

**REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº , DE 2017  
(Do Sr. Hugo Leal)**

***Solicita ao Excelentíssimo Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil, informações sobre o resultado da avaliação realizada pela Agência Nacional de Transporte Terrestres – ANTT em função da determinação do Tribunal de Contas da União no bojo do TC-014.899-2014-6***

Senhor Presidente,

Com fundamento no art. 50, §2º da Constituição Federal e na forma dos artigos 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro que, ouvida a Mesa, seja encaminho ao Exmo. Sr. Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil , Dr. Maurício Quintella Malta Lessa, o pedido de informações sobre o resultado da avaliação realizada pela Agência Nacional de Transporte Terrestres – ANTT em função da determinação do Tribunal de Contas da União no bojo do TC-014.899-2014-6, na forma abaixo:

No dia 12/04/2017, através do Acórdão 738/2017, da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o E. Tribunal de Contas da União determinou<sup>1</sup> à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT:

9.13.1. No prazo máximo de 30 dias, levando em conta a inexecução contratual da concessão e as demonstrações financeiras da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S.A. (Concer), adote as seguintes providências:

9.13.1.1. Avalie se o serviço está sendo prestado de forma adequada e eficiente (art. 38, § 1º, I, da Lei 8.987/1995);

9.13.1.2. Avalie se a concessionária cumpriu todas as cláusulas contratuais ou regulamentares concernentes à concessão (art. 38, § 1º, II, da Lei 8.987/1995);

9.13.1.3. Avalie se a concessionária mantém as condições econômicas, técnicas ou operacionais para a adequada prestação do serviço concedido, entre as quais a

---

<sup>1</sup> Itens extraídos do acórdão citado acima.

prevista no item 307 do Contrato de Concessão PG-138/95-00, que exige que o capital social subscrito e integralizado da concessionária corresponda a 20% do valor total dos investimentos por ela realizados (art. 38, § 1º, IV, da Lei 8.987/1995); e

9.13.1.4. Caso se configurem as hipóteses previstas no art. 38, § 1º, I e II, da Lei 8.987/1995, convoque a empresa concessionária para apresentar justificativas acerca dessas irregularidades e, caso não justificadas, conceda-lhe prazo razoável para corrigir eventuais falhas e transgressões relativas à prestação dos serviços de forma adequada e eficiente, na forma prevista no art. 38, § 3º, da Lei 8.987/1995.

9.13.1.5. Caso a CONCER, no prazo concedido em conformidade com o item 9.13.1.4, acima, não corrija eventuais falhas e transgressões relativas à prestação dos serviços identificadas pela ANTT ou se configure a hipótese prevista no art. 38, § 1º, IV, da Lei 8.987/1995, instaure, de imediato, o processo administrativo previsto no art. 38, § 2º, assegurando prévio contraditório e a ampla defesa da concessionária, para a eventual declaração de caducidade da concessão.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A CONCER assumiu a concessão da BR-040 pelo prazo de 25 anos, o qual se encerra em 2021, com o objetivo de realizar a recuperação, o reforço, a monitoração, a conservação, a operação e a exploração do trecho Juiz de Fora/MG-Petrópolis/RJ e respectivos acessos, ligando os Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, num total de 180 km de extensão.

Com o objetivo de executar a obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis, prevista no item 1.9 do Programa de Exploração da Rodovia – PER foi assinado no dia 30 de abril de 2014 o 12º Termo Aditivo ao Contrato acima mencionado, com a previsão de reequilíbrio econômico-financeiro da avença por meio de fluxo de caixa marginal.

Vale esclarecer que a tarifa de pedágio atual para carros de passeio é de R\$ 11,20 e as principais obrigações de investimentos da Concessionária CONCER são a recuperação e a manutenção da rodovia e a duplicação de um trecho de 20 km denominado Nova Subida da Serra (NSS), localizado entre os municípios de Duque de Caxias e Petrópolis, no Rio de Janeiro.

A obra da NSS sempre esteve presente no Programa de Exploração da Rodovia (PER) como obrigação da concessionária, contudo, sem projeto específico e orçamento, somente, com dotação de uma verba de R\$ 80 milhões a preços de 1995, preços iniciais (PI). O valor real da obra, a menos ou a mais da verba, seria,

então, negociado com o Poder Concedente. Portanto, o contrato estabeleceu um provisionamento de recursos para posteriores ajustes.

O projeto, aprovado pela ANTT em 2011, prevê sua duplicação, incluindo a construção de um túnel rodoviário de 4,6 km e a separação do fluxo rodoviário do fluxo urbano das cidades vizinhas. A obra foi dividida em cinco lotes: lote 1: construção da nova pista do km 103 ao 97; lote 2: construção da nova pista do km 97 ao 87,5; lote 3: túnel; lote 4: ligação do túnel com a entrada de Petrópolis; e lote 5: ligação Bingen à Quintandinha.

Em junho de 2011, a ANTT declarou “não objeção” ao projeto executivo apresentado pela concessionária e em janeiro de 2013 aprovou o orçamento.

Diante da diferença entre o montante global da obra (R\$ 897.446.504,75 a preços de maio de 2012) e a verba do contrato original (R\$ 80 milhões), a ANTT e esse Ministério iniciaram os estudos sobre os possíveis mecanismos de reequilíbrio. Assim, optou-se pelos aportes por parte do Poder Público, ocasião em que foi sugerido que o pagamento ao concessionário fosse realizado em três parcelas anuais a partir de 2013, coincidindo a última parcela com o encerramento da obra, previsto para 2015, conforme descrito abaixo:

- (i) 1º Aporte: R\$ 70.791.480,19, será realizado até 31 de dezembro de 2014, e corresponde à execução da obra até 30 de novembro de 2014;
- (ii) 2º Aporte: R\$ 148.507.597,16, será realizado até 31 de dezembro de 2015, e corresponde à execução da obra até 30 de novembro de 2015;
- (iii) 3º Aporte: R\$ 77.716.116,98, será realizado em até 30 dias após a conclusão da obra.

Ocorre que a Concessionária em apreço vem, de maneira generalizada e reiterada, descumprindo as suas obrigações contratuais, sejam elas originárias, sejam aquelas assumidas em decorrência da celebração de termos aditivos.

Conforme informações fornecidas pela ANTT, nos últimos anos, a inexecução da CONCER se aproximou dos cem por cento em alguns exercícios, atingindo percentuais alarmantes. A tabela a seguir apresenta os índices de inexecução contratual:

## Inexecução de obras nos contratos da 2ª etapa

**Tabela 6-A: ÍNDICE DE INEXECUÇÃO NOS CONTRATOS DA 1ª ETAPA**

Concessão	Extensão	Etapa	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ECOSUL - Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S.A.	427,3 km	1º	12,68%	18,10%	27,03%	0,39%	2,25%	7,16%
CRT - Concessionária Rio-Teresópolis S.A.	142,5 km	1º	85,61%	62,87%	43,45%	64,29%	76,49%	21,81%
CONCEPA - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre S.A.	121 km	1º	29,64%	7,97%	1,01%	9,57%	6,60%	19,99%
NovaDutra - Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A.	402 km	1º	58,69%	27,84%	33,69%	71,50%	32,32%	15,21%
Ponte - Concessionária da Ponte Rio-Niterói S.A.	13,2 km	1º	24,51%	34,55%	6,59%	18,06%	5,35%	6,06%
<b>CONCER - Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S.A.</b>	<b>180 km</b>	<b>1º</b>	<b>99,61%</b>	<b>43,95%</b>	<b>83,23%</b>	<b>96,67%</b>	<b>60,27%</b>	<b>94,22%</b>

**Tabela 6-B: ÍNDICE DE INEXECUÇÃO NOS CONTRATOS DA 2ª ETAPA**

Concessão	Extensão (km)	Etapa	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Acciona Concessões Rodovia do Aço - BR-393/RJ	200,5	2ª	80,18%	99,88%	84,15%	97,05%	0,00%	21,00%
Autopista Fernão Dias - BR-381/MG/SP	562,1	2ª	39,35%	83,71%	75,25%	76,51%	63,37%	81,58%
Autopista Fluminense - BR-101/RJ	320,1	2ª	53,61%	89,43%	74,64%	90,32%	0,00%	91,41%
Autopista Litoral Sul - BR-116/376/PR e BR-101/SC	405,9	2ª	12,96%	90,00%	84,80%	91,30%	28,80%	57,80%
Autopista Planalto Sul - BR-116/PR/SC	412,7	2ª	0,00%	44,00%	71,80%	64,00%	62,00%	52,00%
Autopista Regis Bittencourt - BR-116/SP/PR	401,6	2ª	18,27%	87,41%	77,00%	80,63%	76,00%	61,00%
ViaBahia - BR-324/BA e BR-116/BA	652,1	2ª	-	-	100,00%	91,06%	88,90%	100,00%
Transbrasiliana Concessionária de Rodovia - BR-153/SP	321,6	2ª	55,13%	89,00%	96,46%	86,64%	0,00%	100,00%

**No que tange à NSS, às notícias não são diferentes.** Consoante se observa da leitura das matérias divulgadas pela imprensa escrita (anexo), a CONCER vem procedendo a uma **verdadeira desmobilização de funcionários e equipamentos no local das obras**. Em breve, as obras devem ser paralisadas definitivamente em razão da demissão em massa dos funcionários que, no início da obra em 2013, somavam aproximadamente 1.400. Foi afirmado pelas empresas integrantes do consórcio que esse número deve chegar a 50, o que para o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil (Siticomm) inviabilizaria completamente o seu cumprimento. Segundo o mesmo Sindicato, “**Quem restou aqui está desmobilizando todos os canteiros de obras e limpando os locais, que deverão ficar abandonados se não tiver recurso. Eles demitiram aos poucos justamente por isso, para que os funcionários possam ir desmobilizando esses canteiros**”.

O consórcio responsável pela obra tem alegado que não tem condições financeiras de manter as obras e nem de pagar a rescisão dos trabalhadores, conforme foi também noticiado pelo Siticomm. Contudo, deve ficar claro que a empresa CONCER registrou em seu balanço patrimonial de 31 de dezembro de 2015 um lucro líquido de **R\$ 127.759 milhões**.

Não para por ai. A lista de inexecuções vem gerando enormes insatisfações por parte dos usuários da citada rodovia. As notícias acostadas a presente dão conta de que, já nos trabalhos iniciais até o 9º mês de concessão, deveriam ter sido concluídas atividades como a correção de desnível entre as faixas e reparos em defeitos que afetam a segurança dos usuários da rodovia, além de buracos em pontos que a empresa já havia trabalhado. Esse cenário aumentou com o passar dos anos e hoje é um dos principais problemas apontado pela população, ao lado do elevado valor da tarifa do pedágio.

Com efeito, referidos documentos evidenciam que a empresa CONCER, depois de apresentar deficiências na prestação dos serviços, comunicou que não teria “condições econômicas e operacionais” para continuar desenvolvendo suas atividades, o que nos remete à disciplina descrita na Lei 8987/95, no sentido da assunção do serviço pelo Poder Concedente para que possa ocorrer a execução de maneira adequada.

O Tribunal de Contas da União, no bojo do TC 023.204/2015, através de despacho do Exmo. Ministro-Relator do Tribunal de Contas da União, WALTON ALENCAR RODRIGUES, reconheceu a existência de diversas irregularidades listadas a seguir, as quais foram classificadas como **“graves com recomendação de paralisação (IGP)”**: 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; c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

Essa foi a primeira decisão do Tribunal nos processos em tramitação conjunta naquela corte e que tem por objeto a concessão da BR-040/RJ/MG (obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis e Nulidade do 12º Termo Aditivo), quais sejam: **TC 014.689/2014-6 (TCU)**, **TC 020.842/2014-7 (Hugo Leal)**, **TC 022.727/2014-0 (Hugo Leal)**, **TC 025.322/2015-0 (MPF)**, **TC 026.045/2015-0 (TCU)** e **TC 019.494/2014-9 (TCU)**.

A decisão do Ministro Walton e dos Técnicos do TCU corrobora a argumentação prevista na representação inicialmente protocolada por este signatário, no sentido de que a concessão em apreço deverá ser extinta pelo Ministério dos Transportes, pela caducidade (artigo 35, III e 38 da Lei 8.987/95), haja vista o descumprimento pela concessionária de cláusulas contratuais, de disposições legais e regulamentares concernentes à concessão, além da prestação de serviço inadequado e deficiente.

O Relatório de Fiscalização nº 379/2015 asseverou irregularidades praticadas pela ANTT e pela CONCER, tais como:

- a) Celebração do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 contendo valores para a recomposição do equilíbrio econômico-

financeiro calculados com **superestimativa** na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 514);

- b) Celebração do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 com sobrepreço total de R\$ 97.136.680,95 (ref. maio/2012), sendo R\$ 72.800.201,81 (ref. maio/2012), devido a custos superiores ao paradigma, não adoção de BDI diferenciado para serviços cotados e valor incorreto para o ISSQN da obra; R\$ 20.419.947,50 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a administração da obra e R\$ 3.916.531,65 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a taxa de risco incidir sobre o total dos investimentos, em vez de somente sobre o custo direto da obra;
- c) Celebração do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 contendo à apresentação de projeto executivo em desacordo com os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III;
- d) Atrasos na execução das obras, detectados pela equipe de auditoria, o que contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 23, parágrafo único, inc. II da Lei 8987/1995;
- e) Ausência de controle tecnológico e de supervisão das obras, a deficiência no controle tecnológico por parte do consórcio construtor e a execução do revestimento em desconformidade com o projeto ou a apropriação deste serviço em desconformidade com o executado, que apontam o descumprimento do art. 23, parágrafo único, inc. II e art. 30, parágrafo único da Lei 8.987/1995 c/c art. 67 da Lei 8.666/93.

No âmbito da Ação Civil Pública nº 0000067-87.2014.4.02.5106, em tramitação na 1ª Vara Federal de Petrópolis/RJ, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção, por meio do Parecer Técnico nº 055/2015/5ª CCR, de abril de 2015, concluiu, dentre outras ocorrências, que: “(i) o Projeto das obras da Nova Subida da Serra (NSS) da BR-040, encontra-se incompleto e sem uma equação financeira totalmente definida, pondo em risco a própria obra, o Tesouro e a Sociedade, conforme exposto no Laudo Pericial nº 39/2012/5ª CCR, Pareceres posteriores; (ii) a obra independentemente do projeto ultrapassou os limites de aumentos previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/93; e (iii) o 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº PG-138/95-00 está eivado de ilegalidades, inclusive quando dispensa garantias exigidas para a execução de obras públicas, conforme explicitado no Relatório Técnico nº 16/2015/5ª CCR”.

Mais recentemente, tivemos a decisão no TC 014.689-2014-6, cuja ementa segue abaixo:

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. CONTRATO DE CONCESSÃO DA BR-040/MG-RJ DUPLICAÇÃO DA NOVA SUBIDA DA SERRA DE PETRÓPOLIS. SIGNIFICATIVA AMPLIAÇÃO DE INVESTIMENTOS QUE SE ENCONTRAVAM SUBAVALIADOS NO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA (PER). AUTORIZAÇÃO PARA INÍCIO DAS OBRAS SEM QUE ESTIVESSEM ASSEGURADOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS À CONTA DA UNIÃO PARA SUA CONTINUIDADE. CELEBRAÇÃO DE TERMO ADITIVO PARA REEQUILÍBrio ECONÔMICO FINANCEIRO DO CONTRATO, MEDIANTE APORTE DE RECURSOS PÚBLICOS, OU PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE CONCESSÃO, A CRITÉRIO DA UNIÃO. PRORROGAÇÃO NÃO PREVISTA NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E NO CONTRATO DE CONCESSÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUE A PRORROGAÇÃO É A SOLUÇÃO QUE MELHOR ATENDE O INTERESSE PÚBLICO. DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA EXATO CUMPRIMENTO DA LEI, POR PARTE DA AGÊNCIA REGULADORA, NO SENTIDO DE EXCLUIR DA CLÁUSULA DO TERMO ADITIVO QUE AUTORIZA PRORROGAÇÃO. AUTUAÇÃO PROCESSO APARTADO PARA DISCUTIR A NULIDADE DO 12º TERMO ADITIVO. DETERMINAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO PARA VERIFICAR A SITUAÇÃO DE INADIMPLÊNCIA DA CONTRATADA, CORREÇÃO DAS

IRREGULARIDADES E, CASO NÃO ELIDIDAS, DECLARAÇÃO DE CADUCIDADE DA CONCESSÃO. DETERMINAÇÕES PARA EVITAR OCORRÊNCIAS SEMELHANTES. IMPORTÂNCIA DA OBRA. RECOMENDAÇÃO DE CONSIGNAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA SUA CONTINUIDADE. AUTUAÇÃO DE APENSO PARA OITIVAS A RESPEITO DA NULIDADE DO TERMO ADITIVO 12.

1. A prorrogação da vigência do contrato de concessão para além do prazo inicialmente ajustado, em detrimento de nova licitação, somente é lícito caso haja expressa autorização do instrumento convocatório e do contrato, bem assim comprovação de que é a solução que melhor atende ao interesse público.
2. A perspectiva de restrição orçamentária e a importância social da obra não possuem o condão de justificar, por si só, a prorrogação de contratos de concessão.
3. A inclusão de investimentos de grande magnitude ou a ampliação expressiva de investimentos previstos, porém subavaliados, no plano original de exploração rodoviária de contratos de concessão vigentes desvirtua o objeto da concessão, frustra o procedimento licitatório e contraria o interesse público.
4. Não há falar em invasão da esfera de discricionariedade da agência reguladora quando a Corte de Contas fiscaliza ato administrativo plenamente vinculado e aplica sanção por descumprimento da legislação orçamentária.

Dentre outras considerações, aduziu o Exmo. Ministro Relator, no capítulo referente à “Caducidade”, que “ao se deparar com flagrantes faltas imputáveis à Concer, na execução do contrato de concessão sob exame, era de se esperar que a ANTT tivesse instaurado processo visando a **declaração da caducidade da concessão sob exame**. Exatamente porque o nível de inexecução de obrigações pactuadas por parte da concessionária se situava - e ao que tudo indica se situa – em patamar elevadíssimo. Em vez disso, a ANTT premiou essa concessionária com a inserção do empreendimento NSS no contrato de concessão sob exame”.

Assim, relatados e discutidos os autos de relatório de acompanhamento com o objetivo de examinar a legitimidade dos procedimentos da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e do Ministério dos Transportes (MT) nas alterações dos contratos da 1<sup>a</sup> Etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe), ACORDARAM os Ministros de Tribunal de Contas da União, em sessão plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.13. com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que:

9.13.1. no prazo máximo de 30 dias, levando em conta a inexecução contratual da concessão e as demonstrações financeiras da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S.A. (Concer), adote as seguintes providências:

9.13.1.1. avalie se o serviço está sendo prestado de forma adequada e eficiente (art. 38, § 1º, I, da Lei 8.987/1995);

9.13.1.2. avalie se a concessionária cumpriu todas as cláusulas contratuais ou regulamentares concernentes à concessão (art. 38, § 1º, II, da Lei 8.987/1995);

9.13.1.3. avalie se a concessionária mantém as condições econômicas, técnicas ou operacionais para a adequada prestação do serviço concedido, entre as quais a prevista no item 307 do Contrato de Concessão PG-138/95-00, que exige que o capital social subscrito e integralizado da concessionária corresponda a 20% do valor total dos investimentos por ela realizados (art. 38, § 1º, IV, da Lei 8.987/1995); e

9.13.1.4. caso se configurem as hipóteses previstas no art. 38, § 1º, I e II, da Lei 8.987/1995, convoque a empresa concessionária para apresentar justificativas acerca dessas irregularidades e, caso não justificadas, conceda-lhe prazo razoável para corrigir eventuais falhas e transgressões relativas à prestação dos serviços de forma adequada e eficiente, na forma prevista no art. 38, § 3º, da Lei 8.987/1995.

9.13.1.5. caso a Concer, no prazo concedido em conformidade com o item 9.13.1.4, acima, não corrija eventuais falhas e transgressões relativas à prestação dos serviços identificadas pela ANTT ou se configure a hipótese prevista no art. 38, § 1º, IV, da Lei 8.987/1995, instaure, de imediato, o processo administrativo previsto no art. 38, § 2º, assegurando prévio contraditório e a ampla defesa da concessionária, para a eventual declaração de caducidade da concessão;

Diante do exposto, na qualidade de membro-titular da Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, venho requerer que a Câmara dos Deputados, dentro da sua atuação fiscalizadora, encaminhe este Requerimento de Informação ao Ministério dos Transportes, a fim de que sejam prestadas as informações sobre a avaliação realizada a partir da determinação do TCU e esta Casa Legislativa possa se posicionar sobre este assunto.

Sala das Sessões, 15 de agosto de 2018

**Deputado Hugo Leal  
(PSB/RJ)**