



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

RELATÓRIO Nº 3/COI/CMO, DE 2021

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

AVN 010/2021-CN, AVN 012/2021-CN, AVN 014/2021-CN e AVN 016/2021-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 2021.

A handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

SUMÁRIO

1.1	Introdução.....	23
1.2	Análise.....	3
2	VOTO	56
	Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI.....	78
	AVN 10/2021-CN: Drenagem e Pavimentação Urbana em Porto Velho/RO	89
	AVN 12/2021-CN e 14/2021-CN: Canal do Sertão / AL	1044
	AVN 16/2021-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ	1243

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:

- Drenagem e asfaltamento urbano em Porto Velho/RO
- Canal Adutor do Sertão Alagoano - Trecho 5
- Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 29/11/2021, e foram encaminhados pela Presidente da CMO ao Comitê por meio do Ofício 155/2021/CMO de 10/11/2021. 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

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. 139 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021), 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. 139. 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. 138; 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

Durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022 (PLN nº 19/2021-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 cumprimento ao § 2º do art. 141 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022), esta Comissão promoveu, atendendo requerimento do COI, audiência pública para debater a matéria no dia 23/11/2021. A realização destas audiências também se mostra em conformidade com o art. 139 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021), 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 2021. 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 14.116/2020 (LDO 2021).

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

- 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. 122 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021).

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. 143 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021)..

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 muitos 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:

- **ARQUIVAR** o AVN 10/2021-CN, que trata da Drenagem e asfaltamento urbano em Porto Velho/RO



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

- **PROPOR O DESBLOQUEIO**, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo a este parecer, da execução física, orçamentária e financeira das obras do Canal do Sertão Alagoano – Contrato 58/2010-CPL/AL;
- **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/2021;

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.

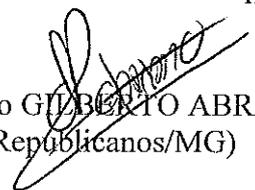
RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 10/2021-CN	681-GP/TCU	Drenagem e asfaltamento urbano em Porto Velho/RO	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 12/2021-CN AVN 14/2021-CN	1089-GP/TCU 1631-GP/TCU	Canal Adutor do Sertão Alagoano	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do Contrato 58/2010-CPL/AL e arquivar os dois Avisos.
AVN 16/202-CN	1744-GP/TCU	Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, no trecho Juiz de Fora – Rio de Janeiro da rodovia BR-040/MG/RJ	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, 08 de Dezembro de 2021


Deputado PAULO AZI
Coordenador do COI

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


Deputado GILBERTO ABRAMO
(Republicanos/MG)

Deputado JOÃO CARLOS BACELAR
(PL/BA)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

Deputado ORLANDO SILVA
(PCdoB/SP)

Deputado JUSCELINO FILHO
(DEM/MA)

Senador ZEQUINHA MARINHO
(PSC/PA)

Senador ANGELO CORONEL
(PSD/BA)

Deputada MARX BELTRÃO
(PSD/AL)

Deputado DANIEL ALMEIDA
(PCdoB/BA)

Senador WELLINGTON FAGUNDES
(PL/MT)

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 3/COI/CMO, de 2021

AVN 10/2021-CN: Drenagem e Pavimentação Urbana em Porto Velho/RO

53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional

Programa de Trabalho:

15.244.2217.7K66.0001/2020 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado – Nacional

15.244.2217.7K66.0001/2021 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado – Nacional

Objeto:

Contrato 084/PGM/2019 - Recapeamento asfáltico, drenagem, pavimentação, meio fio e sarjeta em vias urbanas do município de Porto Velho

Edital 001/2019/SML/PVH – Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para recapeamento asfáltico, drenagem, pavimentação asfáltica, meio-fio e sarjeta em vias urbanas do município de Porto Velho

Convênio 850310/2017 – Recapeamento Asfáltico, Drenagem, Pavimentação Asfáltica, Meio Fio e Sarjeta em Vias Urbanas do Município de Porto Velho

Irregularidade:

Restrição à competitividade decorrente da adoção de critérios inadequados para desclassificação das propostas de preços (IGP)

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado (IGP)

Projeto de sinalização horizontal, integrante do projeto básico, deficiente e desatualizado (F/I).

Histórico

Informação do TCU:

As irregularidades em tela foram avaliadas durante os trabalhos do Comitê para a LOA/2021, sendo discutidas em exaustivo detalhe no Relatório Nº 2/COI/CMO, de 2021¹. Já naquela oportunidade, o Comitê apontava a gravidade das irregularidades, ao tempo em que

¹ https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

reconheceu que a documentação enviada pelo Ministério repassador comprovava o exato cumprimento, pela Prefeitura, das medidas saneadoras requeridas pelo TCU (redução do valor do contrato nos montantes indicados no Acórdão 4054/2020-TCU/Plenário). Por esse motivo, considerou o Comitê desnecessário propor a inclusão do empreendimento no Anexo VI da LOA/2021, o que foi acatado pela CMO.

O Aviso ora examinado encaminha o Acórdão 1049/2021-TCU-Plenário, pelo qual o Tribunal decide:

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, apontados no Contrato 084/PGM/2019, relativamente aos serviços de execução de obras e serviços de engenharia de recapeamento asfáltico, drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio e sarjeta em vias urbanas do município de Porto Velho/RO, não mais se enquadram no art. 118, § 1º, inciso IV, da Lei 13.898/2019 (LDO), e que sua classificação foi alterada para IGC (art. 2º, inciso VII, da Resolução TCU 280/2016), em função da publicação do 1º Termo Aditivo, que suprimiu o valor de R\$ 3.338.216,51;

Assim, o novo Acórdão apenas vem confirmar constatação fática já alcançada pelo Comitê anteriormente: não há mais que se falar em irregularidade ensejadora de paralisação, pois o que se apontava como indevido foi inteiramente saneado.

Proposta do COI:

Diante das novas informações trazidas à CMO pelo TCU, constata-se afastado qualquer risco ao Erário em relação ao contrato em tela. De outro lado, como o município já havia tempestivamente regularizado a situação, sequer foi inserida a obra no Anexo VI da LOA/2021, não havendo agora a necessidade de efetuar um eventual desbloqueio. Tais circunstâncias dispensam quaisquer providências adicionais, recomendando tão somente o arquivamento do Aviso.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

AVN 12/2021-CN e 14/2021-CN: Canal do Sertão / AL

53101 – Ministério da Integração Nacional

53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

Programa de Trabalho:

18.544.2084.10CT.0027/2017 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

18.544.2084.10CT.0027/2018 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

18.544.2084.10CT.0027/2019 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

18.544.2221.10CT.0027/2020 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

18.544.2221.10CT.0027/2021 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

Objeto:

Contrato 58/2010-CPL/AL, Execução das obras e serviços de Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano, entre o km 123,4 e o km 150,00, correspondendo ao Trecho 5, Construtora Queiróz Galvão S.A.

Irregularidade:

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

Informação do TCU:

O caso do Canal do Sertão Alagoano contempla uma larga trajetória no âmbito da Comissão, desde 2015, a qual pode ser objeto de exame pormenorizado no Relatório Nº 2/COI/CMO, de 2021². O contrato impugnado foi incluído no Anexo VI da LOA/2021 pelo Congresso Nacional.

² https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

O AVN 10/2021 trouxe ao conhecimento da Comissão o Acórdão 1527/2021 – TCU – Plenário, de 30/06/2021, que veio:

9.1. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, até o momento, não foram implementadas pelo órgão gestor as medidas sancionadoras indicadas por esta Corte para afastar as irregularidades graves que se enquadram no inciso IV do art. 138 da LDO 2021, apontadas no Contrato 58/2010, relativo aos serviços de construção do Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano, causadoras de potencial dano ao erário de R\$ 48.331.865,89 (data-base junho/2010), dependendo de repactuação do supramencionado contrato a elisão do sobrepreço apontado, conforme determinação do item 9.1 do Acórdão 2957/2015-TCU-Plenário, ainda que esteja sendo providenciada a rescisão unilateral do Contrato 58/2010;

Assim, até junho do corrente exercício, nenhuma modificação fática ocorrera nos fundamentos da inclusão do contrato no quadro de bloqueio.

Posteriormente, em 15/09/2021, o AVN 14/2021 encaminhou o Acórdão 2156/2021-TCU – Plenário, com modificação radical na situação do empreendimento, ao

9.1. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P apontados no Contrato 58/2010, relativo aos serviços de construção do Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano, no estado de Alagoas, não mais se enquadram no inciso IV do art. 138 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), tendo sua classificação sido alterada para F/I (art. 2º, inciso VII, da Resolução-TCU 280/2016), em função da rescisão unilateral do referido contrato;

Por conseguinte, o bloqueio perdeu inteiramente o objeto, na medida em que o contrato foi unilateralmente rescindido pelo governo estadual executor.

Assim, constatada a rescisão unilateral do Contrato 58/2010 e, dessa forma, afastados os riscos de prejuízo ao erário ou a terceiros, estando o caso em perfeito alinhamento com o comando previsto no art. 143, caput e § 6º c/c o art. 138, todos da LDO/2021 (Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020), resta ao COI, apenas, pronunciar-se pela exclusão do presente subtítulo do Anexo VI da LOA/2021. Nestes termos, pugna-se pela expedição de decreto legislativo a fim de desbloquear a execução física, financeira e orçamentária do Lote 5 das obras do Canal Adutor do Sertão Alagoano.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

AVN 16/2021-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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização apontava:

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.

Em 2016 e 2017, o Comitê expressou severas dúvidas sobre o conjunto da iniciativa: é preciso esclarecer a legalidade de encomendar uma obra pagando diretamente dos cofres públicos a uma concessionária quando tal circunstância não constava do edital de licitação da concessão (e evitou-se licitação específica para a mesma); além disso, é questionável a economicidade de uma obra que se encontrava estimada num edital a R\$ 80 milhões e que ao final é reconhecida por R\$ 291 milhões (todos a preço-base 1995), e só foi atacada pela concessionária em 2013 (mais de quinze anos após o início da concessão). O valor pactuado nesse modelo não é apurado na forma tradicional (uma licitação específica em torno do preço a ser pago à obra), mas sim por meio da inserção do custo da obra no fluxo de caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, entram no cálculo do valor não apenas os elementos de custo da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão. Tomando os dados da manifestação do representante do TCU na audiência de 28/11/2017, uma obra com preço orçado em R\$ 1,02 bilhão terminou com a previsão de a União pagar R\$ 1,4 bilhão à concessionária.

Com efeito, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário (confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão nº 356/2018-TCU-Plenário), o Tribunal afirma a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exige da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

Concer, impugna a realização do investimento (em razão da falta de previsão no PPA, da estimativa de impacto e da declaração de compatibilidade do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não existir comprovação objetiva do benefício dessa escolha contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não foram objeto de decisão definitiva no Tribunal de Contas da União no exercício de 2019, restando informados ao Congresso ao longo do período decorrido apenas questões sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, reiterou-se naquela oportunidade a ressalva de que a apreciação pelo Comitê não significava, de modo algum, qualquer ratificação ou anuência ao modelo concebido pela ANTT para a realização da obra.

Dentro desse limitado escopo, o Tribunal aponta inicialmente que o valor atribuído à obra pelo órgão regulador encontra-se superavaliado por várias causas (informações confirmadas pelos Acórdãos nº 18/2017-TCU-Plenário e nº 1701/2017-TCU-Plenário). A discussão analítica dessas diferenças foi procedida com grande detalhe no relatório de 2016, quando o COI deliberou que eram mais que suficientes para ensejar o bloqueio da execução do contrato. Uma primeira parcela desse sobrepreço apontado, equivalente a R\$ 203,8 milhões (valores de maio/2012), decorre de parâmetros estritamente financeiros desse cálculo (alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL).

Mas o valor do investimento ao qual seriam aplicados os parâmetros financeiros também se encontrava superestimado no projeto inicialmente aceito pela ANTT para efeito de celebração do termo aditivo em questão. Nos custos diretos, foram identificados duplicidade de pagamentos, superestimativa injustificada do custo do transporte de aço, utilização de referência errada de preço (indicando outro serviço distinto de valor muito superior) e de produtividade incompatível com as especificações dos produtos, troca de valores unitários de serviços e uso de serviços inadequados às condições técnicas da obra. Quanto ao BDI, foram identificadas a duplicidade de aplicação do BDI cheio para serviços cotados (os quais já incluem o BDI quando da cotação pelo fornecedor), e alíquotas indevidas de ISSQN. Por fim, o percentual a título de “risco” da composição de preços foi aplicado sobre o valor total da obra, não apenas sobre o custo direto.

As apurações de sobrepreço, ressaltou-se, eram apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não possuíam detalhamento das soluções



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade no orçamento. Estas deficiências foram inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra.

Outro item de gravidade apontado na auditoria é a deficiência e desatualização dos projetos, reiteradamente apontada em pareceres técnicos da própria ANTT, que não impediram que fosse aceito o projeto recebido da concessionária para celebração do aditivo e fixação do valor do aporte a ser pago pela União – em outras palavras, a renegociação que deu margem ao aditivo baseou-se em projetos completamente insuficientes para essa finalidade ou para permitirem a execução. Não por acaso, o cronograma de execução das obras apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no termo aditivo, permanecendo a obra paralisada (circunstância reiterada neste contrato de concessão). Constam também apontamentos de omissão e deficiências na fiscalização das obras.

Em 2017 a verificação do TCU centrou-se no cumprimento pela ANTT das providências corretivas e da sua suficiência para elidir os riscos originais. Na questão do sobrepreço por razões financeiras (item 9.3.1 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), a ANTT concordou em seus estudos técnicos com a posição do TCU, mas não formalizou o reequilíbrio do contrato em novo termo aditivo; portanto, a indicação de paralisação foi mantida porque não havia qualquer garantia de implementação das medidas corretivas, especialmente porque a concessionária manifestou expressa discordância da posição da ANTT.

Quanto aos dois demais pontos, o sobrepreço no orçamento da obra e o projeto deficiente (item 9.3.2 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), não se verificou o cumprimento, pois embora a ANTT afirmasse já ter recebido os projetos, em sua resposta não opinou sobre a sua adequação, e tampouco os encaminhou ao Tribunal para avaliar a regularização das pendências (que incluía a imprescindível análise de quantificação exata do sobrepreço eventualmente remanescente).

Em 2018, o Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário informou que não foram adotadas quaisquer medidas pela ANTT em relação à irregularidade de sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro em função de parâmetros financeiros da concessão, mantendo-se inalterada a indicação de paralisação. Quanto aos demais pontos, com base no novo projeto da concessionária encaminhado pela Agência, informou que a análise do sobrepreço não pode ser elidida, pelo



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

simples fato de que o projeto sofreu alterações substanciais (aliás, provavelmente indispensáveis) em relação ao que fora analisado e achado em sobrepreço no Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário, razão pela qual uma posição acerca da adequação dos preços dependia crucialmente “da finalização do processo de consolidação dos projetos ora em curso, cuja conclusão produzirá os elementos necessários à elaboração do orçamento final das obras”.

O último projeto apresentado, ainda que com substancial melhora, não foi sequer aprovado pela Diretoria ou por qualquer instância técnica da ANTT (de fato, o parecer técnico de empresa contratada pela Agência contemplou diversos apontamentos de inconsistência). Nesse projeto, o processo de análise pela ANTT revelou-se frágil, inexistindo inspeções de campo para conferir as informações prestadas pela concessionária (inclusive dados sensíveis como o percentual de execução e o sistema construtivo efetivamente utilizado); várias obras de arte executadas em desconformidade com o projeto original foram analisadas apenas pelas quantidades no papel, sem verificação *in loco* do que efetivamente foi feito nem de sua adequação técnica.

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostrava itens de serviço com preços superiores ao de mercado³, além de itens com quantitativos majorados⁴ (totalizando indícios de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

³ Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (polipropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

⁴ Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação geomecânica de trechos do túnel para fins de escavação).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

Por todos esses motivos, o acórdão concluiu pela manutenção integral da recomendação de paralisação: o projeto apresentado não foi aprovado pela ANTT, foi submetido a um processo de análise extremamente frágil, e mesmo com os elementos parciais já embutia um sobrepreço de mais de R\$ 276 milhões. As providências saneadoras seriam a aprovação do projeto completo pela ANTT, em suas soluções técnicas e valores, com a comprovação de que o processo de verificação foi adequado e incluiu as necessárias checagens *in loco*; a correção do sobrepreço apontado na auditoria e todas as inconsistências técnicas nela detectadas; o detalhamento de preços unitários em todos os itens do novo projeto aprovado; e a correção dos componentes financeiros do superfaturamento, relacionados aos parâmetros do fluxo de caixa da concessão.

A fiscalização realizada em 2019, formalizada pelo Acórdão 2443/2019 – TCU – Plenário, teve também por objeto a verificação da eventual regularização dos mencionados apontamentos. Constatou-se, em síntese, que a ANTT contratou com a Universidade Federal de Santa Catarina uma profunda análise de engenharia do contrato, envolvendo tanto o desenho “*as built*” do que foi construído, quanto um parecer sobre a adequação das tecnologias utilizadas. O prazo previsto para conclusão desse estudo era dezembro de 2019. A partir da análise sob responsabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina, a ANTT pretendia formar juízo sobre os eventuais valores adequados do projeto e respectivo orçamento, para só então poder avaliar as observações relativas ao cálculo do fluxo de caixa marginal.

A conclusão do Tribunal, ao final de 2019, era de que a Agência vinha, com diligência, buscando superar as limitações de informação que havia em relação ao projeto e à obra, como providência indispensável à emissão de uma posição regulatória a respeito do contrato. Por conseguinte, estando esse trabalho em pleno andamento à época, não haviam sido superadas quaisquer das irregularidades que motivaram originalmente a paralisação.

Em audiência pública promovida pelo COI em 05/11/2019, o representante do Tribunal confirmou os principais fatos da fiscalização já relatados acima, e – em resposta a perguntas do Comitê – reiterou que não havia ainda deliberação de mérito acerca da legalidade do modelo contratual adotado para a obra (embora as instruções técnicas realizadas como subsídio a essa decisão haviam convergido na desconformidade do contrato com o ordenamento jurídico), bem como apontou a escassa probabilidade de que uma obra dessa complexidade pudesse ser remobilizada, iniciada e concluída antes do final do atual contrato de concessão do trecho, que se



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

encerraria em 2021 (razão pela qual se afiguravam mais razoáveis os cenários alternativos de licitação autônoma ou, mais promissor, a inclusão da obra na licitação da futura concessão, com um projeto revisto e adequado).

É útil recordar a resposta do representante do Tribunal, mencionada no Relatório de 2018, na qual o técnico (também respondendo a questionamento do Comitê) explicou que empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam validamente incluídos no horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento⁵.

No Fiscobras 2020, a fim de atualizar o andamento das medidas adotadas quanto às irregularidades classificadas como IGP, a equipe técnica do TCU diligenciou à ANTT. De acordo com a análise dos técnicos do Tribunal, extraiu-se da resposta da autarquia (amparada em relato da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC): as apurações da Universidade ainda não haviam sido finalizadas, apesar de o prazo anteriormente definido para término dos trabalhos ter sido dezembro de 2019; foram detectados 66% de sobrepreço embutido no orçamento do projeto executivo da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS); o valor das obras executadas até o momento correspondiam a 34% do orçamento do projeto; não havia justificativas para as Distâncias Médias de Transportes adotadas no projeto; o método adotado para execução do túnel de 4,8 km da NSS (New Austrian Tunneling Method) foi pertinente.

De toda forma, ressaltou-se que a ANTT não aceitou, até então, os serviços prestados pela UFSC, considerando-os, assim, ainda não finalizados. Neste contexto, em função de os trabalhos da Universidade ainda estarem transcorrendo (à época), não foi gerado ato formal da ANTT revisando o projeto, o orçamento das obras e o cálculo do fluxo de caixa marginal utilizado no 12º Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-13 8/95-00, de 31/20/1995.

⁵ Essa avaliação competitiva pode ser feita tanto pela inclusão da obra em uma licitação para a concessão quanto, se for imprescindível, pela licitação específica para uma obra realizada com aportes públicos.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

Complementou-se que, em razão de não ter sido aprovado o projeto executivo até o aquele momento, a agência reguladora não o enviou para análise do TCU.

Diante do contexto descrito, a unidade técnica do Tribunal propôs ao Ministro-Relator do feito a manutenção do IGP para os achados: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. Por meio do Acórdão 2903/2020-TCU-Plenário, foi referendado o encaminhamento dos técnicos do Tribunal.

Adicionalmente, o Ministro de Estado da Infraestrutura afirmou, em audiência pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 22/06/2021, que as decisões judiciais favoráveis à concessionária fizeram com que o Ministério passasse a considerar um acordo que a própria empresa concessionária atual realizasse investimentos (um deles precisamente a Nova Subida da Serra objeto desta seção)⁶.

O Aviso 16/2021 ora em exame trouxe o Acórdão 2450/2021-Plenário, que confirmou a recomendação de paralisação (IGP) para as três irregularidades⁷. Os apontamentos da mencionada perícia feita pela UFSC, que havia encerrado seus trabalhos, foram submetidos ao contraditório pela concessionária, tendo a ANTT contratado empresa de consultoria de engenharia para avaliar a controvérsia daí resultante. A posição da ANTT (com o respaldo das duas consultorias técnicas contratadas) permanece no sentido de que as irregularidades não foram sanadas, transcorrendo as relações com a concessionária CONCER de forma bastante difícil pela inflexibilidade desta última, negando-se à correção das irregularidades no projeto executivo e utilizando-se de todos os meios para tumultuar o processo administrativo. A ANTT relata ainda que a empresa vem-se valendo de decisões judiciais provisórias para eximir-se das medidas regulatórias mais relevantes da Agência em relação à concessão, inclusive o congelamento de tarifa em níveis mais altos do que o fixado pelo regulador, bem como a prorrogação da vigência do contrato de concessão como

⁶ <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878>

⁷ 9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio S/ A - CONCER, com potencial dano ao Erário de R\$ 276.922.657,93 (data base de maio/2012), e que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

forma de “reequilíbrio financeiro em favor da concessionária”, mesmo diante da ausência de interesse público na extensão dessa vigência além da originalmente licitada.

Na Audiência promovida pelo COI em 23/11/2021, o representante do Tribunal confirmou a continuidade do contrato em vigor, sem nenhuma modificação, e sem decisão de mérito quanto à legalidade ou não do modelo de reequilíbrio da concessão mediante aportes públicos, tal como suscitado pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário.

Informação do gestor:

Em reunião de audiência pública realizada em 05/11/2019 (COI 2019), o representante da ANTT confirmou as informações relatadas pelo TCU acima resenhadas, detalhando o amplo escopo do trabalho realizado pela UFSC, com previsão de término em dezembro de 2019 (e os estudos internos para avaliação dos resultados durariam seis meses após essa data). Informou, ainda, existirem litígios administrativos com a concessionária atual em torno da obra, alegando a empresa que teria sofrido desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em seu desfavor por não ter recebido todo o fluxo de caixa pactuado. Reiterou a importante informação, já enunciada na audiência de 2018, de que, haja vista a expiração em 2021 da atual concessão, a Agência não mais pretendia executar a obra no âmbito do contrato e, portanto, não retomaria as obras, sendo claro que a obra integraria uma nova licitação da concessão. De fato, informações disponíveis em novembro de 2019 denotavam que a ausência de recursos orçamentários fizera com que o próprio Ministério da Infraestrutura tivesse incluído a obra nos estudos prévios para a relicitação da concessão.

Em decorrência de pedido de informações do COI 2020, a ANTT informou (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº 40/2021/SUROD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que inexistia previsão de que a Concessionária Concer prosseguisse com as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (paralisada desde julho de 2016), uma vez que o contrato de concessão se encerraria no dia 28 de fevereiro de 2021; que a continuidade do empreendimento poderia ser realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a partir de 1/3/2021, ou futuramente, pela nova concessionária que viesse a assumir a gestão do trecho rodoviário em comento; que a ANTT



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

avaliava as irregularidades apontadas pelo TCU em processos próprios, devendo concluir a fim de proceder ao encontro de contas com a Concessionária Concer; e que, em função do encerramento do contrato da concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

No corrente ano, foi realizada audiência pública pelo COI em 23/11/2021, na qual os representantes da ANTT relataram inicialmente a situação dos dois processos judiciais que ensejaram a prorrogação do prazo da concessão: o de número 1025293-08.2019.4.01.3400, estendendo a prorrogação por 579 dias com pleito fundamentado exatamente no aporte realizado para a obra, e o de número 1025293-08.2019.4.01.3400 (Procedimento comum cível - 5ª Vara Federal Cível da SJDF), prorrogando por mais 138 dias (pelo menos) com base em circunstâncias advindas da pandemia. Em ambos os processos, relatam que a Agência vem tentando modificar o pronunciamento judicial e obter o encerramento da concessão. Informaram ainda que a Agência, tendo recebido e validado os dados da perícia, tem um mapa de valores do encontro de contas do aporte, num total, em favor da União, de R\$ 194.237.150,59 na data-base de maio/2021 (este montante refere-se ao valor recebido pela concessionária que não correspondeu ao custo de obras efetivamente realizadas de forma regular) – isto sem considerar ainda eventuais efeitos financeiros da prorrogação judicial a esse título. Negaram o conhecimento da existência de qualquer tratativa, no âmbito da Agência, de reincluir a obra na concessão atual, e acrescentaram que a agência tem em estudo a retirada da ação orçamentária em questão do próprio sistema orçamentário do orçamento federal, para dificultar a possibilidade de retomada de pagamentos a qualquer título.

Proposta do COI:

Trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: o contrato ainda está em andamento (até o encerramento da concessão), e a obra ainda tem por concluir mais da metade.

Inicialmente, quanto ao mérito de dano ao Erário, ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

em grande medida pela reguladora, mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos cinco anos. Ao contrário, a fiscalização deste ano caracteriza de modo inequívoco o caráter contencioso da atitude da concessionária, e o risco elevado de “acordos” sugeridos pelo Ministério supervisor para reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação, além da continuidade do contrato forçada pela via judicial (o que implica em que todos os riscos de abusos na execução contratual permanecem vivos, não havendo sequer mais a expectativa anterior de que a discussão fosse remetida para um futuro acerto de contas). Ou seja, todos os fatores de risco estão agora aumentados.

Desde 2019, verificou-se, felizmente, avanço no que se refere à atuação da ANTT, que passou a não mais tentar assegurar (como pleiteava em anos anteriores) recursos orçamentários para eventuais “diferenças” à concessionária, não tendo sequer solicitado dotações orçamentárias para tanto no PLOA de 2020, 2021 e de 2022 (não havia o subtítulo correspondente no PLOA/2020 e no PLOA;2021, assim como não há no PLOA/2022). No que se refere à relação com a atual concessionária, rechaçou qualquer possibilidade de entendimento que não se baseie na revisão integral do projeto segundo os apontamentos do Tribunal.

No que se refere ao domínio do próprio projeto, a agência reguladora investe consideravelmente na superação da lacuna de informações, promovendo um amplo estudo por instituição especializada (UFSC) que visa a suprir a anterior ausência, praticamente completa, de capacidade de avaliação técnica do projeto e do estoque de obra já concluído. Tais estudos reforçam plenamente a convicção de que a paralisação da obra foi e permanece sendo absolutamente necessária (basta citar os inacreditáveis 66 % de sobrepreço no orçamento da obra que as conclusões divulgadas pela ANTT descrevem). Em 2020 e 2021, a posição da agência reguladora permanece a mesma, confirmada pelas sucessivas medidas administrativas e regulatórias que adotou para regularizar a situação (em grande medida frustradas em seu efeito por meio de decisões judiciais).

Como já se disse, remanesce a demanda do concessionário por “correções” e “reequilíbrios”, agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria a possibilidade de que os prejuízos já



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

estancados fossem novamente cometidos (prejudicando, inclusive e especialmente, os esforços que a ANTT vem desenvolvendo em sentido contrário).

Reiterando o argumento apresentado nos anos anteriores, a intervenção neste caso vai muito além dos valores pagos no contrato, tendo em vista ser este um caso paradigma. A anuência do Congresso a um empreendimento com distorções tais como as aqui apontadas significaria a pior sinalização possível para o futuro desses investimentos: o de que é possível e vantajoso aos concessionários propor e obter mudanças nos contratos de concessão que, por fragilidades na regulação e insuficiências no projeto técnico, desequilíbrem o equilíbrio econômico-financeiro em seu favor.

Outro fator contrário à continuidade, já ressaltado pelo Comitê em anos anteriores, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário⁸: a referida decisão aponta para a nulidade jurídica tanto da prorrogação da concessão da BR-040/RJ, quanto da inclusão, no contrato de delegação do serviço público, dessa obra nos termos em que foi feita. Ora, ainda que se esteja desenvolvendo a discussão recursal desse julgado, a insegurança que gera sobre a continuidade dessa operação desaconselha completamente o desembolso de recursos nesse interregno.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, continuam muito limitados: as obras já estão paralisadas, tanto por dificuldades da concessionária quanto por insuficiência financeira da União em transferir-lhe os recursos pactuados no termo aditivo do contrato de concessão. Assim, quaisquer custos adicionais de paralisação já ocorreram (e continuarão ocorrendo independentemente de intervenção legislativa) e o cronograma de retomada da obra não está sequer equacionado. Em 2020, o Comitê apontava que tanto a ANTT quanto o TCU convergiam (como continuam fazendo) na avaliação de que a retomada da obra pelo atual concessionário é materialmente inviável no horizonte de tempo que lhe restava da concessão (no prazo previsto na licitação), sendo muito mais racional investir tempo e recursos na revisão do projeto para que uma nova licitação (possivelmente, da própria concessão futura) dispute a obra em condições de

⁸ Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos de mérito ainda em tramitação. Registra-se que há encaminhamento da Unidade Técnica negando o provimento dos recursos pela unidade técnica do TCU desde 11/12/2019, contudo ainda não há pronunciamento definitivo do Plenário do TCU (consulta ao andamento do TC 014.689/2014-6 em 8/11/2021, em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/resultado/acordao-completo/*/PROC%253A01468920146/%2520).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

mercado e com projetos adequados (o que, aliás, foi exatamente o objeto do trabalho da UFSC, materialmente concluído). Hoje, a situação é ainda pior: qualquer medida de inclusão da obra em contrato de concessão terá de utilizar o contrato antigo, prorrogado precariamente pela via judicial, ampliando os riscos em um instrumento que já foi impugnado por todos os aspectos: jurídico, técnico e econômico.

Assim, o bloqueio permanecerá em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram e em um contexto no qual existe tempo hábil para o total deslinde de qualquer pendência antes da retomada segura das obras mediante nova licitação, além de ser completamente temerário escolher o contrato atual, de subsistência precária, como veículo de qualquer tipo de inovação ou desenvolvimento da rodovia. O bloqueio ora proposto à CMO não é - nem assim o define a lei de diretrizes orçamentárias - providência tendente ao encerramento do contrato, mas tão somente a assegurar o Erário enquanto se regularizam as condições do projeto para que possa ser executado conforme a lei e as normas técnicas (o que implicará, quase inevitavelmente, sua inserção na concessão quando esta vier a ser relicitada).

Com efeito, a alternativa preconizada pela ANTT desde 2018 (realização de inventário da obra construída e elaboração de novo projeto, com desistência da execução sob o contrato atual) afigura-se como a única viável para preservação do interesse público. Neste ponto, merece aplausos deste Comitê a posição da agência.

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento – nem qualquer utilidade prática - na liberação da execução orçamentária quando nem o Congresso nem a própria Agência Reguladora estão convencidos de que o enorme rol de irregularidades aqui suscitado está sanado, e quando tanto o TCU quanto a Agência enxergam como inviável a continuação da obra sob o atual contrato antes que esse venha a extinguir-se. As medidas administrativas adotadas, corretamente, apontam exatamente no sentido oposto: assegurar respaldo técnico para um encontro de contas legítimo da concessão atual e para a inclusão segura e econômica da obra em uma nova licitação. De momento, a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas continua tendo vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior no âmbito do contrato atual que lesem os cofres públicos (reforçando a posição que passou a assumir a agência reguladora de recusa de “quitar pendências” até a solução dos problemas apontados); exigiria que a (improvável) retomada do empreendimento no contrato atual (caso



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

viesses a ser suscitada por uma mudança de orientação do regulador) somente ocorresse quando os projetos e orçamentos apresentados pelo órgão regulador estivessem validados com segurança pelo controle externo; continuaria a manter no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual; transformaria, enfim, a circunstância indesejável de uma paralisação já ocorrida por diferentes motivos em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Os fatos supervenientes aos relatórios anteriores reforçam a posição do COI. Primeiro, não há mais meras estimativas de irregularidades: o minucioso trabalho de revisão de engenharia contratado pela ANTT já deixou patente que o valor do aporte público indevidamente utilizado pela concessionária é, com a melhor precisão possível em trabalhos periciais, equivalente a R\$ 194 milhões de reais a valores de 2012 (o que, em valores atuais, alcançaria cifra nominal próxima ao bilhão de reais). Além disso, há preocupante ambiguidade nas manifestações públicas das autoridades do poder concedente: enquanto a Agência reguladora confirma a inexistência de qualquer entendimento formal para reabsorção da obra na concessão atual (o que é absolutamente coerente com o cenário adversarial das relações com a concessionária), o Ministério segue manifestando intenções de utilizar o contrato atual, precário como se acha, como veículo de algum tipo de encaminhamento do investimento. Por fim, o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a utilização da 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). 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.

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/2021, com a



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 3/COI/CMO, de 2021

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 - CMO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº /2021-CN.

Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto listado neste decreto vinculado aos Programas de Trabalho 18.544.2221.10CT.0027/2017, 2018, 2019, 2020, 2021 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas, constantes da Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021 (LOA 2021), vinculados à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 53101 – Ministério da Integração Nacional).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto abaixo identificado, vinculado aos Programas de Trabalho 18.544.2221.10CT.0027/2017, 2018, 2019, 2020, 2021 constantes da Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021 (LOA 2021), em cumprimento ao art. 143, caput e § 6º c/c o art. 138, da Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO/2021):

I – Programação orçamentária: 18.544.2221.10CT.0027/2017, 2018, 2019, 2020, 2021 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano - No Estado de Alagoas, vinculada à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 53101 – Ministério da Integração Nacional).

II – Objeto: Contrato 58/2010-CPL/AL; Irregularidade: Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

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

Sala da Comissão, em de de 2021.


Deputado PAULO AZI
Coordenador do COI