



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

CD/23816.51248-00

## **RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2023**

### **COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES (COI)**

**AVN 005/2023-CN, AVN 008/2023-CN, e AVN 020/2023-CN, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves no exercício de 2023.**



Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida e outros



\* C D 2 3 8 1 6 5 1 2 4 8 0 0 \*

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

## SUMÁRIO

1.1	Introdução.....	2
1.2	Análise.....	3
2	VOTO.....	5
Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU.		
	Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI.....	8
	AVN 05/2023-CN e AVN 20/2023-CN: obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS. .9	
	AVN 08/2023-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ.....	17

### 1.1 Introdução

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

- Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;
- Ampliação de capacidade da BR-290/RS.

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 29/11/2023, e foram encaminhados pela Presidente da CMO ao Comitê por meio do Ofício 221/2023/CMO de 05/12/2023. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do previsto no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves que, sobre elas, se manifestará em relatório único.

Parágrafo único. A deliberação da CMO sobre o relatório de que trata o caput precederá a do relatório do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual.



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

**1.2 Análise**

O art. 145 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras e serviços com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

Art. 145. O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:

I - a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 144; e

II - as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial:

- a) os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
- b) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local, decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- c) a motivação social e ambiental do empreendimento;
- d) o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- f) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- i) empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
- j) custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
- k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2024 (PLN nº 29/2023-CN) e com o objetivo de avaliar a situação e a gravidade dos indícios de irregularidade dos empreendimentos, bem como para conhecer as providências adotadas pelos gestores no sentido de esclarecer ou sanar irregularidades, em concordância com o § 2º do art. 134 do PLN nº 04/2023



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

(PLDO 2024), esta Comissão promoveu, atendendo requerimento do COI, audiência pública para debater a matéria no dia 22/11/2023. A realização destas audiências também se mostra em conformidade com o art. 148 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), o que torna legítima a utilização das informações trazidas ao conhecimento do Comitê para a avaliação dos avisos pendentes de deliberação que tratam da indicação de bloqueio ou desbloqueio de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da LOA 2023. Foram convidados a participar desses eventos os representantes do TCU responsáveis pelas fiscalizações realizadas e também os gestores dos órgãos/entidades encarregados da execução do empreendimento.

As visões, muitas vezes divergentes dos participantes dos eventos sobre a natureza dos indícios, isto é, se de fato constituem irregularidades ou se decorrem de questões metodológicas diferenciadas adotadas pelo gestor e pelo órgão de controle, foram de extrema relevância para orientar o conjunto dos membros da CMO na difícil decisão de votar pela paralisação ou não dos empreendimentos sob enfoque, de notória importância socioeconômica para o País.

Assim, o **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo dos indícios de irregularidades informados pelo TCU, as informações prestadas pelos gestores e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como detentores de indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 14.436/2022 (LDO 2023).

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê propõe à CMO adotar como critério de trabalho não bloquear a execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira;
- b) em que os gestores já adotaram ou informaram a esta Comissão que vão adotar as medidas necessárias ao completo saneamento ou ao satisfatório esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU; e
- c) em que o interesse público se revele mais bem atendido com o prosseguimento da obra e não com sua paralisação, em razão da importância socioeconômica do empreendimento, dos custos da paralisação, inclusive perdas de serviços já executados, além dos riscos para a população e para o meio ambiente, entre outros fatores, conforme previsto no art. 145 da LDO 2023.



# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

Nestes casos, a decisão política de continuidade da obra em nada deve prejudicar o prosseguimento das ações de fiscalização para identificar eventuais condutas negligentes ou dolosas de agentes públicos ou privados, de conformidade com o § 8º do art. 149 da LDO 2023.

Entre as medidas corretivas a serem adotadas pelos gestores estão a repactuação, rescisão, revogação ou anulação dos instrumentos contratuais, a realização de estudos técnicos, reformulação de projetos, entre outros, ou, ainda, suspensão, pelo próprio gestor, da liberação de recursos até o saneamento das pendências.

## 2 VOTO

Inicialmente, cabe a este Comitê informar que parte dos avisos analisados neste relatório estão há meses pendentes de apreciação pela Comissão e, conseqüentemente, sem decisão definitiva sobre o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação pelo Tribunal de Contas da União. Este atraso prejudica a análise, por parte do Congresso Nacional como titular do Controle Externo, dos achados apontados pelo Tribunal, bem como prejudica a eficácia das decisões tomadas por esta Comissão.

Feitos esses registros, este Comitê, após examinar os apontamentos feitos pelo TCU, as medidas corretivas adotadas ou a adotar pelos gestores, conforme consignado no Anexo 1, e a importância socioeconômica dos empreendimentos, decide:

- **PROPOR O DESBLOQUEIO**, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo a este parecer, da execução física, orçamentária e financeira das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS na LOA/2023, arquivando o AVN 05/2023 e o AVN 20/2023;
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira das obras de construção da BR-040/RJ – Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2023, arquivando o AVN 08/2023;

Por fim, este Comitê submete este Relatório à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista nos arts. 24 e 122 da Resolução nº 1/2006-CN.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

**RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI**

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 05/2023-CN	1478/2022-GP/TCU	Auditoria realizada nas obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS.	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do empreendimento e arquivar os Avisos.
AVN 20/2023-CN	815/2023-GP/TCU	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, executadas a partir do 13º termo aditivo do contrato de concessão PG-016/97-00 firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A (Concepa).	
AVN 08/2023-CN	203/2023-GP/TCU	Pedidos de Reexame interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, pela empresa Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio – Concer e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT contra o Acórdão 738/2017-TCU-Plenário	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2021) e arquivar o Aviso

Brasília/DF, de dezembro de 2023

Deputado DANIEL ALMEIDA  
Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI

Deputado LUCIANO VIEIRA  
(PL/RJ)

Deputado RUY CARNEIRO  
(PSC/PB)

Deputado ALEX SANTANA  
(REPUBLICANOS/BA)

Deputado IGOR TIMO  
(PODEMOS/MG)

Deputado ODAIR CUNHA  
(PT/MG)

Deputado MARCO BERTAIOLLI  
(PSD/SP)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

Senador CARLOS VIANA  
(PODEMOS/MG)

Senador MAGNO MALTA  
(PL/ES)

Senador MARCELO CASTRO  
(MDB/PI)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

CD/23816.51248-00

**Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI**





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

**AVN 05/2023-CN e AVN 20/2023: obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS**

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

**Programa de Trabalho:**

26.846.2126.00P5.0043/2016 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) No Estado do Rio Grande do Sul

**Objeto:**

Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre/Concepa

**Irregularidade:**

Superfaturamento no cálculo da remuneração das obras (IGP)

Superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos frente ao mercado (IGP)

Superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem (IGP)

Superfaturamento no transporte de material para bota-fora (IGP)

Projeto executivo deficiente (IGC)

Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU (IGC)

**Histórico****Informação do TCU:**

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-290/RS (trecho Porto Alegre/Osório), o TA 13 celebrado em 2014, pelo qual a União contratou com a concessionária Concepa a ampliação de capacidade de um determinado trecho de obra não previsto no contrato original. Como contrapartida a esses investimentos, o referido termo aditivo estabeleceu que as obras seriam remuneradas por aporte de recursos públicos ou, alternativamente, pela prorrogação do contrato de concessão.



# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

Desde o processo destinado a aprovar a LOA2018, este Comitê faz constar de seus Relatórios<sup>1</sup> informações referentes ao Termo Aditivo ora em comento. Para privilegiar a economia processual, tais informações não serão novamente transcritas por este Comitê. Debruçamo-nos sobre as informações recentes, as quais, a nosso juízo, são suficientes para lastrear nosso juízo de valor, bem como para dar a transparência necessária que o tema demanda.

Concentrando-nos nas informações mais recentes que fundamentam a posição do COI para o exercício de 2023 a que se refere o relatório, temos que o Acórdão 2538/2022 – TCU – Plenário registrou que, embora naquele ano já se tivesse o contrato encerrado e a Tomada de Contas Especial aberta, persistiam o processo administrativo em que ainda se apuravam os haveres e deveres das partes, e duas ações judiciais movidas pela concessionária em face da União a fim de discutir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e buscando a declaração da legalidade dos 13º e 14º termos aditivos. Assim sendo, como a manutenção do apontamento de irregularidade não prejudicava a continuidade da operação da concessão, agora com outro contrato independente, e como ainda existia o risco potencial de celebração de algum tipo de encontro de contas administrativo de reequilíbrio relativo às irregularidades de questão (já sem sequer a cobertura das garantias contratuais do contrato encerrado), optou a Corte por manter a indicação de IG-P, a qual foi acatada pelo Congresso Nacional, permanecendo a obra no Anexo VI da LOA/2023.

O relatório de fiscalização de 2023 acrescenta que, no processo de apuração de haveres e deveres (SEI 50500.192251/2017-03), a autarquia emanou a Deliberação-ANTT 123, de 21/3/2022 (DOU de 22/3/2022, Seção 1, p. 58), com aprovação de encontro de contas ao final de contrato, cujo montante em favor da União é de R\$ 227.638.931,32 a valores de agosto de 2022; a Concepa recorreu administrativamente, tendo sido denegado o recurso pela Agência. Judicialmente,

1 [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2023, Relatório 2, fls. 45 a 52);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER\\_COI.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER_COI.pdf) (LOA2022, Relatório 2, fls. 66 a 73);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2021, Relatório 2, fls. 43 a 50);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI\\_2\\_PLOA.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI_2_PLOA.pdf) (LOA2020, Relatório 2, fls. 34 a 40);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI\\_Obras\\_inacab.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI_Obras_inacab.pdf) (LOA2019, Relatório 2, fls. 47 a 52);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI\\_PLOA%202018.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI_PLOA%202018.pdf) (LOA2018, Relatório 2, fls. 42 a 46).



# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

identifica duas ações movida pela Concepaa fim de discutir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e buscando a declaração da legalidade dos 13º e 14º termos aditivos (o primeiro é justamente o que deu margem à obra - ações 1011971-52.2018.4.01.3400 e 1035087-19.2020.4.01.3400, ambas em trâmite na 9ª Vara Federal de Brasília/DF); não se localizou decisão de mérito até o momento<sup>2</sup>.

Aduz o relatório que as circunstâncias relevantes para a recomendação ou não da irregularidade são:

- a) a concessionária já não opera mais o trecho (desde 2018), estando o contrato de concessão em fase de encerramento (SEI 50500.192251/2017-03);
- b) ausência de dotação orçamentária para a funcional 26.846.2126.00P5.0043 no projeto da LOA 2024, bem como em rubrica semelhante;
- c) já houve aprovação do cálculo realizado pela agência reguladora, por meio da Deliberação ANTT 123, de 21/3/2022, no valor de R\$ 227.638.931,32, a preços atualizados, em favor da União;
- d) no âmbito desta Corte de Contas já houve a instauração de processo de tomada de contas especial – TC 034.492/2020-8 – decorrente do presente processo e com o intuito de ressarcir o Erário do dano calculado de R\$ 104.706.621,54 (valor histórico atualizado até 5/2/2021);
- e) o citado processo (TC 034.492/2020-8) cuida da integralidade do débito calculado para as quatro irregularidades classificadas como IGP e se encontra em fase final de instrução de mérito;
- f) existem duas ações judiciais movidas pela concessionária discutindo o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Tais circunstâncias, afirma, retiram a possibilidade de execução financeira e orçamentária do contrato em si, e os procedimentos apuratórios (Tomada de Contas Especial no TCU e processo contratual de encontro de contas na ANTT) discorrem sobre valores formalmente definidos como créditos da União (“Disso resulta que, em última análise, não haveria possibilidade de bloqueios de orçamento que seriam destinados à concessionária, sendo inútil a manutenção do empreendimento no quadro bloqueio.”)

Finalmente, o recente Acórdão 1965/2023 – TCU – Plenário reconhece que, no exercício corrente, poucas modificações fáticas ocorreram, tendo o processo administrativo de encontro de contas avançado em algumas etapas, mas ainda pendente de conclusão. Na mesma linha do

<sup>2</sup> Essa condição foi corroborada por consulta direta aos registros eletrônicos do processo promovida pelo COI em 17/11/2023.



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

relatório de fiscalização, o Tribunal aponta que “a manutenção das irregularidades como IGP impõe custos administrativos à ANTT, ao TCU e ao Congresso Nacional na condução anual das atividades de controle”, custos esses que estariam ocorrendo em paralelo às outras iniciativas em torno das irregularidades em questão, a saber, “o processo administrativo de apuração de haveres e deveres com relação a esse empreendimento (SEI 50500.192251/2017-03) conduzido pela Agência Reguladora, a avaliação das alegações de defesa das citações realizadas no âmbito da TCE aberta no TC 034.492/2020-8, assim como a conclusão da análise da oitiva proposta nas peças 311 e 312 dos presentes autos, ambos processos sob a responsabilidade do TCU”. Desta feita, propôs o Relator, “com base na racionalidade administrativa, [ ..] a alteração da classificação das irregularidades citadas no Acórdão 140/2020-TCU-Plenário de IGP para IGC, sem prejuízo de destacar que na condução dos trabalhos, seja na TCE ou na avaliação da oitiva feita nestes autos, a unidade técnica poderá, se a situação demandar, propor novas ações, como por exemplo a reclassificação da irregularidade para IGP, de forma a garantir a efetividade das decisões desta Corte de Contas”. Ressalva, ainda, que essa modificação “não permite inferir ou emitir qualquer juízo no sentido de que as irregularidades foram sanadas ou que o TCU pretende, sob nenhuma forma, autorizar a continuidade da exploração da concessão pela Concepa ou, ainda, a realização de eventuais obras pela mencionada Concessionária”. O raciocínio foi acolhido pelo Plenário do Tribunal, que comunicou à CMO “sobre a reclassificação, para IGC, dos indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontadas no empreendimento das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, objeto do 13º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-016/97-00”. De igual forma, a relação de obras com recomendação de paralisação encaminhada em caráter definitivo pelo Acórdão 2207/2023 – TCU - Plenário não incluiu o contrato em questão entre aquelas obras com IGP.

**Informações do gestor:**

## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

A ANTT acrescentou<sup>3</sup>, em resposta ao pedido de informações do COI, que entende que a conclusão e entrega das obras ao final de 2015<sup>4</sup> implica na ausência de dotação orçamentária para sua continuidade, o que não justificaria a suspensão da execução orçamentária e financeira. Informa que Além disso, vale ressaltar que o contrato de concessão com a Concepa foi encerrado em 3 de julho de 2018, inclusive quanto ao procedimento de apuração da haveres e deveres; a concessionária recebeu Guia de Recolhimento da União (SEI nº 13426831) para o pagamento do valor devido pela concessionária ao Poder Público, conforme a Deliberação ANTT nº 123, de 21 de março de 2022. Por esses motivos, soma-se aos argumentos do Tribunal no Acórdão em que reclassificou as irregularidades para IG-C, pela ineficácia da inclusão no mecanismo de bloqueio.

Na audiência realizada pelo COI em 22/11/2023, o representante do TCU apontou que as razões para a mudança de posição do TCU foram o encerramento do contrato, a ausência de dotação orçamentária para a obra, a existência de tomada de contas especial em aberto, a existência de um novo contrato de concessão operando no trecho e – o que seria distinto em relação a 2022 – o encerramento formal, na esfera administrativa, do encontro de contas, com a formalização do débito, o que impediria uma mudança de posição da ANTT. Os representantes da Agência corroboraram o caráter definitivo da decisão administrativa de encerramento da apuração de deveres e haveres, tendo acionado a Advocacia Geral da União para a respectiva cobrança executiva. Informam que a concessionária formulou à justiça pretensões contrárias a essa conclusão, mas desconhecem decisão judicial em caráter liminar ou definitivo que tenha se pronunciado sobre o mérito do respectivo pedido.

**Proposta do COI:**

Trata-se de modificação da apreciação de mérito do próprio Tribunal de Contas da União (TCU) sobre situação fática que em muito pouco se alterou em relação ao ano passado: persiste o risco teórico de desembolsos financeiros provenientes das gravíssimas irregularidades em questão, dado que não se encerrou o processo administrativo do encontro de contas (ainda que, como lembra o Tribunal, “os processos, tanto no TCU, quanto na ANTT, discorrem sobre créditos em

3 Ofício SEI nº 38612/2023/AESPI/DIR-ANTT, encaminhando a nota informativa SEI nº 349/2023/CIPAC/GERER/SUROD/DIR

4 Detalhando que 89,61% das obras previstas pelo termo aditivo foram entregues corretamente, enquanto aquelas não implantadas, ou executadas de forma parcial, tiveram os valores excluídos do ajuste inicialmente previsto.



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

favor da União e não valores a serem pagos à Concepa”). No PLOA 2024, não constam dotações para o reequilíbrio em questão, tanto nas programações originais quanto em rubricas que possam indicar semelhança.

Em seu relatório para o PLOA/2022, o COI manifestava-se no sentido de que:

Não havia dotações destinadas ao contrato nos orçamentos de 2019, 2020 e 2021, assim como não há no PLOA 2022 (de fato, a última manifestação da ANTT é a de, fundamentadamente, consolidar o cálculo preciso de um grande valor a cobrar da concessionária ao final do encontro de contas, quer decorrente da malversação do aporte para a obra isoladamente, quer do fluxo de caixa total do conjunto de eventos da concessão). Persiste, de toda forma, a constatação de que a manutenção do bloqueio (agora, com efeitos apenas orçamentário-financeiros) vem exatamente reforçar um curso de ação que a Agência felizmente passou a adotar. Neste sentido, é coerente com o mecanismo orçamentário a realização de bloqueio, uma vez que se previne não só o pagamento de futuros valores de pleitos adicionais quanto, também, eventuais saldos de restos a pagar eventualmente existentes,

Tal vem sendo, efetivamente, o curso de ação da ANTT, que formalizou seu entendimento do valor devido pela concessionária à União em função do encerramento do contrato (R\$ 227.638.931,32 – Deliberação ANTT 123, de 21/3/2022), bem como do Tribunal (pelo próprio fato de ter formalizado e colocar em andamento uma Tomada de Contas Especial, cujo pressuposto de constituição é a existência de um débito em favor dos cofres públicos).

Cabe ao COI avaliar o balanço de riscos para que a supressão do bloqueio orçamentário como uma atividade de controle, nestas circunstâncias, não traga, como contrapartida da redução do custo administrativo, a possibilidade de prejuízos à União. O Comitê propôs, e a CMO aprovou, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, critérios específicos para a apreciação de indicações de paralisação, para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, em toda a variedade que podem assumir tais situações, abordando os critérios gerais que orientam a opção de não inclusão de empreendimentos no quadro de bloqueio no caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, se não houver outros indícios de risco de dano ao Erário peculiares a cada caso específico, a saber:

I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

- a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
  - b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditivção para ampliação do objeto; ou
  - c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;
- II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes da execução contratual ou de qualquer outro fundamento para pagamentos ou compromissos futuros.

Em relação a essa rigorosa grade de critérios, pode-se entender de forma favorável o enquadramento do caso em exame: não há qualquer tentativa ou manifestação da administração no sentido de reformar, retomar, ou mesmo reconhecer algum tipo de crédito ou abatimento, à contratada em função das irregularidades em comento.

Assim, o quadro fático permite ao COI acolher a modificação de posicionamento do TCU no sentido de não ser a manutenção da recomendação de paralisação (portanto, a inserção no quadro de bloqueio) um instrumento indispensável de proteção ao Erário no caso, dado que o potencial de desembolsos indevidos encontra-se limitado pela condição de encerramento do contrato e pelas atividades administrativas levadas a efeito de forma sistemática pelo órgão gestor (processo de encontro de contas da rescisão, com apuração formal de saldo credor em favor da União), pelo TCU (constituição e desenvolvimento de processo de Tomada de Contas Especial em função das irregularidades que ensejaram o bloqueio original), e ainda pela ação do sistema de justiça criminal (ações de investigação criminal acima mencionadas). Desta forma, especialmente



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

em função do trânsito em julgado administrativo da apuração de haveres e deveres pela ANTT ocorrido desde a última decisão da CMO a respeito, pouca plausibilidade persiste de que, administrativamente, todos esses órgãos mudem pelo avesso suas posições até hoje consistentemente adotadas e admitam passar por cima de todas as irregularidades amplamente demonstradas e reconheçam algum tipo de transferência orçamentária à concessionária.

Com base nesses fundamentos, propõe o Comitê que a retirada da obra em questão do Anexo VI da LOA 2023.





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

**AVN 08/2023-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ**

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

**Programa de Trabalho:**

26.846.2126.0007.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste

26.846.2126.0007.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2017 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2019 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

**Objeto:**

Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00, de 31/10/1995: Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio

**Irregularidades:**

Sobrepço no orçamento da obra.

Sobrepço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

**Informação do TCU:**

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), pelo qual a União contratou com a concessionária Concer um determinado trecho de obra, remunerando-a por meio de pagamentos diretos dos cofres públicos. A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização apontava:



# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R\$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de 5 anos após a assinatura do contrato.

Entretanto, após a apresentação dos projetos pela concessionária, em setembro de 2013, e a respectiva aprovação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o orçamento da obra ficou superior ao previsto em edital, motivo pelo qual houve a necessidade de se recompor à concessionária, os valores de investimentos que ultrapassaram os R\$ 80.000.000,00 iniciais. Como forma alternativa ao aumento do valor do pedágio para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

Desde o processo destinado a aprovar a LOA2018, este Comitê faz constar de seus Relatórios<sup>5</sup> informações referentes ao Termo Aditivo ora em comento. Para privilegiar a economia processual, tais informações não serão novamente transcritas por este Comitê. Debruçamo-nos sobre as informações recentes, as quais, a nosso juízo, são suficientes para lastrear nosso juízo de valor, bem como para dar a transparência necessária que o tema demanda.

Concentrando-nos nas informações mais recentes que fundamentam a posição do COI para o exercício de 2023 a que se refere o relatório, temos que o Acórdão 2094/2022 – TCU Plenário dá ciência de que a agência reguladora informou que foram concluídas as avaliações e os esclarecimentos técnicos relacionados ao projeto e ao orçamento objeto da revisão, não tendo sido

5 [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2023, Relatório 2, fls. 34 a 43);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_1.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_1.pdf) (LOA2023, Relatório 1, fls. 8 a 22);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER\\_COI.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER_COI.pdf) (LOA2022, Relatório 2, fls. 51 a 60);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_3.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/LOA/Relatorio_COI_3.pdf) (LOA2023, Relatório 1, fls. 13a 26);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2021, Relatório 2, fls. 29 a 38);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Parecer\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Parecer_COI_2.pdf) (LOA2021, Relatório 1, fls. 30 a 43);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI\\_2\\_PLOA.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI_2_PLOA.pdf) (LOA2020, Relatório 2, fls. 24 a 30);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_1.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio_COI_1.pdf) (LOA2020, Relatório 1, fls. 44 a 56);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI\\_Obras\\_inacab.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI_Obras_inacab.pdf) (LOA2019, Relatório 2, fls. 36 a 43);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI\\_PLOA%202018.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI_PLOA%202018.pdf) (LOA2018, Relatório 2, fls. 36 a 42).



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

até então promovida a oitiva da concessionária para fins de contraditório, o que impedia um posicionamento final formal da ANTT acerca do resultado final do exame e de eventuais formalizações de retificação contratual no sentido de sanear as irregularidades. Noticia-se também manifestações oficiais da concessionária ao mercado em que “é clara a intenção do grupo de continuar com o contrato de concessão e de garantir reequilíbrios contratuais adicionais”, explorando a continuidade da concessão então imposta por liminar judicial. Inexistente qualquer fato novo no âmbito da análise das irregularidades e da relação contratual, e persistindo as gravíssimas irregularidades apontadas, o Acórdão manteve a recomendação de paralisação, o que foi endossado pelo Congresso Nacional, mantido portanto o objeto no Anexo VI da LOA/2023.

A última decisão colegiada sobre o tema refere-se ao Acórdão 367/2023 – TCU – Plenário, objeto do Aviso ora examinado, que aprecia recurso formulado pelo Ministério Público junto ao TCU contra a decisão do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário de não aplicar sanções pessoais aos responsáveis pelas irregularidades apontadas. Na oportunidade, a Concer e a própria ANTT pugnaram ainda pela supressão do item 9.2 da decisão recorrida, que vedava à ANTT promover “a extensão do prazo da concessão como remédio ao inadimplemento das obrigações financeiras assumidas pelo Poder Concedente e meio instrumental para promoção do reequilíbrio do contrato em razão desse inadimplemento”. Todos os recursos foram conhecidos e, no mérito, negados pelo Plenário (igual sorte tiveram embargos de declaração contra o mesmo Acórdão, rejeitados pelo Acórdão 2018/2023 – TCU – Plenário). Assim, nenhuma modificação fática ou jurídica trouxe o Acórdão em referência sobre o universo de irregularidades que ensejou a determinação de inclusão da obra no Anexo VI das sucessivas Leis Orçamentárias.

O relatório de fiscalização de 2023 (TC 023.204/2015-0) dá conta de novas atualizações nas informações da ANTT, que relata que seu cálculo preliminar “indica que os valores já pagos superam o valor de obra executado pela concessionária” (posição objetada pela empresa), estando a definição de valores líquidos a receber da concessionária por meio de uma 15ª Revisão Extraordinária da concessão (estimada pela área técnica em R\$ 72.906.815,43 a preços iniciais de abr./1995 ou R\$ 472.537.979,74 a preços correntes de ago./2022) nas mãos da Diretoria Colegiada da ANTT para deliberação desde 17/07/2023. A análise técnica do Tribunal aponta que as providências saneadoras foram desenvolvidas internamente pela ANTT, com o recálculo preciso do estado de conclusão da parcela de obra entregue e das correções devidas ao fluxo de caixa da



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

concessão por irregularidades técnicas e financeiras, mas ainda carecem de formalização por meio dos atos administrativos e contratuais de revisão da concessão. De fato, a concessionária manifesta cerrada oposição judicial a essa decisão regulatória, como adiante se relata.

A fiscalização atualiza os valores envolvidos nas irregularidades: em relação ao sobrepreço nos orçamentos da obra, sempre a preços da data-base de maio/2012, oscilava entre R\$ 72.800.201,81 (22,59%) na primeira avaliação pelo TCU do orçamento apresentado pela Concer em 2013, R\$ 276.922.657,93 (57,88%) na avaliação pelo TCU do orçamento revisado pela Concer em 2017, atingindo R\$ 360.564.610,80 (66,09%) na avaliação pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC do orçamento final apresentado pela Concer em 2018. Em relação à inexecução da obra, o custo direto apurado pela revisão exaustiva in loco pela UFSC do montante de obras executadas é de R\$ 185.737.876,99 (preços mai./2012), o que corresponde a 34,05% do valor dos serviços previstos em projeto. Em termos da execução física, a obra encontrava-se na mesma data em 35,13 %.

Como síntese das apurações, a ANTT concluiu que o valor necessário para reequilibrar o contrato, ou seja, para igualar o valor que já foi pago à Concer especificamente para a obra ao valor aplicado na obra, equivale a R\$ 72.906.815,43 (preços na data-base de abr./1995) ou R\$ 472.537.979,74 a preços correntes (ago./2022).

O relatório indica, ainda, que desde 28/2/2021 a Concer continua à frente da concessão (com prazo contratual vencido), primeiro, sob efeito de decisões liminares nas ações judiciais 1006526-63.2021.4.01.0000 e 1006184-52.2021.4.01.0000, que estenderam o prazo da concessão em 579 e 138 dias, e em seguida em função de suspensão de liminar e de sentença 3244-DF (2023/0044642-0) do Superior Tribunal de Justiça – STJ, em que se limitou a extensão do prazo do contrato PG-138/95-00 até a conclusão de processo licitatório e a efetiva delegação dos serviços à nova concessionária. Além disso, o próprio equilíbrio financeiro da concessão é objeto de pleitos judiciais da concessionária requerendo alteração dos valores do contrato em seu favor (Ações Ordinárias nº 1003618-57.2017.4.01.3400 e 1025293-08.2019.4.01.3400 e ação de Produção Antecipada de Provas nº 1004885-30.2018.4.01.3400, todas em trâmite perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal). Nesse conjunto de ações, a concessionária alega ao final que, baseado em levantamentos periciais, a Concer seria credora da União por R\$ 343.391.360,00 (a valores atualizados até ago./2020) em função das obras, o que, somado a outros itens relativos



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

ao contrato de concessão, elevaria a posição credora da concessionária a R\$ 2.017.739.685,78 (a valores atualizados até fev./22). Como compensação desse suposto desequilíbrio, pleiteia extensão da concessão – já vencida – até 31/12/2045 (23 anos adicionais contatos a partir do ano de 2022) mantendo a tarifa nominal em R\$ 11,60 e a mesma estrutura de custos operacionais no período de extensão, além de um aporte adicional a ser pago pela União (no ano 27 da concessão) de R\$ 298.911.443,79 (a valores de fev./2022). Ainda na esfera judicial, no processo 1025293-08.2019.4.01.3400 a Concer obteve antecipação de tutela para impedir a ANTT de promover redução nas tarifas de pedágio abaixo de um limite nominal (R\$ 11,60), o que impede a Agência de promover, na prática, modificações regulatórias destinadas a promover reequilíbrios financeiros no contrato (como a mencionada 15ª Revisão Extraordinária, apontada como necessária para a recuperação dos valores devidos à União). Outra consequência dessa decisão é o aprofundamento do saldo devedor à medida que o prazo de concessão se estende no tempo, ao tempo em que a pessoa jurídica titular da obrigação (a concessionária) é uma Sociedade de Propósito Específico, que se extingue econômica e juridicamente com o fim da concessão – o que faria com que uma eventual recuperação desse crédito pela União fosse bastante improvável.

O relatório traz menção a tentativas da empresa controladora da concessionária de realizar acordo com a União (registradas formalmente pela empresa em vários momentos), bem como alegações de imprensa de que haveria “tentativa do Ministério dos Transportes de firmar acordo com a Concer para que a concessionária finalize as obras da Nova Subida da Serra e execute a duplicação de cerca de 15 kms da atual pista de descida da Serra de Petrópolis.” (existindo expressa vedação, em caráter geral, do item 9.3.2. do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário, que determina à ANTT:

9.3.2. abstenha-se de prorrogar concessões de serviços públicos, ainda que em razão de reequilíbrio econômico-financeiro, sem expressa autorização no instrumento convocatório e no contrato de concessão original, em cumprimento ao disposto nos arts. 3º, 41, 55, XI, e 57, I, da Lei 8.666/1993, e 14 da Lei 8.987/1995;

Por todos esses fatos, o relatório de fiscalização propõe a manutenção da recomendação de paralisação do Termo Aditivo relativo às obras e determinação à ANTT para que demonstre os



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

resultados da Revisão Extraordinária eventualmente deliberada e celebrada obedecendo ao saneamento das irregularidades apontadas.

Por fim, o recentíssimo Acórdão nº 2346/2023 – TCU – Plenário corrobora a posição do relatório de auditoria, mantendo a recomendação de paralisação e determinando à ANTT que encaminhe, tão logo seja aprovada, a formalização da 15ª Revisão Extraordinária para verificação do atendimento das medidas saneadoras. No Voto condutor da decisão, o Relator reitera a ocorrência de abissal diferença entre as pretensões da concessionária contra a União, deduzidas em sede de ação judicial (R\$ 1.333.015.343,03 como remuneração da obra e R\$ 2.017.739.685,78 como valor total do desequilíbrio contratual) e as conclusões finais da ANTT sobre o saldo credor em favor do Tesouro (R\$ 472.537.979,74, data-base agosto/2022), o que sugere pouca plausibilidade de aceitação voluntária da revisão extraordinária pela Concer. Lembra ainda que “a tarifa calculada e que deveria estar sendo cobrada nos pedágios da Concer é de R\$ 9,10 [...], enquanto, na prática, a tarifa cobrada é de R\$ 12,60 [...]”, por força de liminar judicial. Todos esses desequilíbrios apontam para a elevada probabilidade de que a resolução final venha a realizar-se na execução normal do contrato de concessão.

O Voto traz ainda alegações formuladas pela concessionária ao TCU<sup>6</sup> indicando interesse da empresa em, mais uma vez, obter prorrogação do contrato vigente a pretexto de concluir a obra. Alinha essas demandas com informações sobre o grupo controlador da empresa: dificuldades de honrar compromissos financeiros (devido à elevada alavancagem com que opera) e distribuição de dividendos “em montante bem superior ao seu lucro anual, graças a expressiva captação de empréstimos e financiamentos, especialmente de curto prazo”, o que evidencia que a Concer (empresa concessionária) vem sendo utilizada pela controladora para manobras financeiras que comprometem de forma gravíssima as suas condições econômicas de operação da concessão e de honra dos compromissos financeiros com o poder concedente. Todos esses motivos relativos ao

6 “Ressalto ainda que, no TC 014.689/2014-9, a Concer juntou registro de reunião ocorrida no dia 24/5/2023 (peça 380), em que o Grupo Triunfo teria apresentado proposta inicial de acordo com a ANTT para o contrato PG-138/95-00. Nas peças seguintes (peças 381 a 384), a concessionária acostou registros de reuniões ocorridas posteriormente à primeira, sugerindo que ANTT e o Grupo Triunfo estão em tratativas para realizar um acordo de prorrogação de contrato em que a obra da Nova Subida da Serra poderia ser iniciada ainda em outubro deste ano, com previsão de conclusão em julho de 2026. Corroborando com a informação acerca de um possível acordo, foi publicada, em 27/7/2023, pela Agência Infra, notícia de uma tentativa do Ministério dos Transportes de firmar acordo com a Concer para que a concessionária finalize as obras da Nova Subida da Serra e execute a duplicação de cerca de 15 kms da atual pista de descida da Serra de Petrópolis (peça 537)”.



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

risco de contraparte somam-se às constatações diretamente verificadas no contrato para afastar a possibilidade de afastar a recomendação de paralisação.

**Informações do gestor:**

Em resposta à solicitação de informações por parte do Comitê, a ANTT<sup>7</sup> corrobora as informações acima descritas, informando que as conclusões do trabalho pericial direto realizado pela UFSC, já validadas pela área técnica da Agência dos pontos de vista de engenharia e econômico-financeiro, permitiram uma melhor avaliação dos montantes de reequilíbrio econômico-financeiro e subsidiaram o processo da 15ª Revisão Extraordinária (RE), pelo qual serão realizados ajustes nos fluxos de caixa original e marginal da concessão e que representaria, quando concluído e formalizado contratualmente, a materialização das providências de saneamento das irregularidades. O mencionado processo encontra-se em análise pela Diretoria Colegiada da ANTT (Processo nº 50500.153619/2022-77). Conclui que:

[..] esta agência entende que a 15ª Revisão Extraordinária, que se encontra em fase final para deliberação e aprovação da Diretoria Colegiada da ANTT, bem como as análises em relação aos projetos em curso no processo 50500.069248/2020-34, atenderão, em sua totalidade, as determinações do TCU no processo supracitado, culminando na eventual retirada da classificação de graves com recomendação de paralisação (IGP) na obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ.

Não há menção, na resposta, sobre o andamento dos litígios judiciais que envolvem a concessão.

Na audiência pública convocada pelo COI em 28/11/2023, o representante do TCU acrescentou que decisão do Superior Tribunal de Justiça, datada de fevereiro de 2023, limita o tempo de permanência da Concer à frente da rodovia ao período necessário para conclusão de nova licitação para o trecho e início de nova concessão – o que implicará na extinção dos fluxos de caixa positivos da empresa e, portanto, maior dificuldade para pagamento dos débitos junto à União. Já os dirigentes da ANTT confirmaram a conclusão da instrução do processo administrativo relativo à 15ª Revisão Extraordinária, estando próximo de uma decisão

<sup>7</sup> Ofício SEI nº 38612/2023/AESPI/DIR-ANTT, encaminhando a nota informativa SEI nº 349/2023/CIPAC/GERER/SUOD/DIR



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

administrativa. Quanto ao processo de apuração de haveres e deveres da concessão, não foi concluído pelo fato do prazo contratual não ter sido encerrado por força das diversas decisões judiciais liminares. Nova licitação para o trecho está em andamento no procedimento interno, prevista para ser lançada no primeiro semestre de 2024; a ANTT pretende inserir a continuidade da obra na nova concessão, manifestando não ter nenhuma intenção de retomar a obra com a Concer, pelo que consideram muito improvável a destinação de recursos orçamentários para execução da obra. Em resposta a pergunta formulada pelo coordenador do COI, os dirigentes da Agência confirmaram que a posição da concessionária é de franca oposição às conclusões da ANTT, tanto que a judicialização do caso foi promovida por ela há bastante tempo (e é a única razão pela qual a Concer segue executando a concessão).

**Proposta do COI:**

Como já manifestado por este Comitê em outras ocasiões, trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: segundo as informações colacionadas, o contrato ainda está em andamento, ainda que de forma precária amparado em decisões judiciais liminares, e a obra ainda tem por concluir mais da metade. Assim, o foco da fundamentação da posição do colegiado tem horizonte temporal bastante próximo, lastreado nas considerações sobre a conjuntura imediata da obra.

Com essa perspectiva, entende o Comitê que a afirmação recebida da ANTT em 2023 é absolutamente correta: a 15ª Revisão Extraordinária, quando concluída e formalizada, atenderá as determinações do TCU quanto às irregularidades, culminando na eventual retirada da recomendação de paralisação na obra. Todo o trabalho técnico e administrativo diligentemente encaminhou-se para essa conclusão. Portanto, o marco de liberação da obra é bastante claro: a materialização dessa revisão extraordinária, com efeitos sobre a equação financeira da concessão. Tal medida ainda não ocorreu, nem de forma pactuada, nem como exercício do poder administrativo unilateral do Estado: a ANTT vem envidando os esforços necessários para tanto, mas o processo não chegou ao seu termo – e a oposição cerrada da concessionária torna pouco provável que tenha conclusão efetiva fora do âmbito judicial. Assim, não estão presentes ainda as condições identificadas pela própria agência para o saneamento das irregularidades.





## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

Reforça essa conclusão o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível no reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, insere incertezas de tal monta que afastam a perspectiva de qualquer tipo de novo aporte orçamentário para a obra ou para reequilíbrio econômico-financeiro dela decorrente (ficando claro que o encontro de contas final somente será atingido pela via judicial, e não pela execução orçamentária regular). As informações trazidas pelo Acórdão 2.346/2023 – Plenário acerca da duvidosa engenharia financeira entre a Concer e a controladora tornam ainda mais difícil alguma contemplação em relação a possibilidade de saneamento do problema pela via consensual. Todos esses fatores afastam, inequivocamente, a hipótese de retomada de qualquer tipo de investimento orçamentário nessa programação. Neste sentido, repetimos, o bloqueio será um reforço aos atos de gestão que já vem sendo sistematicamente perseguidos pela ANTT.

Cabe lembrar - até para diferenciar a situação da BR-040/RJ da BR-290/RS também tratada neste Relatório - a grade de critérios aprovada pela CMO, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, critérios específicos para a apreciação de indicações de paralisação, para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, em toda a variedade que podem assumir tais situações, abordando os critérios gerais que orientam a opção de não inclusão de empreendimentos no quadro de bloqueio no caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, que prevê:

I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:

- a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
- b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditivção para ampliação do objeto; ou
- c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no



## CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;

- II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes da execução contratual ou de qualquer outro fundamento para pagamentos ou compromissos futuros.

Aqui, e ao contrário do caso da BR-290, existe ostensiva e reiterada insistência da concessionária em persistir fruindo as condições da concessão, com base em judicialização e medidas precárias, além de manifestações da empresa (não se sabe se meramente protelatórias ou propositivas) no sentido de que seja ainda aproveitado o contrato assim prorrogado para realizar o restante da obra - que de plano afasta qualquer possibilidade de considerar o caso como suscetível de enquadramento nesses critérios (independentemente da posição do órgão público regulador do contrato, o qual tem agido consistentemente nos últimos anos no sentido de tentar sanear as irregularidades e não manter o contrato em questão). Destarte, não há como considerar possível a exclusão do quadro de bloqueio mesmo segundo esses critérios que, ampliativamente, buscam reduzir ao máximo a providência drástica da retenção orçamentária. Ainda que tal retenção incida sobre uma programação que teria muito pouca probabilidade de receber recursos, conforme se depreende da posição manifesta da ANTT, é o espaço que tem o Comitê para contribuir com a proteção ao Erário, e esse espaço será ocupado.

A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio. Estando o Termo Aditivo já inserido Anexo VI da LOA 2023, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, não há providências adicionais a propor para que tal manutenção se efetive, cabendo tão somente o arquivamento do Aviso sem alteração no que já consta do Anexo.





# Relatório do Congresso Nacional (Do Sr. Daniel Almeida)

COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS  
INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E  
SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE  
IRREGULARIDADES GRAVES (COI) -  
AVN 005/2023-CN, AVN 008/2023-CN, e  
AVN 020/2023-CN, por meio dos quais o  
Tribunal de Contas da União encaminhou  
ao Congresso Nacional informações sobre  
obras e serviços com indícios de  
irregularidades graves no exercício de  
2023.

Assinaram eletronicamente o documento CD238165124800, nesta ordem:

- 1 Dep. Daniel Almeida (PCdoB/BA) - Fdr PT-PCdoB-PV
- 2 Dep. Ruy Carneiro (PODE/PB)
- 3 Dep. Igor Timo (PODE/MG)
- 4 Dep. Luciano Vieira (PL/RJ)
- 5 Dep. Odair Cunha (PT/MG) - Fdr PT-PCdoB-PV
- 6 Dep. Alex Santana (REPUBLIC/BA)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº /2023-CN**

*Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto listado neste decreto vinculado ao Programa de Trabalho 26.846.2126.00P5.0043/2016 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) - No Estado do Rio Grande do Sul, constante da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 (LOA 2023), vinculados à Unidade Orçamentária 39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.*

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto abaixo identificado, vinculado ao Programa de Trabalho 26.846.2126.00P5.0043/2016 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) - No Estado do Rio Grande do Sul, constante da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 (LOA 2023), em cumprimento ao art. 149, caput e § 6º c/c o art. 144, da Lei 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023):

I – Programação orçamentária: 26.846.2126.00P5.0043/2016 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) - No Estado do Rio Grande do Sul, vinculada à Unidade Orçamentária 39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

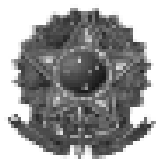
II – Objeto: Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre/Concepa.

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2023.

**Deputado DANIEL ALMEIDA**

Coordenador do COI



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

SF/23474.08534-80

## **RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2023**

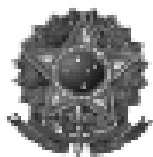
### **COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES (COI)**

**AVN 005/2023-CN, AVN 008/2023-CN, e AVN 020/2023-CN, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves no exercício de 2023.**



Assinado eletronicamente, por Sen. Carlos Viana

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1770999356>



# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

SF/23474.08534-80

## SUMÁRIO

1.1	Introdução .....	2	
1.2	Análise .....	3	
2	VOTO.....	5	
Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU.			
Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI.....			8
AVN 05/2023-CN e AVN 20/2023-CN: obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS ..			9
AVN 08/2023-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ.....			17

### 1.1 Introdução

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

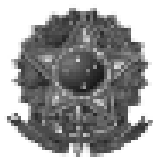
- Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;
- Ampliação de capacidade da BR-290/RS.

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 29/11/2023, e foram encaminhados pela Presidente da CMO ao Comitê por meio do Ofício 221/2023/CMO de 05/12/2023. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do previsto no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves que, sobre elas, se manifestará em relatório único.

Parágrafo único. A deliberação da CMO sobre o relatório de que trata o caput precederá a do relatório do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual.





# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

#### 1.2 Análise

O art. 145 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras e serviços com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

Art. 145. O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:

I - a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 144; e

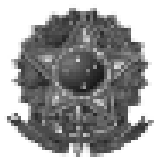
II - as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial:

- a) os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
- b) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local, decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- c) a motivação social e ambiental do empreendimento;
- d) o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- f) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- i) empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
- j) custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
- k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2024 (PLN nº 29/2023-CN) e com o objetivo de avaliar a situação e a gravidade dos indícios de irregularidade dos empreendimentos, bem como para conhecer as providências adotadas pelos gestores no sentido de esclarecer ou sanar irregularidades, em concordância com o § 2º do art. 134 do PLN nº 04/2023







## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

(PLDO 2024), esta Comissão promoveu, atendendo requerimento do COI, audiência pública para debater a matéria no dia 22/11/2023. A realização destas audiências também se mostra em conformidade com o art. 148 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), o que torna legítima a utilização das informações trazidas ao conhecimento do Comitê para a avaliação dos avisos pendentes de deliberação que tratam da indicação de bloqueio ou desbloqueio de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da LOA 2023. Foram convidados a participar desses eventos os representantes do TCU responsáveis pelas fiscalizações realizadas e também os gestores dos órgãos/entidades encarregados da execução do empreendimento.

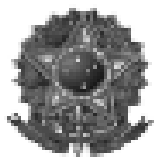
As visões, muitas vezes divergentes dos participantes dos eventos sobre a natureza dos indícios, isto é, se de fato constituem irregularidades ou se decorrem de questões metodológicas diferenciadas adotadas pelo gestor e pelo órgão de controle, foram de extrema relevância para orientar o conjunto dos membros da CMO na difícil decisão de votar pela paralisação ou não dos empreendimentos sob enfoque, de notória importância socioeconômica para o País.

Assim, o **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo dos indícios de irregularidades informados pelo TCU, as informações prestadas pelos gestores e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como detentores de indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 14.436/2022 (LDO 2023).

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê propõe à CMO adotar como critério de trabalho não bloquear a execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira;
- b) em que os gestores já adotaram ou informaram a esta Comissão que vão adotar as medidas necessárias ao completo saneamento ou ao satisfatório esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU; e
- c) em que o interesse público se revele mais bem atendido com o prosseguimento da obra e não com sua paralisação, em razão da importância socioeconômica do empreendimento, dos custos da paralisação, inclusive perdas de serviços já executados, além dos riscos para a população e para o meio ambiente, entre outros fatores, conforme previsto no art. 145 da LDO 2023.





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

Nestes casos, a decisão política de continuidade da obra em nada deve prejudicar o prosseguimento das ações de fiscalização para identificar eventuais condutas negligentes ou dolosas de agentes públicos ou privados, de conformidade com o § 8º do art. 149 da LDO 2023.

Entre as medidas corretivas a serem adotadas pelos gestores estão a repactuação, rescisão, revogação ou anulação dos instrumentos contratuais, a realização de estudos técnicos, reformulação de projetos, entre outros, ou, ainda, suspensão, pelo próprio gestor, da liberação de recursos até o saneamento das pendências.

## 2 VOTO

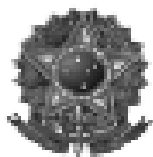
Inicialmente, cabe a este Comitê informar que parte dos avisos analisados neste relatório estão há meses pendentes de apreciação pela Comissão e, conseqüentemente, sem decisão definitiva sobre o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação pelo Tribunal de Contas da União. Este atraso prejudica a análise, por parte do Congresso Nacional como titular do Controle Externo, dos achados apontados pelo Tribunal, bem como prejudica a eficácia das decisões tomadas por esta Comissão.

Feitos esses registros, este Comitê, após examinar os apontamentos feitos pelo TCU, as medidas corretivas adotadas ou a adotar pelos gestores, conforme consignado no Anexo 1, e a importância socioeconômica dos empreendimentos, decide:

- **PROPOR O DESBLOQUEIO**, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo a este parecer, da execução física, orçamentária e financeira das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS na LOA/2023, arquivando o AVN 05/2023 e o AVN 20/2023;
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira das obras de construção da BR-040/RJ – Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2023, arquivando o AVN 08/2023;

Por fim, este Comitê submete este Relatório à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista nos arts. 24 e 122 da Resolução nº 1/2006-CN.





# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

SF/23474.08534-80

## RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 05/2023-CN	1478/2022-GP/TCU	Auditoria realizada nas obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS.	
AVN 20/2023-CN	815/2023-GP/TCU	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, executadas a partir do 13º termo aditivo do contrato de concessão PG-016/97-00 firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A (Concepa).	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do empreendimento e arquivar os Avisos.
AVN 08/2023-CN	203/2023-GP/TCU	Pedidos de Reexame interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, pela empresa Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio – Concer e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT contra o Acórdão 738/2017-TCU-Plenário	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2021) e arquivar o Aviso

Brasília/DF, de dezembro de 2023

Deputado DANIEL ALMEIDA  
Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI

Deputado LUCIANO VIEIRA  
(PL/RJ)

Deputado RUY CARNEIRO  
(PSC/PB)

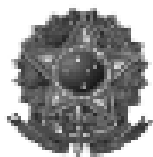
Deputado ALEX SANTANA  
(REPUBLICANOS/BA)

Deputado IGOR TIMO  
(PODEMOS/MG)

Deputado ODAIR CUNHA  
(PT/MG)

Deputado MARCO BERTAIOLLI  
(PSD/SP)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

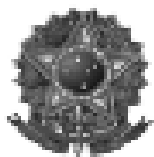
Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

Senador CARLOS VIANA  
(PODEMOS/MG)

Senador MAGNO MALTA  
(PL/ES)

Senador MARCELO CASTRO  
(MDB/PI)





CONGRESSO NACIONAL

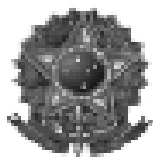
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

SF/23474.08534-80

**Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI**





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

SF/23474.08534-80

## **AVN 05/2023-CN e AVN 20/2023: obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS**

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

### **Programa de Trabalho:**

26.846.2126.00P5.0043/2016 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) No Estado do Rio Grande do Sul

### **Objeto:**

Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre/Concepa

### **Irregularidade:**

Superfaturamento no cálculo da remuneração das obras (IGP)

Superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos frente ao mercado (IGP)

Superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem (IGP)

Superfaturamento no transporte de material para bota-fora (IGP)

Projeto executivo deficiente (IGC)

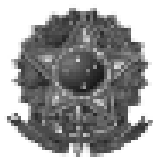
Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU (IGC)

### **Histórico**

#### **Informação do TCU:**

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-290/RS (trecho Porto Alegre/Osório), o TA 13 celebrado em 2014, pelo qual a União contratou com a concessionária Concepa a ampliação de capacidade de um determinado trecho de obra não previsto no contrato original. Como contrapartida a esses investimentos, o referido termo aditivo estabeleceu que as obras seriam remuneradas por aporte de recursos públicos ou, alternativamente, pela prorrogação do contrato de concessão.





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

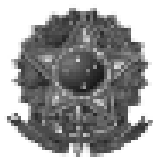
Desde o processo destinado a aprovar a LOA2018, este Comitê faz constar de seus Relatórios<sup>1</sup> informações referentes ao Termo Aditivo ora em comento. Para privilegiar a economia processual, tais informações não serão novamente transcritas por este Comitê. Debruçamo-nos sobre as informações recentes, as quais, a nosso juízo, são suficientes para lastrear nosso juízo de valor, bem como para dar a transparência necessária que o tema demanda.

Concentrando-nos nas informações mais recentes que fundamentam a posição do COI para o exercício de 2023 a que se refere o relatório, temos que o Acórdão 2538/2022 – TCU – Plenário registrou que, embora naquele ano já se tivesse o contrato encerrado e a Tomada de Contas Especial aberta, persistiam o processo administrativo em que ainda se apuravam os haveres e deveres das partes, e duas ações judiciais movidas pela concessionária em face da União a fim de discutir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e buscando a declaração da legalidade dos 13º e 14º termos aditivos. Assim sendo, como a manutenção do apontamento de irregularidade não prejudicava a continuidade da operação da concessão, agora com outro contrato independente, e como ainda existia o risco potencial de celebração de algum tipo de encontro de contas administrativo de reequilíbrio relativo às irregularidades de questão (já sem sequer a cobertura das garantias contratuais do contrato encerrado), optou a Corte por manter a indicação de IG-P, a qual foi acatada pelo Congresso Nacional, permanecendo a obra no Anexo VI da LOA/2023.

O relatório de fiscalização de 2023 acrescenta que, no processo de apuração de haveres e deveres (SEI 50500.192251/2017-03), a autarquia emanou a Deliberação-ANTT 123, de 21/3/2022 (DOU de 22/3/2022, Seção 1, p. 58), com aprovação de encontro de contas ao final de contrato, cujo montante em favor da União é de R\$ 227.638.931,32 a valores de agosto de 2022; a Concepa

<sup>1</sup> [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2023, Relatório 2, fls. 45 a 52);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER\\_COI.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER_COI.pdf) (LOA2022, Relatório 2, fls. 66 a 73);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2021, Relatório 2, fls. 43 a 50);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI\\_2\\_PLOA.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI_2_PLOA.pdf) (LOA2020, Relatório 2, fls. 34 a 40);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI\\_Obras\\_inacab.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI_Obras_inacab.pdf) (LOA2019, Relatório 2, fls. 47 a 52);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI\\_PLOA%202018.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI_PLOA%202018.pdf) (LOA2018, Relatório 2, fls. 42 a 46).





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

recorreu administrativamente, tendo sido denegado o recurso pela Agência. Judicialmente, identifica duas ações movida pela Concepaa fim de discutir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e buscando a declaração da legalidade dos 13º e 14º termos aditivos (o primeiro é justamente o que deu margem à obra - ações 1011971-52.2018.4.01.3400 e 1035087-19.2020.4.01.3400, ambas em trâmite na 9ª Vara Federal de Brasília/DF); não se localizou decisão de mérito até o momento<sup>2</sup>.

Aduz o relatório que as circunstâncias relevantes para a recomendação ou não da irregularidade são:

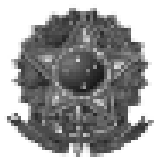
- a) a concessionária já não opera mais o trecho (desde 2018), estando o contrato de concessão em fase de encerramento (SEI 50500.192251/2017-03);
- b) ausência de dotação orçamentária para a funcional 26.846.2126.00P5.0043 no projeto da LOA 2024, bem como em rubrica semelhante;
- c) já houve aprovação do cálculo realizado pela agência reguladora, por meio da Deliberação ANTT 123, de 21/3/2022, no valor de R\$ 227.638.931,32, a preços atualizados, em favor da União;
- d) no âmbito desta Corte de Contas já houve a instauração de processo de tomada de contas especial – TC 034.492/2020-8 – decorrente do presente processo e com o intuito de ressarcir o Erário do dano calculado de R\$ 104.706.621,54 (valor histórico atualizado até 5/2/2021);
- e) o citado processo (TC 034.492/2020-8) cuida da integralidade do débito calculado para as quatro irregularidades classificadas como IGP e se encontra em fase final de instrução de mérito;
- f) existem duas ações judiciais movidas pela concessionária discutindo o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Tais circunstâncias, afirma, retiram a possibilidade de execução financeira e orçamentária do contrato em si, e os procedimentos apuratórios (Tomada de Contas Especial no TCU e processo contratual de encontro de contas na ANTT) discorrem sobre valores formalmente definidos como créditos da União (“Disso resulta que, em última análise, não haveria possibilidade de bloqueios de orçamento que seriam destinados à concessionária, sendo inútil a manutenção do empreendimento no quadro bloqueio.”)

<sup>2</sup> Essa condição foi corroborada por consulta direta aos registros eletrônicos do processo promovida pelo COI em 17/11/2023.







## CONGRESSO NACIONAL

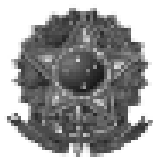
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

SF/23474.08534-80

Finalmente, o recente Acórdão 1965/2023 – TCU – Plenário reconhece que, no exercício corrente, poucas modificações fáticas ocorreram, tendo o processo administrativo de encontro de contas avançado em algumas etapas, mas ainda pendente de conclusão. Na mesma linha do relatório de fiscalização, o Tribunal aponta que “a manutenção das irregularidades como IGP impõe custos administrativos à ANTT, ao TCU e ao Congresso Nacional na condução anual das atividades de controle”, custos esses que estariam ocorrendo em paralelo às outras iniciativas em torno das irregularidades em questão, a saber, “o processo administrativo de apuração de haveres e deveres com relação a esse empreendimento (SEI 50500.192251/2017-03) conduzido pela Agência Reguladora, a avaliação das alegações de defesa das citações realizadas no âmbito da TCE aberta no TC 034.492/2020-8, assim como a conclusão da análise da oitiva proposta nas peças 311 e 312 dos presentes autos, ambos processos sob a responsabilidade do TCU”. Desta feita, propôs o Relator, “com base na racionalidade administrativa, [ ..] a alteração da classificação das irregularidades citadas no Acórdão 140/2020-TCU-Plenário de IGP para IGC, sem prejuízo de destacar que na condução dos trabalhos, seja na TCE ou na avaliação da oitiva feita nestes autos, a unidade técnica poderá, se a situação demandar, propor novas ações, como por exemplo a reclassificação da irregularidade para IGP, de forma a garantir a efetividade das decisões desta Corte de Contas”. Ressalva, ainda, que essa modificação “não permite inferir ou emitir qualquer juízo no sentido de que as irregularidades foram sanadas ou que o TCU pretende, sob nenhuma forma, autorizar a continuidade da exploração da concessão pela Concepa ou, ainda, a realização de eventuais obras pela mencionada Concessionária”. O raciocínio foi acolhido pelo Plenário do Tribunal, que comunicou à CMO “sobre a reclassificação, para IGC, dos indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontadas no empreendimento das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, objeto do 13º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-016/97-00”. De igual forma, a relação de obras com recomendação de paralisação encaminhada em caráter definitivo pelo Acórdão 2207/2023 – TCU - Plenário não incluiu o contrato em questão entre aquelas obras com IGP.





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

### **Informações do gestor:**

A ANTT acrescentou<sup>3</sup>, em resposta ao pedido de informações do COI, que entende que a conclusão e entrega das obras ao final de 2015<sup>4</sup> implica na ausência de dotação orçamentária para sua continuidade, o que não justificaria a suspensão da execução orçamentária e financeira. Informa que Além disso, vale ressaltar que o contrato de concessão com a Concepa foi encerrado em 3 de julho de 2018, inclusive quanto ao procedimento de apuração da haveres e deveres; a concessionária recebeu Guia de Recolhimento da União (SEI nº 13426831) para o pagamento do valor devido pela concessionária ao Poder Público, conforme a Deliberação ANTT nº 123, de 21 de março de 2022. Por esses motivos, soma-se aos argumentos do Tribunal no Acórdão em que reclassificou as irregularidades para IG-C, pela ineficácia da inclusão no mecanismo de bloqueio.

Na audiência realizada pelo COI em 22/11/2023, o representante do TCU apontou que as razões para a mudança de posição do TCU foram o encerramento do contrato, a ausência de dotação orçamentária para a obra, a existência de tomada de contas especial em aberto, a existência de um novo contrato de concessão operando no trecho e – o que seria distinto em relação a 2022 – o encerramento formal, na esfera administrativa, do encontro de contas, com a formalização do débito, o que impediria uma mudança de posição da ANTT. Os representantes da Agência corroboraram o caráter definitivo da decisão administrativa de encerramento da apuração de deveres e haveres, tendo acionado a Advocacia Geral da União para a respectiva cobrança executiva. Informam que a concessionária formulou à justiça pretensões contrárias a essa conclusão, mas desconhecem decisão judicial em caráter liminar ou definitivo que tenha se pronunciado sobre o mérito do respectivo pedido.

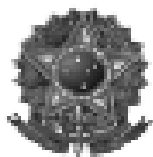
### **Proposta do COI:**

Trata-se de modificação da apreciação de mérito do próprio Tribunal de Contas da União (TCU) sobre situação fática que em muito pouco se alterou em relação ao ano passado: persiste o risco teórico de desembolsos financeiros provenientes das gravíssimas irregularidades em questão,

<sup>3</sup> Ofício SEI nº 38612/2023/AESPI/DIR-ANTT, encaminhando a nota informativa SEI nº 349/2023/CIPAC/GERER/SUROD/DIR

<sup>4</sup> Detalhando que 89,61% das obras previstas pelo termo aditivo foram entregues corretamente, enquanto aquelas não implantadas, ou executadas de forma parcial, tiveram os valores excluídos do ajuste inicialmente previsto.





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

dado que não se encerrou o processo administrativo do encontro de contas (ainda que, como lembra o Tribunal, “os processos, tanto no TCU, quanto na ANTT, discorrem sobre créditos em favor da União e não valores a serem pagos à Concepa”). No PLOA 2024, não constam dotações para o reequilíbrio em questão, tanto nas programações originais quanto em rubricas que possam indicar semelhança.

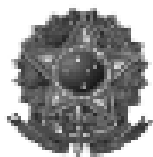
Em seu relatório para o PLOA/2022, o COI manifestava-se no sentido de que:

Não havia dotações destinadas ao contrato nos orçamentos de 2019, 2020 e 2021, assim como não há no PLOA 2022 (de fato, a última manifestação da ANTT é a de, fundamentadamente, consolidar o cálculo preciso de um grande valor a cobrar da concessionária ao final do encontro de contas, quer decorrente da malversação do aporte para a obra isoladamente, quer do fluxo de caixa total do conjunto de eventos da concessão). Persiste, de toda forma, a constatação de que a manutenção do bloqueio (agora, com efeitos apenas orçamentário-financeiros) vem exatamente reforçar um curso de ação que a Agência felizmente passou a adotar. Neste sentido, é coerente com o mecanismo orçamentário a realização de bloqueio, uma vez que se previne não só o pagamento de futuros valores de pleitos adicionais quanto, também, eventuais saldos de restos a pagar eventualmente existentes,

Tal vem sendo, efetivamente, o curso de ação da ANTT, que formalizou seu entendimento do valor devido pela concessionária à União em função do encerramento do contrato (R\$ 227.638.931,32 – Deliberação ANTT 123, de 21/3/2022), bem como do Tribunal (pelo próprio fato de ter formalizado e colocar em andamento uma Tomada de Contas Especial, cujo pressuposto de constituição é a existência de um débito em favor dos cofres públicos).

Cabe ao COI avaliar o balanço de riscos para que a supressão do bloqueio orçamentário como uma atividade de controle, nestas circunstâncias, não traga, como contrapartida da redução do custo administrativo, a possibilidade de prejuízos à União. O Comitê propôs, e a CMO aprovou, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, critérios específicos para a apreciação de indicações de paralisação, para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, em toda a variedade que podem assumir tais situações, abordando os critérios gerais que orientam a opção de não inclusão de empreendimentos no quadro de bloqueio no caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, se não houver outros indícios de risco de dano ao Erário peculiares a cada caso específico, a saber:





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:

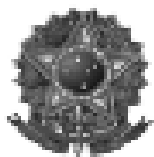
- a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
- b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditivção para ampliação do objeto; ou
- c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;

II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes da execução contratual ou de qualquer outro fundamento para pagamentos ou compromissos futuros.

Em relação a essa rigorosa grade de critérios, pode-se entender de forma favorável o enquadramento do caso em exame: não há qualquer tentativa ou manifestação da administração no sentido de reformar, retomar, ou mesmo reconhecer algum tipo de crédito ou abatimento, à contratada em função das irregularidades em comento.

Assim, o quadro fático permite ao COI acolher a modificação de posicionamento do TCU no sentido de não ser a manutenção da recomendação de paralisação (portanto, a inserção no quadro de bloqueio) um instrumento indispensável de proteção ao Erário no caso, dado que o potencial de desembolsos indevidos encontra-se limitado pela condição de encerramento do contrato e pelas atividades administrativas levadas a efeito de forma sistemática pelo órgão gestor (processo de encontro de contas da rescisão, com apuração formal de saldo credor em favor da União), pelo TCU (constituição e desenvolvimento de processo de Tomada de Contas Especial em





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

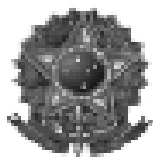
Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

SF/23474.08534-80

função das irregularidades que ensejaram o bloqueio original), e ainda pela ação do sistema de justiça criminal (ações de investigação criminal acima mencionadas). Desta forma, especialmente em função do trânsito em julgado administrativo da apuração de haveres e deveres pela ANTT ocorrido desde a última decisão da CMO a respeito, pouca plausibilidade persiste de que, administrativamente, todos esses órgãos mudem pelo avesso suas posições até hoje consistentemente adotadas e admitam passar por cima de todas as irregularidades amplamente demonstradas e reconheçam algum tipo de transferência orçamentária à concessionária.

Com base nesses fundamentos, propõe o Comitê que a retirada da obra em questão do Anexo VI da LOA 2023.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

SF/23474.08534-80

## **AVN 08/2023-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ**

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

### **Programa de Trabalho:**

26.846.2126.0007.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste

26.846.2126.0007.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2017 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2019 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

### **Objeto:**

Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00, de 31/10/1995: Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio

### **Irregularidades:**

Sobrepço no orçamento da obra.

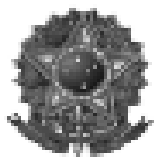
Sobrepço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

### **Informação do TCU:**

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), pelo qual a União contratou com a concessionária Concer um determinado trecho de obra, remunerando-a por meio de pagamentos diretos dos cofres públicos. A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização apontava:





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R\$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de 5 anos após a assinatura do contrato.

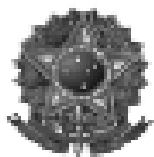
Entretanto, após a apresentação dos projetos pela concessionária, em setembro de 2013, e a respectiva aprovação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o orçamento da obra ficou superior ao previsto em edital, motivo pelo qual houve a necessidade de se recompor à concessionária, os valores de investimentos que ultrapassaram os R\$ 80.000.000,00 iniciais. Como forma alternativa ao aumento do valor do pedágio para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

Desde o processo destinado a aprovar a LOA2018, este Comitê faz constar de seus Relatórios<sup>5</sup> informações referentes ao Termo Aditivo ora em comento. Para privilegiar a economia processual, tais informações não serão novamente transcritas por este Comitê. Debruçamo-nos sobre as informações recentes, as quais, a nosso juízo, são suficientes para lastrear nosso juízo de valor, bem como para dar a transparência necessária que o tema demanda.

Concentrando-nos nas informações mais recentes que fundamentam a posição do COI para o exercício de 2023 a que se refere o relatório, temos que o Acórdão 2094/2022 – TCU Plenário dá ciência de que a agência reguladora informou que foram concluídas as avaliações e os

<sup>5</sup> [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2023, Relatório 2, fls. 34 a 43);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_1.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_1.pdf) (LOA2023, Relatório 1, fls. 8 a 22);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER\\_COI.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER_COI.pdf) (LOA2022, Relatório 2, fls. 51 a 60);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_3.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/LOA/Relatorio_COI_3.pdf) (LOA2023, Relatório 1, fls. 13a 26);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2021, Relatório 2, fls. 29 a 38);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Parecer\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Parecer_COI_2.pdf) (LOA2021, Relatório 1, fls. 30 a 43);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI\\_2\\_PLOA.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI_2_PLOA.pdf) (LOA2020, Relatório 2, fls. 24 a 30);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_1.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio_COI_1.pdf) (LOA2020, Relatório 1, fls. 44 a 56);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI\\_Obras\\_inacab.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI_Obras_inacab.pdf) (LOA2019, Relatório 2, fls. 36 a 43);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI\\_PLOA%202018.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI_PLOA%202018.pdf) (LOA2018, Relatório 2, fls. 36 a 42).





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

SF/23474.08534-80

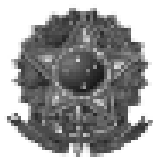
esclarecimentos técnicos relacionados ao projeto e ao orçamento objeto da revisão, não tendo sido até então promovida a oitiva da concessionária para fins de contraditório, o que impedia um posicionamento final formal da ANTT acerca do resultado final do exame e de eventuais formalizações de retificação contratual no sentido de sanear as irregularidades. Noticia-se também manifestações oficiais da concessionária ao mercado em que “é clara a intenção do grupo de continuar com o contrato de concessão e de garantir reequilíbrios contratuais adicionais”, explorando a continuidade da concessão então imposta por liminar judicial. Inexistente qualquer fato novo no âmbito da análise das irregularidades e da relação contratual, e persistindo as gravíssimas irregularidades apontadas, o Acórdão manteve a recomendação de paralisação, o que foi endossado pelo Congresso Nacional, mantido portanto o objeto no Anexo VI da LOA/2023.

A última decisão colegiada sobre o tema refere-se ao Acórdão 367/2023 – TCU – Plenário, objeto do Aviso ora examinado, que aprecia recurso formulado pelo Ministério Público junto ao TCU contra a decisão do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário de não aplicar sanções pessoais aos responsáveis pelas irregularidades apontadas. Na oportunidade, a Concer e a própria ANTT pugnaram ainda pela supressão do item 9.2 da decisão recorrida, que vedava à ANTT promover “a extensão do prazo da concessão como remédio ao inadimplemento das obrigações financeiras assumidas pelo Poder Concedente e meio instrumental para promoção do reequilíbrio do contrato em razão desse inadimplemento”. Todos os recursos foram conhecidos e, no mérito, negados pelo Plenário (igual sorte tiveram embargos de declaração contra o mesmo Acórdão, rejeitados pelo Acórdão 2018/2023 – TCU – Plenário). Assim, nenhuma modificação fática ou jurídica trouxe o Acórdão em referência sobre o universo de irregularidades que ensejou a determinação de inclusão da obra no Anexo VI das sucessivas Leis Orçamentárias.

O relatório de fiscalização de 2023 (TC 023.204/2015-0) dá conta de novas atualizações nas informações da ANTT, que relata que seu cálculo preliminar “indica que os valores já pagos superam o valor de obra executado pela concessionária” (posição objetada pela empresa), estando a definição de valores líquidos a receber da concessionária por meio de uma 15ª Revisão Extraordinária da concessão (estimada pela área técnica em R\$ 72.906.815,43 a preços iniciais de abr./1995 ou R\$ 472.537.979,74 a preços correntes de ago./2022) nas mãos da Diretoria Colegiada da ANTT para deliberação desde 17/07/2023. A análise técnica do Tribunal aponta que as providências saneadoras foram desenvolvidas internamente pela ANTT, com o recálculo preciso







## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

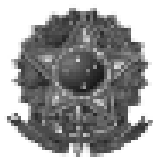
do estado de conclusão da parcela de obra entregue e das correções devidas ao fluxo de caixa da concessão por irregularidades técnicas e financeiras, mas ainda carecem de formalização por meio dos atos administrativos e contratuais de revisão da concessão. De fato, a concessionária manifesta cerrada oposição judicial a essa decisão regulatória, como adiante se relata.

A fiscalização atualiza os valores envolvidos nas irregularidades: em relação ao sobrepreço nos orçamentos da obra, sempre a preços da data-base de maio/2012, oscilava entre R\$ 72.800.201,81 (22,59%) na primeira avaliação pelo TCU do orçamento apresentado pela Concer em 2013, R\$ 276.922.657,93 (57,88%) na avaliação pelo TCU do orçamento revisado pela Concer em 2017, atingindo R\$ 360.564.610,80 (66,09%) na avaliação pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC do orçamento final apresentado pela Concer em 2018. Em relação à inexecução da obra, o custo direto apurado pela revisão exaustiva in loco pela UFSC do montante de obras executadas é de R\$ 185.737.876,99 (preços mai./2012), o que corresponde a 34,05% do valor dos serviços previstos em projeto. Em termos da execução física, a obra encontrava-se na mesma data em 35,13 %.

Como síntese das apurações, a ANTT concluiu que o valor necessário para reequilibrar o contrato, ou seja, para igualar o valor que já foi pago à Concer especificamente para a obra ao valor aplicado na obra, equivale a R\$ 72.906.815,43 (preços na data-base de abr./1995) ou R\$ 472.537.979,74 a preços correntes (ago./2022).

O relatório indica, ainda, que desde 28/2/2021 a Concer continua à frente da concessão (com prazo contratual vencido), primeiro, sob efeito de decisões liminares nas ações judiciais 1006526-63.2021.4.01.0000 e 1006184-52.2021.4.01.0000, que estenderam o prazo da concessão em 579 e 138 dias, e em seguida em função de suspensão de liminar e de sentença 3244-DF (2023/0044642-0) do Superior Tribunal de Justiça – STJ, em que se limitou a extensão do prazo do contrato PG-138/95-00 até a conclusão de processo licitatório e a efetiva delegação dos serviços à nova concessionária. Além disso, o próprio equilíbrio financeiro da concessão é objeto de pleitos judiciais da concessionária requerendo alteração dos valores do contrato em seu favor (Ações Ordinárias nº 1003618-57.2017.4.01.3400 e 1025293-08.2019.4.01.3400 e ação de Produção Antecipada de Provas nº 1004885-30.2018.4.01.3400, todas em trâmite perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal). Nesse conjunto de ações, a concessionária alega ao final que, baseado em levantamentos periciais, a Concer seria credora da União por R\$ 343.391.360,00





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

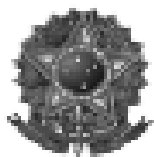
(a valores atualizados até ago./2020) em função das obras, o que, somado a outros itens relativos ao contrato de concessão, elevaria a posição credora da concessionária a R\$ 2.017.739.685,78 (a valores atualizados até fev./22). Como compensação desse suposto desequilíbrio, pleiteia extensão da concessão – já vencida – até 31/12/2045 (23 anos adicionais contatos a partir do ano de 2022) mantendo a tarifa nominal em R\$ 11,60 e a mesma estrutura de custos operacionais no período de extensão, além de um aporte adicional a ser pago pela União (no ano 27 da concessão) de R\$ 298.911.443,79 (a valores de fev./2022). Ainda na esfera judicial, no processo 1025293-08.2019.4.01.3400 a Concer obteve antecipação de tutela para impedir a ANTT de promover redução nas tarifas de pedágio abaixo de um limite nominal (R\$ 11,60), o que impede a Agência de promover, na prática, modificações regulatórias destinadas a promover reequilíbrios financeiros no contrato (como a mencionada 15ª Revisão Extraordinária, apontada como necessária para a recuperação dos valores devidos à União). Outra consequência dessa decisão é o aprofundamento do saldo devedor à medida que o prazo de concessão se estende no tempo, ao tempo em que a pessoa jurídica titular da obrigação (a concessionária) é uma Sociedade de Propósito Específico, que se extingue econômica e juridicamente com o fim da concessão – o que faria com que uma eventual recuperação desse crédito pela União fosse bastante improvável.

O relatório traz menção a tentativas da empresa controladora da concessionária de realizar acordo com a União (registradas formalmente pela empresa em vários momentos), bem como alegações de imprensa de que haveria “tentativa do Ministério dos Transportes de firmar acordo com a Concer para que a concessionária finalize as obras da Nova Subida da Serra e execute a duplicação de cerca de 15 kms da atual pista de descida da Serra de Petrópolis.” (existindo expressa vedação, em caráter geral, do item 9.3.2. do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário, que determina à ANTT:

9.3.2. abstenha-se de prorrogar concessões de serviços públicos, ainda que em razão de reequilíbrio econômico-financeiro, sem expressa autorização no instrumento convocatório e no contrato de concessão original, em cumprimento ao disposto nos arts. 3º, 41, 55, XI, e 57, I, da Lei 8.666/1993, e 14 da Lei 8.987/1995;

Por todos esses fatos, o relatório de fiscalização propõe a manutenção da recomendação de paralisação do Termo Aditivo relativo às obras e determinação à ANTT para que demonstre os





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

SF/23474.08534-80

resultados da Revisão Extraordinária eventualmente deliberada e celebrada obedecendo ao saneamento das irregularidades apontadas.

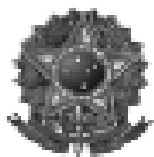
Por fim, o recentíssimo Acórdão nº 2346/2023 – TCU – Plenário corrobora a posição do relatório de auditoria, mantendo a recomendação de paralisação e determinando à ANTT que encaminhe, tão logo seja aprovada, a formalização da 15ª Revisão Extraordinária para verificação do atendimento das medidas saneadoras. No Voto condutor da decisão, o Relator reitera a ocorrência de abissal diferença entre as pretensões da concessionária contra a União, deduzidas em sede de ação judicial (R\$ 1.333.015.343,03 como remuneração da obra e R\$ 2.017.739.685,78 como valor total do desequilíbrio contratual) e as conclusões finais da ANTT sobre o saldo credor em favor do Tesouro (R\$ 472.537.979,74, data-base agosto/2022), o que sugere pouca plausibilidade de aceitação voluntária da revisão extraordinária pela Concer. Lembra ainda que “a tarifa calculada e que deveria estar sendo cobrada nos pedágios da Concer é de R\$ 9,10 [...], enquanto, na prática, a tarifa cobrada é de R\$ 12,60 [...]”, por força de liminar judicial. Todos esses desequilíbrios apontam para a elevada probabilidade de que a resolução final venha a realizar-se na execução normal do contrato de concessão.

O Voto traz ainda alegações formuladas pela concessionária ao TCU<sup>6</sup> indicando interesse da empresa em, mais uma vez, obter prorrogação do contrato vigente a pretexto de concluir a obra. Alinha essas demandas com informações sobre o grupo controlador da empresa: dificuldades de honrar compromissos financeiros (devido à elevada alavancagem com que opera) e distribuição de dividendos “em montante bem superior ao seu lucro anual, graças a expressiva captação de empréstimos e financiamentos, especialmente de curto prazo”, o que evidencia que a Concer (empresa concessionária) vem sendo utilizada pela controladora para manobras financeiras que comprometem de forma gravíssima as suas condições econômicas de operação da concessão e de honra dos compromissos financeiros com o poder concedente. Todos esses motivos relativos ao

---

<sup>6</sup> “Ressalto ainda que, no TC 014.689/2014-9, a Concer juntou registro de reunião ocorrida no dia 24/5/2023 (peça 380), em que o Grupo Triunfo teria apresentado proposta inicial de acordo com a ANTT para o contrato PG-138/95-00. Nas peças seguintes (peças 381 a 384), a concessionária acostou registros de reuniões ocorridas posteriormente à primeira, sugerindo que ANTT e o Grupo Triunfo estão em tratativas para realizar um acordo de prorrogação de contrato em que a obra da Nova Subida da Serra poderia ser iniciada ainda em outubro deste ano, com previsão de conclusão em julho de 2026. Corroborando com a informação acerca de um possível acordo, foi publicada, em 27/7/2023, pela Agência Infra, notícia de uma tentativa do Ministério dos Transportes de firmar acordo com a Concer para que a concessionária finalize as obras da Nova Subida da Serra e execute a duplicação de cerca de 15 kms da atual pista de descida da Serra de Petrópolis (peça 537)”.





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

risco de contraparte somam-se às constatações diretamente verificadas no contrato para afastar a possibilidade de afastar a recomendação de paralisação.

### **Informações do gestor:**

Em resposta à solicitação de informações por parte do Comitê, a ANTT<sup>7</sup> corrobora as informações acima descritas, informando que as conclusões do trabalho pericial direto realizado pela UFSC, já validadas pela área técnica da Agência dos pontos de vista de engenharia e econômico-financeiro, permitiram uma melhor avaliação dos montantes de reequilíbrio econômico-financeiro e subsidiaram o processo da 15ª Revisão Extraordinária (RE), pelo qual serão realizados ajustes nos fluxos de caixa original e marginal da concessão e que representaria, quando concluído e formalizado contratualmente, a materialização das providências de saneamento das irregularidades. O mencionado processo encontra-se em análise pela Diretoria Colegiada da ANTT (Processo nº 50500.153619/2022-77). Conclui que:

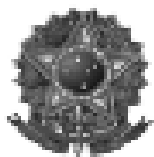
[..] esta agência entende que a 15ª Revisão Extraordinária, que se encontra em fase final para deliberação e aprovação da Diretoria Colegiada da ANTT, bem como as análises em relação aos projetos em curso no processo 50500.069248/2020-34, atenderão, em sua totalidade, as determinações do TCU no processo supracitado, culminando na eventual retirada da classificação de graves com recomendação de paralisação (IGP) na obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ.

Não há menção, na resposta, sobre o andamento dos litígios judiciais que envolvem a concessão.

Na audiência pública convocada pelo COI em 28/11/2023, o representante do TCU acrescentou que decisão do Superior Tribunal de Justiça, datada de fevereiro de 2023, limita o tempo de permanência da Concer à frente da rodovia ao período necessário para conclusão de nova licitação para o trecho e início de nova concessão – o que implicará na extinção dos fluxos de caixa positivos da empresa e, portanto, maior dificuldade para pagamento dos débitos junto à União. Já os dirigentes da ANTT confirmaram a conclusão da instrução do processo administrativo relativo à 15ª Revisão Extraordinária, estando próximo de uma decisão

<sup>7</sup> Ofício SEI nº 38612/2023/AESPI/DIR-ANTT, encaminhando a nota informativa SEI nº 349/2023/CIPAC/GERER/SUROD/DIR





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

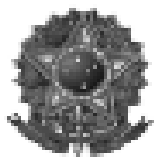
administrativa. Quanto ao processo de apuração de haveres e deveres da concessão, não foi concluído pelo fato do prazo contratual não ter sido encerrado por força das diversas decisões judiciais liminares. Nova licitação para o trecho está em andamento no procedimento interno, prevista para ser lançada no primeiro semestre de 2024; a ANTT pretende inserir a continuidade da obra na nova concessão, manifestando não ter nenhuma intenção de retomar a obra com a Concer, pelo que consideram muito improvável a destinação de recursos orçamentários para execução da obra. Em resposta a pergunta formulada pelo coordenador do COI, os dirigentes da Agência confirmaram que a posição da concessionária é de franca oposição às conclusões da ANTT, tanto que a judicialização do caso foi promovida por ela há bastante tempo (e é a única razão pela qual a Concer segue executando a concessão).

### **Proposta do COI:**

Como já manifestado por este Comitê em outras ocasiões, trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: segundo as informações colacionadas, o contrato ainda está em andamento, ainda que de forma precária amparado em decisões judiciais liminares, e a obra ainda tem por concluir mais da metade. Assim, o foco da fundamentação da posição do colegiado tem horizonte temporal bastante próximo, lastreado nas considerações sobre a conjuntura imediata da obra.

Com essa perspectiva, entende o Comitê que a afirmação recebida da ANTT em 2023 é absolutamente correta: a 15ª Revisão Extraordinária, quando concluída e formalizada, atenderá as determinações do TCU quanto às irregularidades, culminando na eventual retirada da recomendação de paralisação na obra. Todo o trabalho técnico e administrativo diligentemente encaminhou-se para essa conclusão. Portanto, o marco de liberação da obra é bastante claro: a materialização dessa revisão extraordinária, com efeitos sobre a equação financeira da concessão. Tal medida ainda não ocorreu, nem de forma pactuada, nem como exercício do poder administrativo unilateral do Estado: a ANTT vem envidando os esforços necessários para tanto, mas o processo não chegou ao seu termo – e a oposição cerrada da concessionária torna pouco provável que tenha conclusão efetiva fora do âmbito judicial. Assim, não estão presentes ainda as condições identificadas pela própria agência para o saneamento das irregularidades.





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

SF/23474.08534-80

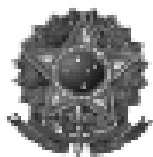
Reforça essa conclusão o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível no reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, insere incertezas de tal monta que afastam a perspectiva de qualquer tipo de novo aporte orçamentário para a obra ou para reequilíbrio econômico-financeiro dela decorrente (ficando claro que o encontro de contas final somente será atingido pela via judicial, e não pela execução orçamentária regular). As informações trazidas pelo Acórdão 2.346/2023 – Plenário acerca da duvidosa engenharia financeira entre a Concer e a controladora tornam ainda mais difícil alguma contemplação em relação a possibilidade de saneamento do problema pela via consensual. Todos esses fatores afastam, inequivocamente, a hipótese de retomada de qualquer tipo de investimento orçamentário nessa programação. Neste sentido, repetimos, o bloqueio será um reforço aos atos de gestão que já vem sendo sistematicamente perseguidos pela ANTT.

Cabe lembrar - até para diferenciar a situação da BR-040/RJ da BR-290/RS também tratada neste Relatório - a grade de critérios aprovada pela CMO, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, critérios específicos para a apreciação de indicações de paralisação, para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, em toda a variedade que podem assumir tais situações, abordando os critérios gerais que orientam a opção de não inclusão de empreendimentos no quadro de bloqueio no caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, que prevê:

I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:

- a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
- b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditivação para ampliação do objeto; ou
- c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;

- II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes da execução contratual ou de qualquer outro fundamento para pagamentos ou compromissos futuros.

Aqui, e ao contrário do caso da BR-290, existe ostensiva e reiterada insistência da concessionária em persistir fruindo as condições da concessão, com base em judicialização e medidas precárias, além de manifestações da empresa (não se sabe se meramente protelatórias ou propositivas) no sentido de que seja ainda aproveitado o contrato assim prorrogado para realizar o restante da obra - que de plano afasta qualquer possibilidade de considerar o caso como suscetível de enquadramento nesses critérios (independentemente da posição do órgão público regulador do contrato, o qual tem agido consistentemente nos últimos anos no sentido de tentar sanear as irregularidades e não manter o contrato em questão). Destarte, não há como considerar possível a exclusão do quadro de bloqueio mesmo segundo esses critérios que, ampliativamente, buscam reduzir ao máximo a providência drástica da retenção orçamentária. Ainda que tal retenção incida sobre uma programação que teria muito pouca probabilidade de receber recursos, conforme se depreende da posição manifesta da ANTT, é o espaço que tem o Comitê para contribuir com a proteção ao Erário, e esse espaço será ocupado.

A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio. Estando o Termo Aditivo já inserido Anexo VI da LOA 2023, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, não há providências adicionais a propor para que tal manutenção se efetive, cabendo tão somente o arquivamento do Aviso sem alteração no que já consta do Anexo.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - Q<sub>code</sub> Apoiamento



SF/23652.36560-71

## RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2023

### COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES (COI)

**AVN 005/2023-CN, AVN 008/2023-CN, e AVN 020/2023-CN, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves no exercício de 2023.**



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>





## SUMÁRIO

1.1	Introdução.....	2
1.2	Análise.....	3
2	VOTO.....	5
Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU.		
	Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI.....	8
	AVN 05/2023-CN e AVN 20/2023-CN: obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS. .	9
	AVN 08/2023-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ.....	17

### 1.1 Introdução

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

- Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;
- Ampliação de capacidade da BR-290/RS.

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 29/11/2023, e foram encaminhados pela Presidente da CMO ao Comitê por meio do Ofício 221/2023/CMO de 05/12/2023. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do previsto no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves que, sobre elas, se manifestará em relatório único.

Parágrafo único. A deliberação da CMO sobre o relatório de que trata o caput precederá a do relatório do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual.





## 1.2 Análise

O art. 145 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras e serviços com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

Art. 145. O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:

I - a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 144; e

II - as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial:

- a) os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
- b) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local, decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- c) a motivação social e ambiental do empreendimento;
- d) o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- f) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- i) empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
- j) custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
- k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2024 (PLN nº 29/2023-CN) e com o objetivo de avaliar a situação e a gravidade dos indícios de irregularidade dos empreendimentos, bem como para conhecer as providências adotadas pelos gestores no sentido de esclarecer ou sanar irregularidades, em concordância com o § 2º do art. 134 do PLN nº 04/2023



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - (QR Code Apoiamento)

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023



(PLDO 2024), esta Comissão promoveu, atendendo requerimento do COI, audiência pública para debater a matéria no dia 22/11/2023. A realização destas audiências também se mostra em conformidade com o art. 148 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), o que torna legítima a utilização das informações trazidas ao conhecimento do Comitê para a avaliação dos avisos pendentes de deliberação que tratam da indicação de bloqueio ou desbloqueio de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da LOA 2023. Foram convidados a participar desses eventos os representantes do TCU responsáveis pelas fiscalizações realizadas e também os gestores dos órgãos/entidades encarregados da execução do empreendimento.

As visões, muitas vezes divergentes dos participantes dos eventos sobre a natureza dos indícios, isto é, se de fato constituem irregularidades ou se decorrem de questões metodológicas diferenciadas adotadas pelo gestor e pelo órgão de controle, foram de extrema relevância para orientar o conjunto dos membros da CMO na difícil decisão de votar pela paralisação ou não dos empreendimentos sob enfoque, de notória importância socioeconômica para o País.

Assim, o **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo dos indícios de irregularidades informados pelo TCU, as informações prestadas pelos gestores e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como detentores de indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 14.436/2022 (LDO 2023).

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê propõe à CMO adotar como critério de trabalho não bloquear a execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira;
- b) em que os gestores já adotaram ou informaram a esta Comissão que vão adotar as medidas necessárias ao completo saneamento ou ao satisfatório esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU; e
- c) em que o interesse público se revele mais bem atendido com o prosseguimento da obra e não com sua paralisação, em razão da importância socioeconômica do empreendimento, dos custos da paralisação, inclusive perdas de serviços já executados, além dos riscos para a população e para o meio ambiente, entre outros fatores, conforme previsto no art. 145 da LDO 2023.

4



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>



Nestes casos, a decisão política de continuidade da obra em nada deve prejudicar o prosseguimento das ações de fiscalização para identificar eventuais condutas negligentes ou dolosas de agentes públicos ou privados, de conformidade com o § 8º do art. 149 da LDO 2023.

Entre as medidas corretivas a serem adotadas pelos gestores estão a repactuação, rescisão, revogação ou anulação dos instrumentos contratuais, a realização de estudos técnicos, reformulação de projetos, entre outros, ou, ainda, suspensão, pelo próprio gestor, da liberação de recursos até o saneamento das pendências.

## 2 VOTO

Inicialmente, cabe a este Comitê informar que parte dos avisos analisados neste relatório estão há meses pendentes de apreciação pela Comissão e, conseqüentemente, sem decisão definitiva sobre o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação pelo Tribunal de Contas da União. Este atraso prejudica a análise, por parte do Congresso Nacional como titular do Controle Externo, dos achados apontados pelo Tribunal, bem como prejudica a eficácia das decisões tomadas por esta Comissão.

Feitos esses registros, este Comitê, após examinar os apontamentos feitos pelo TCU, as medidas corretivas adotadas ou a adotar pelos gestores, conforme consignado no Anexo 1, e a importância socioeconômica dos empreendimentos, decide:

- **PROPOR O DESBLOQUEIO**, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo a este parecer, da execução física, orçamentária e financeira das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS na LOA/2023, arquivando o AVN 05/2023 e o AVN 20/2023;
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira das obras de construção da BR-040/RJ – Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2023, arquivando o AVN 08/2023;

Por fim, este Comitê submete este Relatório à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista nos arts. 24 e 122 da Resolução nº 1/2006-CN.





**RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI**

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 05/2023-CN	1478/2022-GP/TCU	Auditoria realizada nas obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS.	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do empreendimento e arquivar os Avisos.
AVN 20/2023-CN	815/2023-GP/TCU	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, executadas a partir do 13º termo aditivo do contrato de concessão PG-016/97-00 firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A (Concepa).	
AVN 08/2023-CN	203/2023-GP/TCU	Pedidos de Reexame interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, pela empresa Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio – Concer e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT contra o Acórdão 738/2017-TCU-Plenário	

Brasília/DF, de dezembro de 2023

Deputado DANIEL ALMEIDA  
Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI

Deputado LUCIANO VIEIRA  
(PL/RJ)

Deputado RUY CARNEIRO  
(PSC/PB)

Deputado ALEX SANTANA  
(REPUBLICANOS/BA)

Deputado IGOR TIMO  
(PODEMOS/MG)

Deputado ODAIR CUNHA  
(PT/MG)

Deputado MARCO BERTAIOLLI  
(PSD/SP)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - QRCODE Apoiamento

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023



Senador CARLOS VIANA  
(PODEMOS/MG)

Senador MAGNO MALTA  
(PL/ES)

Senador MARCELO CASTRO  
(MDB/PI)

SF/23652.36560-71



7



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - QRCODE Apoiamento

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023



SF/23652.36560-71

## **Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI**

8



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>



**AVN 05/2023-CN e AVN 20/2023: obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS**

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

**Programa de Trabalho:**

26.846.2126.00P5.0043/2016 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) No Estado do Rio Grande do Sul

**Objeto:**

Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre/Concepa

**Irregularidade:**

Superfaturamento no cálculo da remuneração das obras (IGP)

Superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos frente ao mercado (IGP)

Superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem (IGP)

Superfaturamento no transporte de material para bota-fora (IGP)

Projeto executivo deficiente (IGC)

Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU (IGC)

**Histórico**

**Informação do TCU:**

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-290/RS (trecho Porto Alegre/Osório), o TA 13 celebrado em 2014, pelo qual a União contratou com a concessionária Concepa a ampliação de capacidade de um determinado trecho de obra não previsto no contrato original. Como contrapartida a esses investimentos, o referido termo aditivo estabeleceu que as obras seriam remuneradas por aporte de recursos públicos ou, alternativamente, pela prorrogação do contrato de concessão.





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - (QR Code Apoiamento)

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023



Desde o processo destinado a aprovar a LOA2018, este Comitê faz constar de seus Relatórios<sup>1</sup> informações referentes ao Termo Aditivo ora em comento. Para privilegiar a economia processual, tais informações não serão novamente transcritas por este Comitê. Debruçamo-nos sobre as informações recentes, as quais, a nosso juízo, são suficientes para lastrear nosso juízo de valor, bem como para dar a transparência necessária que o tema demanda.

Concentrando-nos nas informações mais recentes que fundamentam a posição do COI para o exercício de 2023 a que se refere o relatório, temos que o Acórdão 2538/2022 – TCU – Plenário registrou que, embora naquele ano já se tivesse o contrato encerrado e a Tomada de Contas Especial aberta, persistiam o processo administrativo em que ainda se apuravam os haveres e deveres das partes, e duas ações judiciais movidas pela concessionária em face da União a fim de discutir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e buscando a declaração da legalidade dos 13º e 14º termos aditivos. Assim sendo, como a manutenção do apontamento de irregularidade não prejudicava a continuidade da operação da concessão, agora com outro contrato independente, e como ainda existia o risco potencial de celebração de algum tipo de encontro de contas administrativo de reequilíbrio relativo às irregularidades de questão (já sem sequer a cobertura das garantias contratuais do contrato encerrado), optou a Corte por manter a indicação de IG-P, a qual foi acatada pelo Congresso Nacional, permanecendo a obra no Anexo VI da LOA/2023.

O relatório de fiscalização de 2023 acrescenta que, no processo de apuração de haveres e deveres (SEI 50500.192251/2017-03), a autarquia emanou a Deliberação-ANTT 123, de 21/3/2022 (DOU de 22/3/2022, Seção 1, p. 58), com aprovação de encontro de contas ao final de contrato, cujo montante em favor da União é de R\$ 227.638.931,32 a valores de agosto de 2022; a Concepa recorreu administrativamente, tendo sido denegado o recurso pela Agência. Judicialmente,

1 [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2023, Relatório 2, fls. 45 a 52);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER\\_COI.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER_COI.pdf) (LOA2022, Relatório 2, fls. 66 a 73);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2021, Relatório 2, fls. 43 a 50);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI\\_2\\_PLOA.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI_2_PLOA.pdf) (LOA2020, Relatório 2, fls. 34 a 40);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI\\_Obras\\_inacab.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI_Obras_inacab.pdf) (LOA2019, Relatório 2, fls. 47 a 52);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI\\_PLOA%202018.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI_PLOA%202018.pdf) (LOA2018, Relatório 2, fls. 42 a 46).



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
 Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>

## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - (QR Code Apoiamento)

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023



identifica duas ações movida pela Concepaa fim de discutir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e buscando a declaração da legalidade dos 13º e 14º termos aditivos (o primeiro é justamente o que deu margem à obra - ações 1011971-52.2018.4.01.3400 e 1035087-19.2020.4.01.3400, ambas em trâmite na 9ª Vara Federal de Brasília/DF); não se localizou decisão de mérito até o momento<sup>2</sup>.

Aduz o relatório que as circunstâncias relevantes para a recomendação ou não da irregularidade são:

- a) a concessionária já não opera mais o trecho (desde 2018), estando o contrato de concessão em fase de encerramento (SEI 50500.192251/2017-03);
- b) ausência de dotação orçamentária para a funcional 26.846.2126.00P5.0043 no projeto da LOA 2024, bem como em rubrica semelhante;
- c) já houve aprovação do cálculo realizado pela agência reguladora, por meio da Deliberação ANTT 123, de 21/3/2022, no valor de R\$ 227.638.931,32, a preços atualizados, em favor da União;
- d) no âmbito desta Corte de Contas já houve a instauração de processo de tomada de contas especial – TC 034.492/2020-8 – decorrente do presente processo e com o intuito de ressarcir o Erário do dano calculado de R\$ 104.706.621,54 (valor histórico atualizado até 5/2/2021);
- e) o citado processo (TC 034.492/2020-8) cuida da integralidade do débito calculado para as quatro irregularidades classificadas como IGP e se encontra em fase final de instrução de mérito;
- f) existem duas ações judiciais movidas pela concessionária discutindo o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Tais circunstâncias, afirma, retiram a possibilidade de execução financeira e orçamentária do contrato em si, e os procedimentos apuratórios (Tomada de Contas Especial no TCU e processo contratual de encontro de contas na ANTT) discorrem sobre valores formalmente definidos como créditos da União (“Disso resulta que, em última análise, não haveria possibilidade de bloqueios de orçamento que seriam destinados à concessionária, sendo inútil a manutenção do empreendimento no quadro bloqueio.”)

Finalmente, o recente Acórdão 1965/2023 – TCU – Plenário reconhece que, no exercício corrente, poucas modificações fáticas ocorreram, tendo o processo administrativo de encontro de contas avançado em algumas etapas, mas ainda pendente de conclusão. Na mesma linha do

<sup>2</sup> Essa condição foi corroborada por consulta direta aos registros eletrônicos do processo promovida pelo COI em 17/11/2023.



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>

# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - (QR Code Apoiamento)

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023



SF/23652.36560-71

relatório de fiscalização, o Tribunal aponta que “a manutenção das irregularidades como IGP impõe custos administrativos à ANTT, ao TCU e ao Congresso Nacional na condução anual das atividades de controle”, custos esses que estariam ocorrendo em paralelo às outras iniciativas em torno das irregularidades em questão, a saber, “o processo administrativo de apuração de haveres e deveres com relação a esse empreendimento (SEI 50500.192251/2017-03) conduzido pela Agência Reguladora, a avaliação das alegações de defesa das citações realizadas no âmbito da TCE aberta no TC 034.492/2020-8, assim como a conclusão da análise da oitiva proposta nas peças 311 e 312 dos presentes autos, ambos processos sob a responsabilidade do TCU”. Desta feita, propôs o Relator, “com base na racionalidade administrativa, [ ..] a alteração da classificação das irregularidades citadas no Acórdão 140/2020-TCU-Plenário de IGP para IGC, sem prejuízo de destacar que na condução dos trabalhos, seja na TCE ou na avaliação da oitiva feita nestes autos, a unidade técnica poderá, se a situação demandar, propor novas ações, como por exemplo a reclassificação da irregularidade para IGP, de forma a garantir a efetividade das decisões desta Corte de Contas”. Ressalva, ainda, que essa modificação “não permite inferir ou emitir qualquer juízo no sentido de que as irregularidades foram sanadas ou que o TCU pretende, sob nenhuma forma, autorizar a continuidade da exploração da concessão pela Concepa ou, ainda, a realização de eventuais obras pela mencionada Concessionária”. O raciocínio foi acolhido pelo Plenário do Tribunal, que comunicou à CMO “sobre a reclassificação, para IGC, dos indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontadas no empreendimento das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, objeto do 13º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-016/97-00”. De igual forma, a relação de obras com recomendação de paralisação encaminhada em caráter definitivo pelo Acórdão 2207/2023 – TCU - Plenário não incluiu o contrato em questão entre aquelas obras com IGP.

### Informações do gestor:



12



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>

## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - (Code Apolamento)

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023



A ANTT acrescentou<sup>3</sup>, em resposta ao pedido de informações do COI, que entende que a conclusão e entrega das obras ao final de 2015<sup>4</sup> implica na ausência de dotação orçamentária para sua continuidade, o que não justificaria a suspensão da execução orçamentária e financeira. Informa que Além disso, vale ressaltar que o contrato de concessão com a Concepa foi encerrado em 3 de julho de 2018, inclusive quanto ao procedimento de apuração da haveres e deveres; a concessionária recebeu Guia de Recolhimento da União (SEI nº 13426831) para o pagamento do valor devido pela concessionária ao Poder Público, conforme a Deliberação ANTT nº 123, de 21 de março de 2022. Por esses motivos, soma-se aos argumentos do Tribunal no Acórdão em que reclassificou as irregularidades para IG-C, pela ineficácia da inclusão no mecanismo de bloqueio.

Na audiência realizada pelo COI em 22/11/2023, o representante do TCU apontou que as razões para a mudança de posição do TCU foram o encerramento do contrato, a ausência de dotação orçamentária para a obra, a existência de tomada de contas especial em aberto, a existência de um novo contrato de concessão operando no trecho e – o que seria distinto em relação a 2022 – o encerramento formal, na esfera administrativa, do encontro de contas, com a formalização do débito, o que impediria uma mudança de posição da ANTT. Os representantes da Agência corroboraram o caráter definitivo da decisão administrativa de encerramento da apuração de deveres e haveres, tendo acionado a Advocacia Geral da União para a respectiva cobrança executiva. Informam que a concessionária formulou à justiça pretensões contrárias a essa conclusão, mas desconhecem decisão judicial em caráter liminar ou definitivo que tenha se pronunciado sobre o mérito do respectivo pedido.

**Proposta do COI:**

Trata-se de modificação da apreciação de mérito do próprio Tribunal de Contas da União (TCU) sobre situação fática que em muito pouco se alterou em relação ao ano passado: persiste o risco teórico de desembolsos financeiros provenientes das gravíssimas irregularidades em questão, dado que não se encerrou o processo administrativo do encontro de contas (ainda que, como lembra o Tribunal, “os processos, tanto no TCU, quanto na ANTT, discorrem sobre créditos em

3 Ofício SEI nº 38612/2023/AESPI/DIR-ANTT, encaminhando a nota informativa SEI nº 349/2023/CIPAC/GERER/SUROD/DIR

4 Detalhando que 89,61% das obras previstas pelo termo aditivo foram entregues corretamente, enquanto aquelas não implantadas, ou executadas de forma parcial, tiveram os valores excluídos do ajuste inicialmente previsto.



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida

Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>





favor da União e não valores a serem pagos à Concepa”). No PLOA 2024, não constam dotações para o reequilíbrio em questão, tanto nas programações originais quanto em rubricas que possam indicar semelhança.

Em seu relatório para o PLOA/2022, o COI manifestava-se no sentido de que:

Não havia dotações destinadas ao contrato nos orçamentos de 2019, 2020 e 2021, assim como não há no PLOA 2022 (de fato, a última manifestação da ANTT é a de, fundamentadamente, consolidar o cálculo preciso de um grande valor a cobrar da concessionária ao final do encontro de contas, quer decorrente da malversação do aporte para a obra isoladamente, quer do fluxo de caixa total do conjunto de eventos da concessão). Persiste, de toda forma, a constatação de que a manutenção do bloqueio (agora, com efeitos apenas orçamentário-financeiros) vem exatamente reforçar um curso de ação que a Agência felizmente passou a adotar. Neste sentido, é coerente com o mecanismo orçamentário a realização de bloqueio, uma vez que se previne não só o pagamento de futuros valores de pleitos adicionais quanto, também, eventuais saldos de restos a pagar eventualmente existentes,

Tal vem sendo, efetivamente, o curso de ação da ANTT, que formalizou seu entendimento do valor devido pela concessionária à União em função do encerramento do contrato (R\$ 227.638.931,32 – Deliberação ANTT 123, de 21/3/2022), bem como do Tribunal (pelo próprio fato de ter formalizado e colocar em andamento uma Tomada de Contas Especial, cujo pressuposto de constituição é a existência de um débito em favor dos cofres públicos).

Cabe ao COI avaliar o balanço de riscos para que a supressão do bloqueio orçamentário como uma atividade de controle, nestas circunstâncias, não traga, como contrapartida da redução do custo administrativo, a possibilidade de prejuízos à União. O Comitê propôs, e a CMO aprovou, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, critérios específicos para a apreciação de indicações de paralisação, para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, em toda a variedade que podem assumir tais situações, abordando os critérios gerais que orientam a opção de não inclusão de empreendimentos no quadro de bloqueio no caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, se não houver outros indícios de risco de dano ao Erário peculiares a cada caso específico, a saber:

I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:





- a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
  - b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditativação para ampliação do objeto; ou
  - c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;
- II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes da execução contratual ou de qualquer outro fundamento para pagamentos ou compromissos futuros.

Em relação a essa rigorosa grade de critérios, pode-se entender de forma favorável o enquadramento do caso em exame: não há qualquer tentativa ou manifestação da administração no sentido de reformar, retomar, ou mesmo reconhecer algum tipo de crédito ou abatimento, à contratada em função das irregularidades em comento.

Assim, o quadro fático permite ao COI acolher a modificação de posicionamento do TCU no sentido de não ser a manutenção da recomendação de paralisação (portanto, a inserção no quadro de bloqueio) um instrumento indispensável de proteção ao Erário no caso, dado que o potencial de desembolsos indevidos encontra-se limitado pela condição de encerramento do contrato e pelas atividades administrativas levadas a efeito de forma sistemática pelo órgão gestor (processo de encontro de contas da rescisão, com apuração formal de saldo credor em favor da União), pelo TCU (constituição e desenvolvimento de processo de Tomada de Contas Especial em função das irregularidades que ensejaram o bloqueio original), e ainda pela ação do sistema de justiça criminal (ações de investigação criminal acima mencionadas). Desta forma, especialmente



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - QRCODE Atribuição

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023



SF/23652.36560-71

em função do trânsito em julgado administrativo da apuração de haveres e deveres pela ANTT ocorrido desde a última decisão da CMO a respeito, pouca plausibilidade persiste de que, administrativamente, todos esses órgãos mudem pelo avesso suas posições até hoje consistentemente adotadas e admitam passar por cima de todas as irregularidades amplamente demonstradas e reconheçam algum tipo de transferência orçamentária à concessionária.

Com base nesses fundamentos, propõe o Comitê que a retirada da obra em questão do Anexo VI da LOA 2023.



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>



## AVN 08/2023-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

### Programa de Trabalho:

26.846.2126.0007.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste

26.846.2126.0007.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2017 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2019 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

### Objeto:

Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00, de 31/10/1995: Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio

### Irregularidades:

Sobrepço no orçamento da obra.

Sobrepço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

### Informação do TCU:

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), pelo qual a União contratou com a concessionária Concer um determinado trecho de obra, remunerando-a por meio de pagamentos diretos dos cofres públicos. A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização apontava:





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - (QR Code Apoiamento)



## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023

O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R\$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de 5 anos após a assinatura do contrato.

Entretanto, após a apresentação dos projetos pela concessionária, em setembro de 2013, e a respectiva aprovação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o orçamento da obra ficou superior ao previsto em edital, motivo pelo qual houve a necessidade de se recompor à concessionária, os valores de investimentos que ultrapassaram os R\$ 80.000.000,00 iniciais. Como forma alternativa ao aumento do valor do pedágio para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

Desde o processo destinado a aprovar a LOA2018, este Comitê faz constar de seus Relatórios<sup>5</sup> informações referentes ao Termo Aditivo ora em comento. Para privilegiar a economia processual, tais informações não serão novamente transcritas por este Comitê. Debruçamo-nos sobre as informações recentes, as quais, a nosso juízo, são suficientes para lastrear nosso juízo de valor, bem como para dar a transparência necessária que o tema demanda.

Concentrando-nos nas informações mais recentes que fundamentam a posição do COI para o exercício de 2023 a que se refere o relatório, temos que o Acórdão 2094/2022 – TCU Plenário dá ciência de que a agência reguladora informou que foram concluídas as avaliações e os esclarecimentos técnicos relacionados ao projeto e ao orçamento objeto da revisão, não tendo sido

5 [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2023, Relatório 2, fls. 34 a 43);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_1.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_1.pdf) (LOA2023, Relatório 1, fls. 8 a 22);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER\\_COI.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER_COI.pdf) (LOA2022, Relatório 2, fls. 51 a 60);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_3.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/LOA/Relatorio_COI_3.pdf) (LOA2023, Relatório 1, fls. 13a 26);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf) (LOA2021, Relatório 2, fls. 29 a 38);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Parecer\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Parecer_COI_2.pdf) (LOA2021, Relatório 1, fls. 30 a 43);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI\\_2\\_PLOA.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI_2_PLOA.pdf) (LOA2020, Relatório 2, fls. 24 a 30);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio\\_COI\\_1.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio_COI_1.pdf) (LOA2020, Relatório 1, fls. 44 a 56);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI\\_Obras\\_inacab.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI_Obras_inacab.pdf) (LOA2019, Relatório 2, fls. 36 a 43);  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI\\_PLOA%202018.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI_PLOA%202018.pdf) (LOA2018, Relatório 2, fls. 36 a 42).



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
 Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>



até então promovida a oitiva da concessionária para fins de contraditório, o que impedia um posicionamento final formal da ANTT acerca do resultado final do exame e de eventuais formalizações de retificação contratual no sentido de sanear as irregularidades. Noticia-se também manifestações oficiais da concessionária ao mercado em que “é clara a intenção do grupo de continuar com o contrato de concessão e de garantir reequilíbrios contratuais adicionais”, explorando a continuidade da concessão então imposta por liminar judicial. Inexistente qualquer fato novo no âmbito da análise das irregularidades e da relação contratual, e persistindo as gravíssimas irregularidades apontadas, o Acórdão manteve a recomendação de paralisação, o que foi endossado pelo Congresso Nacional, mantido portanto o objeto no Anexo VI da LOA/2023.

A última decisão colegiada sobre o tema refere-se ao Acórdão 367/2023 – TCU – Plenário, objeto do Aviso ora examinado, que aprecia recurso formulado pelo Ministério Público junto ao TCU contra a decisão do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário de não aplicar sanções pessoais aos responsáveis pelas irregularidades apontadas. Na oportunidade, a Concer e a própria ANTT pugnaram ainda pela supressão do item 9.2 da decisão recorrida, que vedava à ANTT promover “a extensão do prazo da concessão como remédio ao inadimplemento das obrigações financeiras assumidas pelo Poder Concedente e meio instrumental para promoção do reequilíbrio do contrato em razão desse inadimplemento”. Todos os recursos foram conhecidos e, no mérito, negados pelo Plenário (igual sorte tiveram embargos de declaração contra o mesmo Acórdão, rejeitados pelo Acórdão 2018/2023 – TCU – Plenário). Assim, nenhuma modificação fática ou jurídica trouxe o Acórdão em referência sobre o universo de irregularidades que ensejou a determinação de inclusão da obra no Anexo VI das sucessivas Leis Orçamentárias.

O relatório de fiscalização de 2023 (TC 023.204/2015-0) dá conta de novas atualizações nas informações da ANTT, que relata que seu cálculo preliminar “indica que os valores já pagos superam o valor de obra executado pela concessionária” (posição objetada pela empresa), estando a definição de valores líquidos a receber da concessionária por meio de uma 15ª Revisão Extraordinária da concessão (estimada pela área técnica em R\$ 72.906.815,43 a preços iniciais de abr./1995 ou R\$ 472.537.979,74 a preços correntes de ago./2022) nas mãos da Diretoria Colegiada da ANTT para deliberação desde 17/07/2023. A análise técnica do Tribunal aponta que as providências saneadoras foram desenvolvidas internamente pela ANTT, com o recálculo preciso do estado de conclusão da parcela de obra entregue e das correções devidas ao fluxo de caixa da





concessão por irregularidades técnicas e financeiras, mas ainda carecem de formalização por meio dos atos administrativos e contratuais de revisão da concessão. De fato, a concessionária manifesta cerrada oposição judicial a essa decisão regulatória, como adiante se relata.

A fiscalização atualiza os valores envolvidos nas irregularidades: em relação ao sobrepreço nos orçamentos da obra, sempre a preços da data-base de maio/2012, oscilava entre R\$ 72.800.201,81 (22,59%) na primeira avaliação pelo TCU do orçamento apresentado pela Concer em 2013, R\$ 276.922.657,93 (57,88%) na avaliação pelo TCU do orçamento revisado pela Concer em 2017, atingindo R\$ 360.564.610,80 (66,09%) na avaliação pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC do orçamento final apresentado pela Concer em 2018. Em relação à inexecução da obra, o custo direto apurado pela revisão exaustiva in loco pela UFSC do montante de obras executadas é de R\$ 185.737.876,99 (preços mai./2012), o que corresponde a 34,05% do valor dos serviços previstos em projeto. Em termos da execução física, a obra encontrava-se na mesma data em 35,13 %.

Como síntese das apurações, a ANTT concluiu que o valor necessário para reequilibrar o contrato, ou seja, para igualar o valor que já foi pago à Concer especificamente para a obra ao valor aplicado na obra, equivale a R\$ 72.906.815,43 (preços na data-base de abr./1995) ou R\$ 472.537.979,74 a preços correntes (ago./2022).

O relatório indica, ainda, que desde 28/2/2021 a Concer continua à frente da concessão (com prazo contratual vencido), primeiro, sob efeito de decisões liminares nas ações judiciais 1006526-63.2021.4.01.0000 e 1006184-52.2021.4.01.0000, que estenderam o prazo da concessão em 579 e 138 dias, e em seguida em função de suspensão de liminar e de sentença 3244-DF (2023/0044642-0) do Superior Tribunal de Justiça – STJ, em que se limitou a extensão do prazo do contrato PG-138/95-00 até a conclusão de processo licitatório e a efetiva delegação dos serviços à nova concessionária. Além disso, o próprio equilíbrio financeiro da concessão é objeto de pleitos judiciais da concessionária requerendo alteração dos valores do contrato em seu favor (Ações Ordinárias nº 1003618-57.2017.4.01.3400 e 1025293-08.2019.4.01.3400 e ação de Produção Antecipada de Provas nº 1004885-30.2018.4.01.3400, todas em trâmite perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal). Nesse conjunto de ações, a concessionária alega ao final que, baseado em levantamentos periciais, a Concer seria credora da União por R\$ 343.391.360,00 (a valores atualizados até ago./2020) em função das obras, o que, somado a outros itens relativos



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - (QR Code Apoiamento)

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023



ao contrato de concessão, elevaria a posição credora da concessionária a R\$ 2.017.739.685,78 (a valores atualizados até fev./22). Como compensação desse suposto desequilíbrio, pleiteia extensão da concessão – já vencida – até 31/12/2045 (23 anos adicionais contatos a partir do ano de 2022) mantendo a tarifa nominal em R\$ 11,60 e a mesma estrutura de custos operacionais no período de extensão, além de um aporte adicional a ser pago pela União (no ano 27 da concessão) de R\$ 298.911.443,79 (a valores de fev./2022). Ainda na esfera judicial, no processo 1025293-08.2019.4.01.3400 a Concer obteve antecipação de tutela para impedir a ANTT de promover redução nas tarifas de pedágio abaixo de um limite nominal (R\$ 11,60), o que impede a Agência de promover, na prática, modificações regulatórias destinadas a promover reequilíbrios financeiros no contrato (como a mencionada 15ª Revisão Extraordinária, apontada como necessária para a recuperação dos valores devidos à União). Outra consequência dessa decisão é o aprofundamento do saldo devedor à medida que o prazo de concessão se estende no tempo, ao tempo em que a pessoa jurídica titular da obrigação (a concessionária) é uma Sociedade de Propósito Específico, que se extingue econômica e juridicamente com o fim da concessão – o que faria com que uma eventual recuperação desse crédito pela União fosse bastante improvável.

O relatório traz menção a tentativas da empresa controladora da concessionária de realizar acordo com a União (registradas formalmente pela empresa em vários momentos), bem como alegações de imprensa de que haveria “tentativa do Ministério dos Transportes de firmar acordo com a Concer para que a concessionária finalize as obras da Nova Subida da Serra e execute a duplicação de cerca de 15 kms da atual pista de descida da Serra de Petrópolis.” (existindo expressa vedação, em caráter geral, do item 9.3.2. do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário, que determina à ANTT:

9.3.2. abstenha-se de prorrogar concessões de serviços públicos, ainda que em razão de reequilíbrio econômico-financeiro, sem expressa autorização no instrumento convocatório e no contrato de concessão original, em cumprimento ao disposto nos arts. 3º, 41, 55, XI, e 57, I, da Lei 8.666/1993, e 14 da Lei 8.987/1995;

Por todos esses fatos, o relatório de fiscalização propõe a manutenção da recomendação de paralisação do Termo Aditivo relativo às obras e determinação à ANTT para que demonstre os



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>



resultados da Revisão Extraordinária eventualmente deliberada e celebrada obedecendo ao saneamento das irregularidades apontadas.

Por fim, o recentíssimo Acórdão nº 2346/2023 – TCU – Plenário corrobora a posição do relatório de auditoria, mantendo a recomendação de paralisação e determinando à ANTT que encaminhe, tão logo seja aprovada, a formalização da 15ª Revisão Extraordinária para verificação do atendimento das medidas saneadoras. No Voto condutor da decisão, o Relator reitera a ocorrência de abissal diferença entre as pretensões da concessionária contra a União, deduzidas em sede de ação judicial (R\$ 1.333.015.343,03 como remuneração da obra e R\$ 2.017.739.685,78 como valor total do desequilíbrio contratual) e as conclusões finais da ANTT sobre o saldo credor em favor do Tesouro (R\$ 472.537.979,74, data-base agosto/2022), o que sugere pouca plausibilidade de aceitação voluntária da revisão extraordinária pela Concer. Lembra ainda que “a tarifa calculada e que deveria estar sendo cobrada nos pedágios da Concer é de R\$ 9,10 [...], enquanto, na prática, a tarifa cobrada é de R\$ 12,60 [...]”, por força de liminar judicial. Todos esses desequilíbrios apontam para a elevada probabilidade de que a resolução final venha a realizar-se na execução normal do contrato de concessão.

O Voto traz ainda alegações formuladas pela concessionária ao TCU<sup>6</sup> indicando interesse da empresa em, mais uma vez, obter prorrogação do contrato vigente a pretexto de concluir a obra. Alinha essas demandas com informações sobre o grupo controlador da empresa: dificuldades de honrar compromissos financeiros (devido à elevada alavancagem com que opera) e distribuição de dividendos “em montante bem superior ao seu lucro anual, graças a expressiva captação de empréstimos e financiamentos, especialmente de curto prazo”, o que evidencia que a Concer (empresa concessionária) vem sendo utilizada pela controladora para manobras financeiras que comprometem de forma gravíssima as suas condições econômicas de operação da concessão e de honra dos compromissos financeiros com o poder concedente. Todos esses motivos relativos ao

<sup>6</sup> “Ressalto ainda que, no TC 014.689/2014-9, a Concer juntou registro de reunião ocorrida no dia 24/5/2023 (peça 380), em que o Grupo Triunfo teria apresentado proposta inicial de acordo com a ANTT para o contrato PG-138/95-00. Nas peças seguintes (peças 381 a 384), a concessionária acostou registros de reuniões ocorridas posteriormente à primeira, sugerindo que ANTT e o Grupo Triunfo estão em tratativas para realizar um acordo de prorrogação de contrato em que a obra da Nova Subida da Serra poderia ser iniciada ainda em outubro deste ano, com previsão de conclusão em julho de 2026. Corroborando com a informação acerca de um possível acordo, foi publicada, em 27/7/2023, pela Agência Infra, notícia de uma tentativa do Ministério dos Transportes de firmar acordo com a Concer para que a concessionária finalize as obras da Nova Subida da Serra e execute a duplicação de cerca de 15 kms da atual pista de descida da Serra de Petrópolis (peça 537)”.





risco de contraparte somam-se às constatações diretamente verificadas no contrato para afastar a possibilidade de afastar a recomendação de paralisação.

**Informações do gestor:**

Em resposta à solicitação de informações por parte do Comitê, a ANTT<sup>7</sup> corrobora as informações acima descritas, informando que as conclusões do trabalho pericial direto realizado pela UFSC, já validadas pela área técnica da Agência dos pontos de vista de engenharia e econômico-financeiro, permitiram uma melhor avaliação dos montantes de reequilíbrio econômico-financeiro e subsidiaram o processo da 15ª Revisão Extraordinária (RE), pelo qual serão realizados ajustes nos fluxos de caixa original e marginal da concessão e que representaria, quando concluído e formalizado contratualmente, a materialização das providências de saneamento das irregularidades. O mencionado processo encontra-se em análise pela Diretoria Colegiada da ANTT (Processo nº 50500.153619/2022-77). Conclui que:

[...] esta agência entende que a 15ª Revisão Extraordinária, que se encontra em fase final para deliberação e aprovação da Diretoria Colegiada da ANTT, bem como as análises em relação aos projetos em curso no processo 50500.069248/2020-34, atenderão, em sua totalidade, as determinações do TCU no processo supracitado, culminando na eventual retirada da classificação de graves com recomendação de paralisação (IGP) na obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ.

Não há menção, na resposta, sobre o andamento dos litígios judiciais que envolvem a concessão.

Na audiência pública convocada pelo COI em 28/11/2023, o representante do TCU acrescentou que decisão do Superior Tribunal de Justiça, datada de fevereiro de 2023, limita o tempo de permanência da Concer à frente da rodovia ao período necessário para conclusão de nova licitação para o trecho e início de nova concessão – o que implicará na extinção dos fluxos de caixa positivos da empresa e, portanto, maior dificuldade para pagamento dos débitos junto à União. Já os dirigentes da ANTT confirmaram a conclusão da instrução do processo administrativo relativo à 15ª Revisão Extraordinária, estando próximo de uma decisão

<sup>7</sup> Ofício SEI nº 38612/2023/AESPI/DIR-ANTT, encaminhando a nota informativa SEI nº 349/2023/CIPAC/GERER/SUROD/DIR



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>



administrativa. Quanto ao processo de apuração de haveres e deveres da concessão, não foi concluído pelo fato do prazo contratual não ter sido encerrado por força das diversas decisões judiciais liminares. Nova licitação para o trecho está em andamento no procedimento interno, prevista para ser lançada no primeiro semestre de 2024; a ANTT pretende inserir a continuidade da obra na nova concessão, manifestando não ter nenhuma intenção de retomar a obra com a Concer, pelo que consideram muito improvável a destinação de recursos orçamentários para execução da obra. Em resposta a pergunta formulada pelo coordenador do COI, os dirigentes da Agência confirmaram que a posição da concessionária é de franca oposição às conclusões da ANTT, tanto que a judicialização do caso foi promovida por ela há bastante tempo (e é a única razão pela qual a Concer segue executando a concessão).

### Proposta do COI:

Como já manifestado por este Comitê em outras ocasiões, trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: segundo as informações colacionadas, o contrato ainda está em andamento, ainda que de forma precária amparado em decisões judiciais liminares, e a obra ainda tem por concluir mais da metade. Assim, o foco da fundamentação da posição do colegiado tem horizonte temporal bastante próximo, lastreado nas considerações sobre a conjuntura imediata da obra.

Com essa perspectiva, entende o Comitê que a afirmação recebida da ANTT em 2023 é absolutamente correta: a 15ª Revisão Extraordinária, quando concluída e formalizada, atenderá as determinações do TCU quanto às irregularidades, culminando na eventual retirada da recomendação de paralisação na obra. Todo o trabalho técnico e administrativo diligentemente encaminhou-se para essa conclusão. Portanto, o marco de liberação da obra é bastante claro: a materialização dessa revisão extraordinária, com efeitos sobre a equação financeira da concessão. Tal medida ainda não ocorreu, nem de forma pactuada, nem como exercício do poder administrativo unilateral do Estado: a ANTT vem envidando os esforços necessários para tanto, mas o processo não chegou ao seu termo – e a oposição cerrada da concessionária torna pouco provável que tenha conclusão efetiva fora do âmbito judicial. Assim, não estão presentes ainda as condições identificadas pela própria agência para o saneamento das irregularidades.





Reforça essa conclusão o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível no reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, insere incertezas de tal monta que afastam a perspectiva de qualquer tipo de novo aporte orçamentário para a obra ou para reequilíbrio econômico-financeiro dela decorrente (ficando claro que o encontro de contas final somente será atingido pela via judicial, e não pela execução orçamentária regular). As informações trazidas pelo Acórdão 2.346/2023 – Plenário acerca da duvidosa engenharia financeira entre a Concer e a controladora tornam ainda mais difícil alguma contemplação em relação a possibilidade de saneamento do problema pela via consensual. Todos esses fatores afastam, inequivocamente, a hipótese de retomada de qualquer tipo de investimento orçamentário nessa programação. Neste sentido, repetimos, o bloqueio será um reforço aos atos de gestão que já vem sendo sistematicamente perseguidos pela ANTT.

Cabe lembrar - até para diferenciar a situação da BR-040/RJ da BR-290/RS também tratada neste Relatório - a grade de critérios aprovada pela CMO, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, critérios específicos para a apreciação de indicações de paralisação, para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, em toda a variedade que podem assumir tais situações, abordando os critérios gerais que orientam a opção de não inclusão de empreendimentos no quadro de bloqueio no caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, que prevê:

I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:

- a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
- b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditivação para ampliação do objeto; ou
- c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - (QR Code Apoiamento)

## Relatório nº 1/COI/CMO, de 2023



respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;

- II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes da execução contratual ou de qualquer outro fundamento para pagamentos ou compromissos futuros.

Aqui, e ao contrário do caso da BR-290, existe ostensiva e reiterada insistência da concessionária em persistir fruindo as condições da concessão, com base em judicialização e medidas precárias, além de manifestações da empresa (não se sabe se meramente protelatórias ou propositivas) no sentido de que seja ainda aproveitado o contrato assim prorrogado para realizar o restante da obra - que de plano afasta qualquer possibilidade de considerar o caso como suscetível de enquadramento nesses critérios (independentemente da posição do órgão público regulador do contrato, o qual tem agido consistentemente nos últimos anos no sentido de tentar sanear as irregularidades e não manter o contrato em questão). Destarte, não há como considerar possível a exclusão do quadro de bloqueio mesmo segundo esses critérios que, ampliativamente, buscam reduzir ao máximo a providência drástica da retenção orçamentária. Ainda que tal retenção incida sobre uma programação que teria muito pouca probabilidade de receber recursos, conforme se depreende da posição manifesta da ANTT, é o espaço que tem o Comitê para contribuir com a proteção ao Erário, e esse espaço será ocupado.

A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio. Estando o Termo Aditivo já inserido Anexo VI da LOA 2023, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, não há providências adicionais a propor para que tal manutenção se efetive, cabendo tão somente o arquivamento do Aviso sem alteração no que já consta do Anexo.



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238165124800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daniel Almeida



Assinado eletronicamente, por Sen. Magno Malta

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4452956909>