtos dessas comissões (atas e relatórios) prejudica o acompanhamento de suas atividades pelos cidadãos. Considera-se que a situação aqui descrita contrasta com o motivo de existência de tais comissões, que é promover o controle social do contrato.

189. A equipe de auditoria participou da 6ª reunião da Comissão Tripartite da Ecovias Minas Goiás (BR-050/GO/MG), realizada no dia 26 de junho de 2025, online via Microsoft Teams. Durante a reunião, a equipe constatou a baixa participação de representantes dos usuários, o que inclusive foi motivo de indagação aos representantes da ANTT e da concessionária presentes na reunião. A justificativa apresentada na reunião foi que, como não há muitas pendências de investimentos por parte da concessionária, não há engajamento dos usuários na comissão. Até o dia 22 de setembro de 2025, não havia a disponibilização da ata dessa reunião no processo SEI 50500.139260/2022-25.

190. Tendo em vista essa situação pontual, durante a realização dos grupos focais, a equipe questionou os participantes sobre a percepção acerca das comissões. Nessa ocasião, os participantes apontaram desafios significativos no funcionamento das comissões tripartites, com destaque para a sensação de que a capacidade de fiscalização é limitada por parte dos usuários. Mencionou-se que as comissões carecem de mecanismos eficazes para averiguar a veracidade de atrasos ou negligências das concessionárias, uma vez que os representantes dos usuários frequentemente não possuem os instrumentos ou o poder legal para contestar argumentos técnicos das empresas. Além disso, a transparência é prejudicada pela dificuldade em correlacionar as informações geradas, como as atas de reuniões, com as obras específicas em andamento.

191. Por outro lado, um dos participantes destacou a Comissão Tripartite da RioSP (BR-116/101/SP/RJ) como um caso de sucesso. O grupo foi elogiado especificamente pela boa metodologia de trabalho, pela qualidade na comunicação das informações e por ser um fórum eficaz para a discussão de dificuldades operacionais entre as partes.

192. Em síntese, apesar da existência de documentos e processos públicos no SEI e de um cronograma centralizado no portal, persiste ausência de transparência ativa efetiva que permita, nas páginas de cada concessão, a orientação clara de participação, o que limita o acesso tempestivo do cidadão às informações essenciais das Comissões Tripartites e reduz o potencial de controle social pretendido pelo marco normativo.

193. Diante do exposto, propõe-se como encaminhamento recomendar à ANTT que:

193.1. Padronize, nas páginas de cada concessão em seu portal, uma seção 'Comissão Tripartite' que contenha, no mínimo: (i) atas das reuniões e relatórios anuais; (ii) cronograma de reuniões atualizado, (iii) histórico e status das reuniões; (iv) número do processo SEI correspondente; e (v) orientações objetivas sobre forma de acompanhamento e participação nas reuniões por interessados.

193.2. De forma alternativa, insira nas páginas de cada concessão informação sobre a existência dessas comissões e link para página centralizada com todas as informações descritas no item anterior para todos os contratos de concessão.

193.3. Divulgue previamente, com antecedência suficiente para possibilitar a participação mais ampla possível, em seus canais de comunicação (redes sociais e portal) a realização das reuniões, com informações mínimas de data, local e formas de participação e acompanhamento.

IX.2. Análise dos comentários do gestor

194. A ANTT (peça 63, parágrafo 22) informou que a área técnica estuda a possibilidade de atendimento às recomendações de padronização e informações mínimas acerca das comissões tripartites, inclusive com Recurso de Desenvolvimento Tecnológico – RDT. Além disso, com relação à recomendação de divulgação prévia nos canais de comunicação, a Agência (peça 63, parágrafo 23) esclareceu que a Surod está analisando formas de aprimorar a comunicação quanto à divulgação prévia das datas e das formas de participação e acompanhamento das reuniões tripartites, e está estudando a implementação de uma rotina de repasse das informações referentes a essas reuniões à Assessoria Especial de Relações Institucionais, Internacionais e de Comunicação (AESRIC).

195. Ante o exposto, opta-se por manter as recomendações constantes do parágrafo 193.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS**X. Nota Técnica da Controladoria-Geral da União (CGU)**

196. No decorrer do trabalho, em vista da participação da Controladoria-Geral da União (CGU) nos grupos focais, a equipe recebeu do órgão a Nota Técnica 3368/2025/CGTRAN/DI/SFC (peça 53), que ainda está pendente de manifestação pela Agência. Na Nota Técnica, a CGU realizou uma análise detalhada dos canais de transparência da ANTT e concluiu que, embora o sistema da Agência cumpra os requisitos formais de publicidade, ele ‘falha em sua missão principal, que é promover o controle social por meio da disponibilização de dados de forma completa, organizada e de fácil compreensão’ (parágrafo 3.2).

197. A CGU constatou que a arquitetura informacional do portal da ANTT padece de fragmentação e desorganização (parágrafo 2.2.5.3, b), tornando a consulta de dados uma tarefa árdua e ineficiente para usuários com pouco conhecimento sobre as concessões rodoviárias. As informações estão dispersas por múltiplos links, dashboards e planilhas. Essa falta de organização centralizada e metodologia de acesso padronizada é agravada pela duplicidade de conteúdo (parágrafo 2.2.5.3, d), como verificado em relatórios de acompanhamento de obras que são encontrados em dois endereços eletrônicos distintos, um cenário que, além de confuso, eleva o risco de uma das fontes se tornar desatualizada.

198. Um dos aspectos mais críticos apontados pela CGU é a desatualização dos dados e relatórios. Verificou-se que relatórios cruciais, como o ‘Acompanhamento das principais obras’ encontram-se desatualizados. O Painel de Ativos das Concessões em Power BI, ferramenta de visualização dinâmica, apresentava uma defasagem de quase nove meses (última atualização em 18 de dezembro de 2024 para uma consulta em 4 de setembro de 2025), o que compromete severamente sua confiabilidade e utilidade para o controle social (parágrafo 2.2.5.3, e), corroborando a constatação da equipe conforme descrito no parágrafo 149.

199. Ademais, no que se refere às Comissões Tripartites, a Controladoria salienta que a ‘indisponibilidade das atas e calendários de Reuniões Tripartites impede o acompanhamento das discussões entre a agência, a concessionária e os usuários’ (parágrafo 3.3).

200. Por fim, a CGU identificou que a ANTT está defasada não apenas em relação a pares internacionais, mas também em comparação a outras agências reguladoras brasileiras que já adotam práticas mais avançadas de transparência ativa, resultando em lacunas importantes nos dados sobre fiscalização e penalidades, qualidade da infraestrutura, e dados gerenciais.

201. As seguintes recomendações, que estão em fase de manifestação pela Agência, foram listadas pela CGU:

‘3.5.1. Centralização da Informação: Criar um ‘Portal Único de Transparência das Concessões’, que consolide todos os links, relatórios e dashboards em um único ambiente padronizado e com uma estrutura lógica e intuitiva.

3.5.2. Priorizar Dados de Fiscalização: Publicizar, incluindo dados pretéritos, as informações sobre multas, autos de infração e TACs, de modo a ampliar a transparência sobre a atuação da agência.

3.5.3. Estabelecer uma Política de Atualização: Definir cronograma e procedimentos formalizados para a atualização de todos os relatórios e dados publicado, indicando, de forma destacada, a data da última atualização em cada documento ou conjunto de dados.

3.5.4. Criar Relatórios Gerenciais: Desenvolver e publicar resumos executivos e dashboards que ‘traduzam’ os dados brutos e técnicos em informações de fácil compreensão, para que o público não especializado possa conhecer e entender o desempenho financeiro, operacional, o cumprimento das obrigações de investimentos e padrões de qualidade de cada concessão.

3.5.5. Canal móvel (Aplicativo ANTT Cidadão): Definir plano de ação, contendo metas, prazos e responsáveis, destinado ao aprimoramento do aplicativo e a transformação do instrumento, atualmente percebido como passivo e disfuncional, em um ativo estratégico de relacionamento com a sociedade. Ao converter a ferramenta em um canal efetivo de comunicação e entrega de serviços, a ANTT pode não apenas melhorar a experiência do usuário, mas também reforçar sua legitimidade institucional e estreitar o vínculo com os cidadãos.’ (grifo nosso).

202. É evidente que as constatações e recomendações da Controladoria estão alinhadas ao exposto nos achados deste relatório. Isso reforça as conclusões obtidas e evidencia a necessidade de ações estruturantes por parte da ANTT para superar as fragilidades identificadas. Nesse sentido, propõe-se como encaminhamento adicional o envio deste relatório, assim como da decisão que vier a ser proferida, à Controladoria.

XI. Plano de Ação Nacional em Governo Aberto

203. O 6º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto (peça 54) é o instrumento que materializa o compromisso do Brasil na Parceria para Governo Aberto (OGP), construído de forma colaborativa entre governo e sociedade civil para fortalecer transparência, participação social e responsividade. O Plano é coordenado pela CGU e consolida oito compromissos a serem implementados até junho de 2027.

204. O Compromisso 1 (peça 54, p. 13-17) trata da transparência e da participação social nas políticas públicas de infraestrutura. Ele propõe criar, aperfeiçoar e disseminar instrumentos que facilitem transparência e engajamento ao longo de todo o ciclo das políticas de infraestrutura. Entre as ações, destacam-se: mapeamento de boas práticas; criação de espaço de diálogo permanente governo-sociedade; e diálogo e sensibilização de gestores públicos acerca de linguagem cidadã, transparência e participação em obras de infraestrutura

205. Portanto, os achados deste relatório convergem com os objetivos do Plano ao propor soluções que buscam tratar dos problemas encontrados na disponibilização de informações pela ANTT, como a fragmentação informacional, os formatos pouco acessíveis e a ausência de bases estruturadas e padronizadas sobre as obrigações contratuais e seu cumprimento. A auditoria demonstra que, embora haja divulgação de documentos de gestão (PERs, relatórios), o modelo atual não atende aos requisitos de dados abertos e impõe ao usuário uma navegação difícil, com linguagem técnica e pouca orientação prática, precisamente o tipo de assimetria que o Compromisso 1 busca corrigir ao promover instrumentos e práticas de transparência e participação ao longo do ciclo das obras.

XII. Encaminhamento de resultados ao Poder Legislativo

206. Em 14 de outubro de 2025, a Comissão de Infraestrutura (CI) do Senado Federal realizou audiência pública (acesso em 29 de outubro de 2025) para 'debater a situação atual das concessões rodoviárias e a otimização dos atuais contratos, bem como as perspectivas para o futuro'. Houve participação de representantes da ANTT, do Ministério dos Transportes e deste Tribunal.

207. Nesse encontro as ações tomadas pelo TCU sobre a fiscalização da transparência nas concessões rodoviárias federais foram tópico de questionamento de parlamentar, o que mostra a pertinência do assunto para o órgão. Nesse sentido, os participantes da reunião foram informados pelos representantes do TCU e da própria ANTT que este Acompanhamento está em execução e se trata desse tema.

208. Considerando o interesse da CI no tema, propõe-se como encaminhamento adicional o envio deste relatório, bem como da decisão que vier a ser proferida, à Comissão. Além disso, propõe-se também o envio à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, visto que essa possui atuação similar à comissão do Senado e que houve participação de servidor da Câmara nos grupos focais e painéis deste trabalho.

XIII. Boas práticas observadas

209. É importante destacar que as equipes da Agência apresentaram postura colaborativa, abertura às ideias apresentadas e vontade de aperfeiçoar a transparência das informações. Elas demonstraram disponibilidade para apoiar a fiscalização, fornecendo acesso descomplicado a sistemas, documentos e explicações sobre processos internos, além de participar ativamente das reuniões.

210. Além disso, durante a execução deste acompanhamento, a equipe identificou práticas da ANTT que contribuem para o fortalecimento da transparência ativa, mesmo havendo aspectos que necessitam de aperfeiçoamento, como apontado neste relatório. Destacam-se:

210.1. Disponibilidade de amplo acervo de dados e informações: o Portal de Dados Abertos da Agência já reúne dezenas de bases relacionadas à infraestrutura rodoviária, e o site institucional concentra volume expressivo de documentos e relatórios sobre a execução contratual.

210.2. *Uso de formatos acessíveis em algumas iniciativas: embora ainda restrito, observa-se que a ANTT já adota formatos simplificados de divulgação em determinados contextos, como painéis digitais e apresentações públicas de projetos rodoviários. Destaca-se a experiência da Sufer, que desenvolveu painéis interativos sobre investimentos em ferrovias, evidenciando capacidade institucional para apresentar informações complexas de forma visual e mais amigável.*

210.3. *Transparência nos processos das Comissões Tripartites: os processos administrativos relacionados às Comissões Tripartites são públicos no SEI, permitindo o acesso da sociedade a discussões e deliberações relevantes sobre a fiscalização das concessões.*

211. *Essas práticas, ainda que demandem continuidade e amadurecimento, evidenciam avanços institucionais importantes. Portanto, considera-se que existem condições favoráveis na ANTT para ampliar a transparência e aproximar a sociedade do monitoramento das concessões rodoviárias.*

XIV. Benefícios do controle

212. *Considerando a postura colaborativa apresentada pela ANTT, a equipe identificou no curso do trabalho avanços concretos que apontam para a adoção das soluções propostas neste relatório. Dentre eles, destacam-se:*

212.1. *Revisão do PDA 2025-2027 para inclusão da base de dados do Sigicor: durante o Painel de Referência da Matriz de Achados, a ANTT informou que iniciou as tratativas internas para essa revisão. Em sede de comentários do gestor, a Agência já encaminhou o Plano revisado.*

212.2. *Adaptação de processos internos para melhoria da qualidade dos dados: a alteração do fluxo de alimentação do Sigicor, transferindo para si a etapa inicial de cadastro e acompanhando a utilização do sistema pelas concessionárias em reuniões curtas e semanais, demonstra aprendizado organizacional e compromisso em garantir maior confiabilidade e consistência das informações sobre os investimentos obrigatórios.*

212.3. *Iniciativa para abertura gradual de dados estruturados: a Agência sinalizou a intenção de disponibilizar, de forma incremental, as informações do Sigicor no Portal de Dados Abertos, alinhando-se às melhores práticas de dados abertos e ao princípio da publicidade como regra. Conforme o PDA revisado (peça 64), a base de obras obrigatórias será divulgada em dezembro de 2025.*

212.4. *Adoção de formatos simples como cartilhas e resumos executivos: tomando como referência o exemplo do plano de obras da EPR Via Mineira (peça 44), que já disponibiliza o planejamento das principais obras do ciclo de investimentos com mapas simplificados, a Agência informou que planeja oficializar as demais concessionárias para que também disponibilizem em seus sites informações resumidas sobre suas obrigações contratuais.*

212.5. *Iniciativas de simplificação dentro da própria Agência, inclusive com painéis interativos: a ANTT demonstrou a intenção de desenvolver formatos de divulgação mais claros, simples e compreensíveis para divulgação na página da concessão. Embora a Agência já possua painéis internos de acompanhamento com dados preliminares, haverá a disponibilização pública quando os dados possuírem maturidade para publicação.*

213. *Dessa forma, considera-se que as iniciativas indicadas pela ANTT são uma resposta direta e construtiva ao trabalho de fiscalização. A proatividade da Agência em implementar as melhorias demonstra o potencial impacto positivo do controle externo, criando um ambiente favorável para consolidar a confiança pública e a participação social na supervisão dos contratos de concessão.*

XV. Próximas etapas

214. *Esta fase do acompanhamento concentrou-se nas obrigações contratuais e no seu cumprimento, mapeando barreiras e oportunidades de melhoria na transparência ativa da ANTT. Aspectos relevantes de transparência ainda carecem de tratamento específico, visto que ficaram fora do escopo desta etapa e que podem ser abordados em trabalhos futuros. Entre eles, é possível citar as informações tarifárias, a situação da infraestrutura, os dados de segurança viária e as questões ambientais.*

215. *Além disso, as recomendações deste trabalho privilegiaram formatos relativamente simples, diante do contexto descrito no relatório. Para ampliar o alcance e a efetividade do controle social, a comunicação*

com o cidadão deverá evoluir para canais e tecnologias mais modernas (inclusive soluções móveis), com linguagem clara e dados estruturados e reaproveitáveis. Essa direção também dialoga com a necessidade de consolidar e padronizar conteúdos hoje dispersos.

216. Importa registrar que as ideias de ampliar os temas de transparência (para além das obrigações contratuais) e diversificar os meios de comunicação emergiram de forma espontânea nos grupos focais, nas reuniões com a ANTT e com a ABCR, e nos painéis de matrizes de planejamento e achados. Esses espaços de interação com o gestor e a sociedade trouxeram contribuições sobre quais informações o público precisa e como deseja recebê-las.

217. No contexto de modernização dos canais de relacionamento com o usuário, cabe menção ao aplicativo móvel 'ANTT-Cidadão', citado na Nota Técnica 3368/2025 da CGU (peça 53). O documento aponta problemas de atualização e de usabilidade que comprometem o papel do aplicativo como instrumento de transparência ativa e de controle social, reforçando a oportunidade de revisão técnica e de reposicionamento desse canal em uma estratégia digital integrada da ANTT.

218. Em síntese, considera-se que este trabalho deve ser visto como um ponto de partida. Há espaço amplo para aprofundar o tratamento de temas e aprimorar os formatos de divulgação, com foco em: (i) ampliar a cobertura temática (tarifa, condições da infraestrutura, segurança viária e meio ambiente); e (ii) diversificar canais e experiências de comunicação, incluindo mobile, para tornar a informação útil, tempestiva e de fácil acesso para usuários, pesquisadores, órgãos de controle e demais partes interessadas.

219. Portanto, propõe-se como encaminhamento adicional que seja concedida autorização para a autuação de novo relatório de acompanhamento para o ciclo 2025/2026, com vistas a dar continuidade à ação de controle sobre a transparência ativa nas concessões rodoviárias federais, além de monitorar as determinações e recomendações aqui propostas.

CONCLUSÃO

220. Este Acompanhamento trata do conjunto de ações, sistemas, normas e práticas adotadas pela ANTT para divulgar ativamente à sociedade as obrigações previstas nos contratos de concessão de rodovias federais, especialmente aquelas constantes nos Programas de Exploração da Rodovia (PER) e o andamento de seu cumprimento pelas concessionárias.

221. Na primeira questão de auditoria, a equipe buscou verificar se a ANTT tem divulgado as obrigações contratuais previstas nos PERs e o andamento do seu cumprimento pelas concessionárias de forma tempestiva, completa e atualizada, de acordo com os requisitos de dados abertos. A equipe concluiu que o modelo de transparência ativa da Agência não atende de forma satisfatória a esses requisitos centrais, visto que os dados não estão presentes no Portal de Dados Abertos da ANTT. Além disso, houve a constatação da ausência da base de dados do Sigicor no Plano de Dados Abertos (PDA) 2025–2027. Logo, a equipe concluiu que há deficiência nos quesitos apontados na questão, mas destaca a postura da Agência na implementação, estruturação e divulgação das bases de dados do Sigicor como meio de superar essas deficiências.

222. Com relação à segunda questão de auditoria, o foco foi avaliar se as informações disponibilizadas pela ANTT permitem que o cidadão compreenda, localize e utilize, de forma simples, os dados sobre obrigações contratuais e seu cumprimento. A equipe constatou que o formato de divulgação atual não atende aos requisitos de clareza e facilidade de acesso. As informações estão restritas a documentos de gestão contratual que são extensos, complexos e utilizam linguagem técnica. A arquitetura do portal ainda sofre com a fragmentação e a falta de padronização, forçando o usuário a navegar por múltiplos menus para obter um entendimento global dos contratos, o que dificulta a localização dos dados.

223. Além disso, a constatação da equipe é reforçada pela percepção das partes interessadas obtida por meio de grupos focais, nos quais os participantes relataram dificuldade em compreender os documentos divulgados e a dependência de especialistas para interpretar a linguagem técnica. Apesar das barreiras, a ANTT possui iniciativas positivas que evidenciam capacidade técnica para desenvolver novos formatos de divulgação. O Painel de Acompanhamento dos Investimentos em Ferrovias, da Sufer, e os painéis georreferenciados usados na fase de estudos de novos projetos são exemplos de formatos mais claros, simples e compreensíveis, que podem ser adotados para os contratos rodoviários, fortalecendo o controle social.

224. Os achados do trabalho são resumidos nos parágrafos a seguir.
225. No **item 0**, a equipe verificou que os dados sobre os investimentos obrigatórios nos contratos de concessão rodoviária são divulgados primariamente em formatos não estruturados e não padronizados (documentos técnicos em PDF ou planilhas), o que se mostra em desacordo com a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Política de Dados Abertos (Decreto 8.777/2106). Além disso, o Plano de Dados Abertos (PDA) 2025–2027 da ANTT não incluiu a base estruturada do Sigicor no rol de bases a serem divulgadas, prejudicando o compromisso formal da Agência com a transparência ativa desses dados.
226. Considerando o potencial de utilização que a divulgação das bases de dados do Sigicor possui na elaboração de pesquisas e inovação pela sociedade civil, propõe-se determinar à ANTT que revise o PDA 2025-2027 (peça 35) para dar publicidade à existência das bases relativas à fiscalização e ao acompanhamento do cumprimento das obrigações contratuais das concessionárias (base do Sigicor), incluindo cronograma de disponibilização; e recomendar que a Agência disponibilize essas bases em dados abertos de forma incremental, começando pelas concessões cujas listas de obras já estejam consolidadas, com metadados mínimos e nos formatos apropriados ao caráter espacial das informações, quando aplicável.
227. Já no **item 0**, houve o destaque para os documentos que a ANTT utiliza para veicular as informações acerca dos investimentos e o seu cumprimento. A avaliação da equipe constatou que a divulgação das informações sobre os investimentos se restringe apenas aos documentos utilizados pela Agência para gestão contratual (PERs e relatórios), que são extensos, complexos e técnicos, o que constitui uma barreira ao acesso à informação por diversos grupos de usuários. Tal situação está em desacordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e a Lei de Defesa dos Direitos dos Usuários de Serviços Públicos (Lei 13.460/2017). Ressalta-se que, para a implantação das determinações e recomendações propostas, há a necessidade de que os dados estejam estruturados em sua origem, o que remete à necessidade de que os dados que alimentam o Sigicor sejam tabulados e carregados no sistema desde a fase de projeto.
228. Dessa forma, propõe-se determinar à ANTT que desenvolva novos formatos de divulgação (mais claros, simples e compreensíveis) para o acompanhamento das obrigações contratuais; e recomendar à Agência o desenvolvimento de um painel dinâmico e interativo (georreferenciado, com status de entrega das obras) e a elaboração de uma versão simplificada do PER (cartilha) em linguagem acessível, que inclua informações claras sobre o planejamento de recuperação, manutenção e as principais obras previstas para o início do contrato.
229. Por sua vez, o **item 0** se destinou a examinar o portal da ANTT levando em consideração os aspectos de centralização do acesso à informação e sua consistência, completude e atualidade. Durante a avaliação, a equipe verificou a falta de padronização das informações e documentos disponibilizados no portal da Agência, além da ausência de uniformidade na organização da página, que não centraliza o acesso a todas as informações essenciais de cada concessão. Também se constatou que relatórios importantes para o acompanhamento da execução contratual estão desatualizados ou apresentam lacunas, sem periodicidade clara de atualização.
230. Ademais, observou-se que os formatos adotados são heterogêneos, com documentos em versões não pesquisáveis ou em digitalizações de baixa qualidade, e a navegação no portal exige múltiplos acessos para que o usuário alcance as informações desejadas. Em suma, a ausência de critérios uniformes de apresentação e a falta de regularidade nas atualizações reduzem a clareza e a usabilidade das informações, o que é incompatível com os requisitos de transparência que exigem que as informações do site estejam em local de fácil acesso.
231. Assim, propõe-se determinar à ANTT que uniformize a forma de acesso às informações das concessões rodoviárias em seu portal, de modo a assegurar clareza e navegabilidade; e recomendar à Agência a definição e adoção de um padrão de layout e conteúdo para os relatórios de acompanhamento dos investimentos, garantindo completude, consistência e comparabilidade das informações, e a centralização de todas as informações relacionadas a cada concessão rodoviária em sua respectiva página, organizando o acesso de forma que o usuário consiga localizar, em um só local, os dados principais do contrato.
232. A equipe identificou, no **item 0**, a insuficiência de transparência ativa sobre as comissões

tripartites, notadamente a ausência de informações essenciais sobre as comissões no portal da ANTT. Essa lacuna inclui formas claras de participação e acompanhamento, as atas, os relatórios anuais e a referência aos respectivos processos SEI. Embora haja no portal da Agência um cronograma centralizado de reuniões, ele não é atualizado de forma consistente e não apresenta instruções práticas de participação.

233. De forma a garantir maior efetividade a esse importante instrumento de participação social na fiscalização dos contratos de concessão rodoviária, propõe-se recomendar à ANTT que padronize, na página de cada concessão no portal da ANTT, uma seção 'Comissão Tripartite' ou um link para uma página centralizada, que contenha as informações essenciais para facilitar a participação do maior número de interessados e o acompanhamento da atuação das comissões; e divulgue previamente, com antecedência suficiente para possibilitar a participação mais ampla possível, em seus canais de comunicação (redes sociais e portal) a realização das reuniões.

234. Por fim, a implementação integral das determinações e recomendações propostas neste Acompanhamento projeta benefícios significativos ao aprimorar a transparência ativa da ANTT, com vistas a garantir não apenas a divulgação da informação, mas a sua atualidade, clareza, completude e usabilidade. O principal benefício esperado é o fortalecimento da efetividade do controle social, proporcionando aos diversos atores, especialmente aos usuários das rodovias, a garantia de que disponham de informações completas, úteis, atualizadas, de fácil acesso e em formato que possa ser reutilizado.

235. Ao garantir maior clareza e acessibilidade aos dados sobre a execução das obrigações contratuais, espera-se reduzir o índice de inadimplemento dos investimentos pelas concessionárias, assegurando a melhoria da prestação dos serviços e mitigando o problema da infraestrutura precária sem retorno proporcional à tarifa de pedágio paga.

236. Ademais, a determinação de abertura dos dados estruturados do Sigicor e a criação de formatos simplificados visa estimular o desenvolvimento de soluções pela sociedade civil e academia, desencadeando um ciclo virtuoso de inovação cívica e acadêmica e permitindo que atores externos se apropriem desses insumos para desenvolver aplicações que ampliem o uso social e científico das informações, o que potencialmente resulta em ganhos de eficiência e colaboração intersetorial.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

237. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

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

a.1) com fundamento no art. 4º da Resolução Cginda 3/2017 (peça 37) e no inciso I do art. 3º do Decreto 8.777/2016, no prazo de 180 dias, revise o Plano de Dados Abertos 2025-2027 para dar publicidade à existência das bases relativas à fiscalização e ao acompanhamento do cumprimento das obrigações contratuais das concessionárias (base do Sigicor), incluindo cronograma de disponibilização, unidades responsáveis, periodicidade de atualização e escopo (0);

a.2) com fundamento no art. 5º da Lei 12.527/2011 (LAI), nos incisos XIII e XIV do art. 5º da Lei 13.460/2017 e no inciso I do art. 2º da Portaria ANTT 227/2020, no prazo de 180 dias, desenvolva novos formatos de divulgação (mais claros, simples e compreensíveis) das informações relativas às obrigações contratuais previstas no PER e ao acompanhamento do andamento e do cumprimento dessas obrigações, com intuito de permitir maior controle social e permitir aos usuários o acompanhamento da efetiva entrega e previsão de execução das obras (0); e

a.3) com fundamento no 8º da Lei 12.527/2011 e no inciso VI do art. 6º da Lei 13.460/2017, no prazo de 180 dias, uniformize a forma de acesso às informações das concessões rodoviárias em seu portal, de modo a assegurar clareza e navegabilidade, estabelecendo, no mínimo, padrões para: (i) informações gerais e histórico do contrato; (ii) seções e documentos disponíveis; (iii) requisitos de usabilidade para documentos contratuais ou de gestão; (iv) links de acesso a portais externos, painéis e/ou páginas internas (0).

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

b.1) disponibilize, em dados abertos e de forma incremental, a base atualizada referente aos investimentos e obrigações, ainda que parcialmente, iniciando pelas concessões cujas listas de obras ou estados de cumprimento já se encontrem consolidados e validados no sistema, observando a inclusão de metadados mínimos (dicionário de dados, data de atualização e licença de uso) e formatos apropriados ao caráter espacial das informações, quando aplicável (0);

b.2) desenvolva e disponibilize um painel dinâmico e interativo, nos moldes do já utilizado nas concessões ferroviárias, contemplando, no mínimo, (i) filtros de localização, tipo de intervenção e prazo de conclusão; (ii) mapa com a localização dos investimentos; (iii) informações de status de entrega de cada obra e (iv) croquis e descrições que permitam o entendimento de termos técnicos, de modo a viabilizar consulta pública ágil, comparável e contínua sobre as obrigações e seu respectivo cumprimento (0);

b.3) disponibilize esse painel antes da Audiência Pública do projeto de concessão, contendo as informações aplicáveis ao momento, em conjunto com as planilhas ou os dados estruturados que o alimentem (0);

b.4) elabore e disponibilize, já para a Audiência Pública, uma versão simplificada do PER semelhante ao exemplo mostrado no relatório (peça 44), redigida em linguagem simples e acessível, que apresente, no mínimo, (i) informações gerais sobre as iniciativas de recuperação e manutenção previstas para o início do contrato, (ii) a relação das principais obras de cada ano de vigência, acompanhada de mapa simplificado com localizações e dados de localização, quantidades e extensões, e (iii) descrições simplificadas das obras cujas denominações são técnicas, de modo a facilitar a compreensão social, sem prejuízo da versão técnica integral (0);

b.5) elabore, em linguagem simples e acessível, um anuário da execução contratual para cada concessão que apresente, para cada ciclo anual, (i) as obras que deveriam ter sido realizadas no ano anterior, (ii) as obras efetivamente realizadas no ano anterior e (iii) as obras previstas para o ano seguinte, acompanhando cada conjunto com mapa simplificado que traga dados de localização, quantidades e extensões, além de descrições simplificadas das obras com denominações técnicas, a fim de facilitar o acompanhamento social do cumprimento contratual (0);

b.6) defina e adote padrão de layout e conteúdo para os relatórios de acompanhamento dos investimentos encaminhados pelas concessionárias, garantindo a completude, consistência e comparabilidade das informações, enquanto forem utilizados relatórios como principal forma de divulgação das informações (0);

b.7) centralize todas as informações relacionadas a cada concessão rodoviária em sua respectiva página, organizando o acesso de forma que o usuário consiga localizar, em um só local, os dados principais do contrato, ainda que o detalhamento esteja disponível em páginas específicas acessadas por links internos, desde que esses links estejam disponíveis na página da concessão (0);

b.8) padronize, nas páginas de cada concessão em seu portal, uma seção 'Comissão Tripartite' que contenha, no mínimo: (i) atas das reuniões e relatórios anuais; (ii) cronograma de reuniões atualizado, (iii) histórico e status das reuniões; (iv) número do processo SEI correspondente; e (v) orientações objetivas sobre forma de acompanhamento e participação nas reuniões por interessados (0);

b.9) de forma alternativa, insira nas páginas de cada concessão informação sobre a existência dessas comissões e link para página centralizada com todas as informações descritas no item anterior para todos os contratos de concessão (0); e

b.10) divulgue previamente, com antecedência suficiente para possibilitar a participação mais ampla possível, em seus canais de comunicação (redes sociais e portal) a realização das reuniões, com informações mínimas de data, local e formas de participação e acompanhamento (0).

c) dar ciência à ANTT, com fundamento no inciso II do art. 9º da IN TCU 315/2020, que é necessária a inclusão da planilha de investimentos obrigatórios no formato do Sigicor na documentação dos próximos editais, conforme previsto no art. 38 da IN ANTT 38/2025 (0).

d) levantar o sigilo que recai sobre a versão preliminar desta instrução encaminhada para comentários do gestor (peça 55), nos termos do § 2º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012.

e) encaminhar cópia deste Relatório de Acompanhamento, bem como da decisão que vier a ser proferida:

- e.1) à Agência Nacional de Transportes Terrestres;*
- e.2) ao Ministério dos Transportes;*
- e.3) à Comissão de Infraestrutura do Senado Federal;*
- e.4) à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados; e*
- e.5) à Controladoria-Geral da União.*

f) autorizar a autuação de novo relatório de acompanhamento para o ciclo 2025/2026, com vistas a dar continuidade à ação de controle sobre transparência ativa nas concessões rodoviárias federais, além de monitorar as determinações e recomendações aqui propostas (0).

g) com fulcro no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU, arquivar este processo.”

É o relatório.

VOTO

O presente Acompanhamento Operacional conduzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) visa promover a **transparência** ativa das obrigações contratuais das **concessões de rodovias federais**, por meio da avaliação do conjunto de ações, sistemas, normas e práticas adotadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Para isso, o trabalho verifica a forma como são divulgadas as obrigações contratuais das concessionárias – e seu cumprimento –, previstas nos Programas de Exploração da Rodovia (PERs).

2. O objetivo central da fiscalização é induzir a melhoria da prestação dos serviços nas rodovias federais por meio do fortalecimento da transparência ativa e do engajamento das diversas partes interessadas, em especial os usuários. A iniciativa almeja ampliar o acesso da sociedade às informações sobre os compromissos das concessionárias e, assim, promover o controle social. Com esse foco, o TCU verificou se a ANTT tem divulgado as obrigações das concessionárias de forma completa, tempestiva, padronizada e que permita adequada utilização, ou seja, essencialmente, se as informações permitem ao cidadão compreender e acompanhar o cumprimento contratual.

3. Esta ação de controle está diretamente vinculada à Diretriz 2 do Plano de Gestão do TCU para 2025-2027, que prevê a participação cidadã como instrumento de controle social eficaz. O objetivo associado a essa diretriz é transformar o cidadão em parceiro para melhorar a qualidade dos serviços públicos.

4. A equipe de auditores da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) concentrou-se em examinar os canais digitais, sistemas, normativos e estratégias da ANTT para divulgar as obrigações contratuais e seu cumprimento. Além disso, foram realizados grupos focais com representantes de usuários, setor produtivo, órgãos de controle, pesquisadores e academia. Essa escuta qualificada permitiu captar as percepções sobre a clareza, utilidade e disponibilidade das informações e identificar as barreiras práticas ao controle social.

5. Nesse sentido, deve-se compreender que o principal instrumento que formaliza as obrigações das concessionárias é o **Programa de Exploração da Rodovia (PER)**. Trata-se de um anexo técnico dos contratos de concessão que detalha os investimentos e serviços a serem realizados durante a vigência do contrato, abrangendo frentes como ampliação de capacidade (duplicações e melhorias), recuperação, manutenção e serviços operacionais. O PER pode ser entendido como o projeto da concessão.

6. Contudo, apesar de sua importância para a gestão contratual, os PERs são documentos extensos e complexos, com linguagem técnica, o que dificulta a compreensão por parte do público geral. Outro desafio é o volume de obrigações contidas em cada contrato e a forma de apresentação da localização das obras – por meio de coordenadas ou marcos quilométricos – o que dificulta a localização exata pelo cidadão.

7. A ANTT atualmente administra 31 contratos de concessões rodoviárias em todo o Brasil, com uma extensão total da malha rodoviária associada de 15 mil km. Para superar a dificuldade de sistematização e controle dessas avenças, a Agência desenvolveu o **Sistema de Gestão de Investimentos de Concessões Rodoviárias (Sigicor)**.

8. Esse sistema surgiu como resposta direta a determinações do TCU, notadamente o Acórdão 601/2023-Plenário. O Sigicor foi concebido para consolidar, em uma plataforma única, o registro, a gestão e o monitoramento dos investimentos obrigatórios, transformando as obrigações contratuais em dados estruturados e evidências auditáveis.

9. O Sistema é composto por módulos que cobrem todo o ciclo do investimento, desde o cadastro das obrigações até o registro do planejamento, da autorização, do acompanhamento e do encerramento. Sua implantação é um importante avanço para a transparência, pois suas bases de dados podem alimentar painéis interativos e outras formas de divulgação e permitir o exercício do controle social pelos usuários.

10. Neste contexto, duas questões de auditoria principais guiaram o trabalho. A primeira buscou verificar se a ANTT tem divulgado as obrigações e seu cumprimento de forma tempestiva, completa e atualizada, de acordo com os requisitos de dados abertos. A segunda questão teve como foco avaliar se as informações disponibilizadas permitem ao cidadão compreender, localizar e utilizar, de forma simples, os dados sobre obrigações contratuais e seu cumprimento.

11. Em decorrência, a unidade técnica redigiu quatro achados de auditoria, que abordam em essência: (i) a forma de divulgação das bases de dados e sua aderência à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011 – LAI) e ao Decreto 8.777/2016, como política de dados abertos; (ii) a acessibilidade dos documentos utilizados para veicular as informações acerca dos investimentos e de seu cumprimento; (iii) o portal da ANTT na *internet* e os aspectos de centralização do acesso à informação, consistência, completude e atualidade; e (iv) a transparência sobre a atuação das comissões tripartites.

I. Política de dados abertos

12. As informações sobre os investimentos previstos nos contratos de concessão rodoviária são divulgadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres em formatos não estruturados e não padronizados. A forma atual de divulgação, que se resume à disponibilização, na página de cada concessão, de documentos técnicos em formato PDF (como os programas de exploração da rodovia – PERs), não atende aos critérios de dados abertos. A limitação de acesso a dados estruturados e desagregados foi uma barreira explicitamente apontada pelos participantes dos grupos focais.

13. A definição de dados abertos requer que as informações sejam acessíveis ao público, em bases de dados estruturadas em formato aberto, processáveis por máquina, referenciadas na *internet* e disponibilizadas sob licença aberta que permita sua livre utilização (Decreto 8.777/2016, art. 2º, III). Ainda, a Lei de Acesso à Informação (LAI) exige que os órgãos públicos utilizem meios que possibilitem a gravação de relatórios em formatos abertos e não proprietários, como planilhas, e que permitam o acesso automatizado por sistemas externos em formatos estruturados e legíveis por máquina (art. 8º).

14. Como fator agravante, o Plano de Dados Abertos (PDA) 2025–2027 da Agência (peça 35) não incluiu a base de dados referente aos investimentos obrigatórios das concessões rodoviárias (dados do Sigicor) no rol de bases a serem disponibilizadas ao público.

15. A ausência da base de dados de investimentos obrigatórios no PDA retira o compromisso formal da Agência de tornar essas informações acessíveis em formato aberto durante a vigência do Plano. Essa exclusão fragiliza a transparência ativa e o controle social, pois dificulta que a sociedade civil, a academia e os órgãos de controle acompanhem a execução contratual de forma efetiva.

16. A indisponibilidade de dados em formatos abertos e reutilizáveis também gera uma perda de oportunidades de inovação acadêmica, impedindo o desenvolvimento de aplicações, estudos e análises que poderiam ampliar o uso social e científico das informações sobre as concessões rodoviárias. Não por outro motivo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) resalta que a adoção de políticas robustas de dados abertos permite que atores externos desenvolvam soluções que o próprio Estado, isoladamente, não teria condições de produzir (peça 46).

17. Diante das constatações, acolho, em linhas gerais, as propostas formuladas pela unidade técnica, para: (i) determinar à ANTT que revise o PDA 2025–2027 para dar publicidade à existência

das bases de dados relativas à fiscalização e ao acompanhamento do cumprimento das obrigações contratuais (base do Sigicor); e (ii) recomendar à Agência que disponibilize, de forma gradativa e incremental, em dados abertos, a base atualizada referente aos investimentos e obrigações.

II. Informações em formato inacessível

18. A divulgação de informações pela ANTT permanece restrita a documentos técnicos, concebidos para a gestão interna dos contratos – como PERs, relatórios de planejamento, planilhas e materiais de acompanhamento. Tais documentos, apesar de essenciais ao controle regulatório, não foram elaborados com foco em acessibilidade ou facilidade de consulta pelo público geral. Por isso, acabam representando uma barreira relevante ao exercício do controle social.

19. Embora a Autarquia tenha evoluído bastante, ao disponibilizar um grande volume de documentos, a forma como esses conteúdos são apresentados impede a plena concretização dos direitos de transparência ativa e de participação dos usuários.

20. Como comentado anteriormente, os PERs contêm centenas de investimentos descritos tecnicamente por coordenadas geográficas, marcos quilométricos e códigos do Sistema Nacional de Viação (exemplo à peça 39). Outro desafio importante é a linguagem especializada – que abrange termos como “interconexão tipo trombeta”, “diamante”, “parclo”, “obra de arte especial (OAE)” e “obra de arte corrente (OAC)” – não acompanhadas de glossários ou explicações.

21. Esse formato de divulgação contraria princípios centrais de direito ao recebimento de informações claras e compreensíveis (Lei 13.460/2017, art. 5º, XIV) e de dever de linguagem acessível, previsto na LAI (art. 5º).

22. Os grupos focais realizados durante a auditoria apontaram a dificuldade de compreensão dos documentos divulgados. Usuários diretos, caminhoneiros, associações, representantes da indústria e pesquisadores relataram que não conseguem interpretar os documentos sem apoio especializado. Em alguns casos, afirmaram que apenas engenheiros ou técnicos regulatórios teriam condições de compreender integralmente o conteúdo disponibilizado.

23. Como consequência prática, os cidadãos não conseguem discernir se determinada obra é obrigação da concessionária ou se está atrasada, prejudicando a efetividade do controle social previsto no art. 6º, I, da Lei 13.460/2017.

24. Não obstante, de forma elogiosa, a própria ANTT já possui um didático Painel de Acompanhamento de Investimentos Obrigatórios em Ferrovias, que apresenta informações em formato gráfico, com filtros, mapas e *status* de obras, permitindo compreensão rápida e intuitiva por qualquer pessoa. Esse painel é um exemplo e uma referência concreta de que a Agência pode produzir soluções semelhantes para o setor rodoviário.

25. Por isso, endosso os encaminhamentos sugeridos pela unidade de auditoria, para determinar à ANTT que divulgue em formato acessível as informações sobre as obrigações contratuais previstas nos PERs, bem como sobre o andamento e o cumprimento dessas obrigações.

26. Ademais, para o cumprimento dessa determinação, cabe recomendar à Autarquia que:

a) desenvolva e disponibilize painel interativo sobre as concessões, nos moldes do já utilizado nas concessões ferroviárias;

b) disponibilize neste painel, antes da audiência pública do projeto de concessão, as informações aplicáveis ao momento, assim como uma versão didática do PER (exemplo à peça 44);

c) elabore e divulgue um anuário de execuções contratuais de todas as concessões, em linguagem acessível, com informações sobre as obras previstas e efetivamente realizadas no exercício, assim como as obras previstas para o exercício seguinte;

d) adote um padrão de *layout* e conteúdo para os relatórios de acompanhamento dos investimentos a serem apresentados pelas concessionárias, visando completude, consistência e comparabilidade das informações; e, por fim,

e) concentre as informações de cada concessão rodoviária em sua respectiva página no portal da Agência, de forma a organizar o acesso.

III. Informações fragmentadas e incompletas

27. Além da utilização de formatos de difícil compreensão – discutidos no item anterior – a Agência também disponibiliza tais informações em seu portal de maneira pouco padronizada, o que acentua a dificuldade de navegação pelos usuários.

28. A equipe de auditores efetuou a análise amostral da página de 24 concessões no portal da ANTT. Como resultado, identificou que as informações divulgadas sobre investimentos previstos e executados carecem de padronização. Há diferenças significativas entre as páginas das concessões, tanto na organização dos conteúdos quanto nos tipos de documentos disponibilizados. Em muitos casos, o acesso às informações não é centralizado, obrigando o usuário a navegar por diversas abas e *links* para localizar os documentos.

29. Há heterogeneidade significativa nos formatos adotados pela Agência, com documentos em versões não pesquisáveis, bem como digitalizações de baixa qualidade, o que inviabiliza buscas automáticas e dificulta análises comparativas ou uso por sistemas computacionais.

30. Essa fragmentação de informações dificulta não apenas a compreensão do andamento das obras, mas também a comparabilidade entre concessões. Como cada página adota diferentes formatos e critérios de divulgação, torna-se inviável que pesquisadores, sociedade civil organizada ou usuários frequentes identifiquem tendências, atrasos ou padrões de cumprimento contratual. Isso gera incertezas e limita o uso dos dados, inclusive refletido em indicadores de baixo acesso ao portal da Agência.

31. Portanto, é plenamente pertinente determinar à ANTT que padronize as informações sobre as concessões rodoviárias disponíveis em sua página na *internet*, com informações gerais, histórico do contrato, documentos contratuais e *links* de acesso; com fundamento nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 e 6º, VI, da Lei 13.460/2017.

IV. Transparência nas comissões tripartites

32. As comissões tripartites são instrumentos formais de acompanhamento da execução contratual, compostos por representantes da ANTT, das concessionárias e dos usuários. Criadas com fundamento no art. 30 da Lei 8.987/1995 e regulamentada pela Resolução ANTT 5.938/2021, essas comissões fiscalizam periodicamente a prestação dos serviços, elaboram relatórios anuais e registram atas das reuniões. São, portanto, um relevantíssimo mecanismo institucional para o controle social.

33. As comissões são um espaço privilegiado para que os usuários acompanhem de perto a execução do contrato e participem de discussões sobre atrasos, dificuldades operacionais e potenciais irregularidades.

34. Apesar disso, a Autarquia não tem disponibilizado, nas páginas de cada concessão, informações completas sobre a participação e o acompanhamento dessas instâncias. Foram identificadas ausências recorrentes de atas, relatórios, cronogramas atualizados e referências aos processos administrativos correspondentes, o que prejudica o acesso público às deliberações e às atividades das comissões.

35. O portal da ANTT também não reúne, de forma acessível e padronizada, os documentos e orientações pertinentes para os usuários que queiram participar das reuniões. Há apenas um

cronograma de reuniões, mas desacompanhado de informações sobre o funcionamento da comissão e sobre as reuniões já realizadas.

36. Relatos obtidos em grupos focais e observações diretas da equipe apontam a baixa participação de usuários nas reuniões e dificuldades para correlacionar atas e discussões com as obras em andamento. Tudo isso limita o potencial fiscalizatório das comissões tripartites.

37. É adequada, assim, a proposta de recomendar à Agência que inclua nas páginas de cada concessão informações sobre a comissão tripartite, contendo: atas e cronogramas das reuniões, relatórios anuais, número do processo SEI, bem como orientações sobre a forma de acompanhamento e participação nas reuniões por interessados. Ainda, deve-se recomendar que divulgue previamente à realização das reuniões, com antecedência suficiente para possibilitar ampla participação.

V. Considerações finais

38. Não obstante as falhas e oportunidades de melhorias aqui discutidas, é preciso reconhecer que diversas boas práticas foram observadas na fiscalização, demonstrando que a ANTT dispõe de capacidades institucionais e técnicas que podem elevar substancialmente o nível de transparência ativa no setor de concessões rodoviárias. Ainda, ao longo do trabalho, as equipes da Agência apresentaram postura colaborativa, abertura às ideias e vontade de aperfeiçoar a transparência das informações.

39. Destaco, nesse sentido, a página da área ferroviária, que utiliza painéis dinâmicos de acompanhamento com dados estruturados, filtros geográficos, indicadores visuais e possibilidade de consulta intuitiva por diferentes perfis de usuários. No âmbito rodoviário, um exemplo é a comissão tripartite da concessionária RioSP (BR-116/101/SP/RJ), que apresenta atas claras, pautas objetivas e encaminhamentos consistentes. Outros exemplos são os relatórios executivos simplificados elaborados por algumas concessionárias, com mapas esquemáticos e planos de obras com linguagem acessível.

40. Em conclusão, enalteço a qualidade do trabalho desenvolvido pela AudRodoviaAviação, com as valiosas colaborações da Unidade de Auditoria Especializada em Promoção da Inovação no Controle (InovaAud), do Núcleo de Dados da Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (NDInfra), da Secretaria de Comunicação (Secom), da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) e da Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital).

41. Diante da relevância do tema e dos resultados obtidos, proponho ao Plenário que autorize o prosseguimento das ações previstas, com a realização da nova etapa de acompanhamento e de monitoramento da deliberação a ser proferida.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2846/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.478/2025-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta fiscalização, na modalidade de relatório de acompanhamento operacional, com o objetivo de verificar e fomentar as ações da ANTT para proporcionar **transparência aos contratos de concessão de rodovias federais**, especialmente sobre as informações contidas nos Programas de Exploração de Rodovia (PERs) – documentos que detalham as obras, serviços e padrões de desempenho que cada concessionária deve cumprir;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, II, 41, II, e 43, I, da Lei 8.443/1992, arts. 169, V, 241 e 250, II e III, do Regimento Interno e art. 9º, II, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. determinar à ANTT que, no prazo de 180 dias:

9.1.1. dê publicidade à existência das bases de dados sobre a fiscalização e acompanhamento do cumprimento das obrigações contratuais das concessionárias (base do Sigicor), mediante revisão do Plano de Dados Abertos 2025-2027, assim como de cronograma de disponibilização, unidades responsáveis, periodicidade de atualização e escopo, com fundamento nos arts. 4º da Resolução Cginda 3/2017 e 3º, I, do Decreto 8.777/2016;

9.1.2. divulgue em formato acessível as informações sobre as obrigações contratuais previstas nos PERs, bem como sobre o andamento e o cumprimento dessas obrigações, com fundamento nos arts. 5º da Lei 12.527/2011 (LAI), 5º, XIII e XIV, da Lei 13.460/2017 e 2º, I, da Portaria ANTT 227/2020; e

9.1.3. padronize as informações sobre as concessões rodoviárias disponíveis em seu portal, contendo no mínimo: (i) informações gerais e histórico do contrato; (ii) seções e documentos disponíveis; (iii) documentos contratuais e de gestão; (iv) *links* de acesso a portais externos, painéis e páginas internas; com fundamento nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 e 6º, VI, da Lei 13.460/2017;

9.2. recomendar à ANTT que:

9.2.1. disponibilize, em dados abertos, a base de dados atualizada de investimentos e obrigações, ainda que parcialmente e de forma incremental, observando a inclusão de metadados mínimos (dicionário de dados, data de atualização e licença de uso) e formatos apropriados ao caráter espacial das informações;

9.2.2. desenvolva e disponibilize um painel interativo sobre as concessões (nos moldes do já utilizado nas concessões ferroviárias), contemplando: (i) localização, tipo de intervenção e prazo de conclusão; (ii) mapa com a localização dos investimentos; (iii) informações sobre a entrega de cada obra; e (iv) croquis e descrições que permitam o entendimento de termos técnicos;

9.2.3. disponibilize neste painel, antes da audiência pública do projeto de concessão, as informações aplicáveis ao momento, bem como as planilhas ou dados estruturados pertinentes;

9.2.4. elabore e disponibilize, antes da audiência pública, uma versão didática e acessível do PER (exemplo à peça 44), contendo informações gerais sobre os serviços de recuperação e manutenção e sobre as principais obras e os prazos de execução, com mapa simplificado, indicando

localizações, quantidades e extensões;

9.2.5. elabore e divulgue um anuário de execuções contratuais de todas as concessões, em linguagem acessível, com informações sobre as obras previstas e efetivamente realizadas no exercício, assim como as obras previstas para o exercício seguinte, acompanhadas de mapa explicativos e descrições simplificadas;

9.2.6. defina e adote padrão de *layout* e conteúdo para os relatórios de acompanhamento dos investimentos a serem apresentados pelas concessionárias, visando completude, consistência e comparabilidade das informações;

9.2.7. concentre as informações de cada concessão rodoviária em sua respectiva página no portal, de forma a organizar o acesso, ainda que detalhamentos sejam disponibilizados por *links* disponíveis nesta mesma página;

9.2.8. inclua nessas páginas de cada concessão informações sobre a comissão tripartite, contendo: atas e cronogramas das reuniões, relatórios anuais, número do processo SEI, bem como orientações sobre a forma de acompanhamento e participação nas reuniões por interessados; e

9.2.9. divulgue essas informações previamente à realização das reuniões das comissões tripartite, com antecedência suficiente para possibilitar ampla participação;

9.3. dar ciência à ANTT de que a ausência da planilha de investimentos obrigatórios, no formato do Sigicor, na documentação dos editais, contraria o previsto no art. 38 da IN ANTT 38/2025;

9.4. autorizar: (i) a realização de acompanhamento para o ciclo 2025/2026, tendo por objeto a transparência ativa nas concessões rodoviárias federais; e (ii) o monitoramento das determinações e recomendações aqui efetuadas;

9.5. comunicar esta decisão e encaminhar cópia da peça 66: (i) à Agência Nacional de Transportes Terrestres; (ii) ao Ministério dos Transportes; (iii) à Comissão de Infraestrutura do Senado Federal; (iv) à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados; e (v) à Controladoria-Geral da União.

9.6. levantar o sigilo da peça 55, nos termos do art. 4º, § 2º, da Resolução TCU 249/2012;

9.7. arquivar este processo (art. 169, V, do Regimento Interno-TCU).

10. Ata nº 49/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/12/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2846-49/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral