

**COMISSÃO EXTERNA DESTINADA A FAZER O ACOMPANHAMENTO “IN LOCO” E FISCALIZAR OS PLANOS DE TRABALHO, OBRAS REALIZADAS, ADITIVOS CONTRATUAIS, INTERVENÇÕES FUTURAS, INVESTIMENTOS, OBRIGAÇÕES E DIREITOS DAS CONCESSIONÁRIAS ADMINISTRADORAS DOS TRECHOS DA BR-040 (RIO DE JANEIRO – JUIZ DE FORA, BR-116 (RIO DE JANEIRO – SÃO PAULO) E BR-116 (ALÉM PARAÍBA – TERESÓPOLIS).**

**CEXBRSPRJ**

## **RELATÓRIO FINAL**

Coordenador: **Deputado HUGO LEAL**

**MARÇO DE 2018**

| <b>SUMÁRIO</b>                                        | <b>Pg.</b> |
|-------------------------------------------------------|------------|
| 1. Criação da Comissão                                | 3          |
| 2. Atividades desenvolvidas pela Comissão             | 5          |
| 2.1 Reuniões Externas                                 | 6          |
| 3. Concessões rodoviárias – Contextualização          | 8          |
| 4. Situação das concessões da Primeira Fase           | 12         |
| 4.1 Realidade tarifária                               | 15         |
| 4.2 TIR                                               | 16         |
| 4.3 Inexecuções                                       | 21         |
| 5. A questão das obras da Nova Subida da Serra (NSS)  | 22         |
| 5.1 O posicionamento do TCU em face da NSS            | 32         |
| 6. As opções de conclusão da obra da NSS              | 38         |
| 6.1 Medida legislativa como solução – MP nº 752/17    | 41         |
| 7. Proposta de Fiscalização e Controle nº 94, de 2016 | 42         |
| 7.1 Exame da PFC nº 94/16 na CVT                      | 43         |
| 8. Conclusões, recomendações e agradecimentos         | 44         |
| ANEXO                                                 | 48         |

**COMISSÃO EXTERNA DESTINADA A FAZER O ACOMPANHAMENTO “IN LOCO” E FISCALIZAR OS PLANOS DE TRABALHO, OBRAS REALIZADAS, ADITIVOS CONTRATUAIS, INTERVENÇÕES FUTURAS, INVESTIMENTOS, OBRIGAÇÕES E DIREITOS DAS CONCESSIONÁRIAS ADMINISTRADORAS DOS TRECHOS DA BR-040 (RIO DE JANEIRO – JUIZ DE FORA, BR-116 (RIO DE JANEIRO – SÃO PAULO) E BR-116 (ALÉM PARAÍBA – TERESÓPOLIS). CEXBRSPRJ**

## **RELATÓRIO FINAL**

### **1. Criação da Comissão**

A “Comissão Externa destinada a fazer o acompanhamento “in loco” e fiscalizar os planos de trabalho, obras realizadas, aditivos contratuais, intervenções futuras, investimentos, obrigações e direitos das concessionárias administradoras dos trechos da BR-040 (Rio de Janeiro – Juiz de Fora, BR-116 (Rio de Janeiro – São Paulo) e BR-116 (Além Paraíba – Teresópolis)” – CEXBRSPRJ, foi criada por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, no dia 20 de junho de 2016, com a seguinte composição: Deputado HUGO LEAL, Deputado DELEY, Deputado FLAVINHO, Deputado JÚLIO LOPES, Deputado MÁRCIO ALVINO, Deputado RENZO BRAZ, Deputado WALNEY ROCHA, Deputado EDUADO CURY, e Deputado ALTINEU CÔRTEZ.

No requerimento de criação da CEXBRSPRJ, foram expostas as motivações do pedido. A principal delas era o fato de a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres – pretender prorrogar os contratos de concessão das rodovias BR-040 (Rio de Janeiro – Juiz de Fora, CON CER), BR-116 (Rio de Janeiro – São Paulo, NOVADUTRA) e BR-116 (Além Paraíba – Teresópolis, CRT), que se encontram na fase final de sua vigência. As prorrogações visavam à inclusão de novos investimentos nesses contratos, sendo o mais significativo deles o que permitiria a conclusão da obra da “Nova Subida da Serra de Petrópolis”, compreendendo a construção de três túneis, sendo um deles o maior do Brasil, edificação de vias marginais, retornos, variante de traçado e acessos à cidade de Petrópolis, implantação de praça de pedágio e duplicação de pista existente.

Ocorre que estender o prazo dos contratos de concessão, como se argumentou no requerimento de criação da CEXBRSPRJ, prolonga o efeito das condições de incerteza que vigiam à época da assinatura das avenças e que, afinal de contas, condicionaram suas cláusulas. As taxas internas de retorno desses primeiros contratos, por exemplo, chegam a ser o dobro das que se verificam nos ajustes da chamada terceira etapa de concessões rodoviárias, com reflexos evidentes nas tarifas. A seguinte tabela tarifária, presente no requerimento de criação da CEXBRSPRJ, ilustra a situação:

**Tabela 6: comparativo tarifário das concessões da 1ª e 3ª Etapas do PROCOFE**

| <b>1ª Etapa</b>          | <b>Km</b> | <b>Tarifas/distância<br/>(R\$/100km)</b> | <b>3ª Etapa</b>                          | <b>km</b> | <b>Tarifas/distância<br/>(R\$/100km)</b> |
|--------------------------|-----------|------------------------------------------|------------------------------------------|-----------|------------------------------------------|
| BR 290/RS<br>(CONCEPA)   | 121       | 12,70                                    | BR 050 GM/MG<br>(MGO)                    | 437       | 5,60                                     |
| BR 116/RJ<br>(CRT)       | 142       | 8,60                                     | BR 101/ES/BA<br>(ECO101)                 | 476       | 5,40                                     |
| BR 040/MG/RJ<br>(CONCER) | 180       | 18,70                                    | BR 163/MT MT -<br>407 (CRO)              | 851       | 4,50                                     |
| BR 116/RJ/SP<br>(DUTRA)  | 402       | 12,30                                    | BR 163/MS (MS<br>VIA)                    | 847       | 6,50                                     |
|                          |           |                                          | BR 040 DF/MG<br>(VIA 040)                | 937       | 5,40                                     |
|                          |           |                                          | BR 060/153/262<br>DF/GO/MG<br>(CONCEBRA) | 1.176     | 4,00                                     |

Para demonstrar a natureza controversa da prorrogação desses contratos, o requerimento de criação da CEXBRSPRJ menciona documento encaminhado pelo Ministério dos Transportes ao Ministério da Fazenda, acerca da prorrogação do contrato de concessão da BR-040 (Rio de Janeiro – Juiz de Fora), em cujo teor encontra-se o seguinte: “(...) *dentre as formas possíveis de reequilíbrio do contrato, entende-se que o pagamento pelo Poder Concedente é o instrumento mais adequado, considerando que o pedágio praticado é elevado e que a extensão do prazo contratual não se configura como opção mais vantajosa para a União na medida em que se trata de contrato antigo que não contempla relevantes aprimoramentos feitos nas concessões rodoviárias mais recentes*”.

Acrescenta-se, no requerimento de criação da CEXBRSPRJ, que a opção de não se realizar certame licitatório para a contratação das obras da “Nova Subida da Serra” impede o desejável efeito da concorrência: a redução de custos, para o Estado e para os usuários.

Por derradeiro, diz-se que a ANTT não vem desempenhando a contento funções fiscalizatórias que lhes são próprias, o que poderia ser provado pelas seguidas inexecuções contratuais, sem maiores consequências.

## **2. Atividades desenvolvidas pela Comissão**

A CEXBRSPRJ promoveu a primeira reunião de trabalho no dia 6 de julho de 2016, oportunidade em que foi aprovado seu roteiro de atividades, como segue:

FISCALIZAR os contratos, planos de trabalhos, Programa de Exploração da Rodovia, aditivos e outros instrumentos celebrados com as concessionárias responsáveis pela administração da BR-040 (Trecho Rio de Janeiro – Juiz de Fora), BR-116 (Trecho Rio de Janeiro – São Paulo) e BR-116 (Trecho Além Paraíba – Teresópolis);

ACOMPANHAR E FISCALIZAR as obras realizadas, os novos investimentos, obrigações e direitos das referidas concessionárias;

REALIZAR audiências públicas para debater com a população dos diversos municípios interessados os serviços que estão sendo prestados pelas concessionárias;

REQUERER informações dos órgãos públicos e das concessionárias de serviço público responsáveis pelas citadas rodovias com o objetivo de esclarecer fatos de interesse da Comissão;

REALIZAR seminários com vistas a coletar informações técnicas e jurídicas sobre os contratos celebrados, aditivos, investimentos, prorrogação dos contratos e outros temas de interesse da comissão;

REPRESENTAR ao Tribunal de Contas da União acerca dos fatos que mereçam análise detalhada da Corte de Contas, assim como a análise de atos atentam, em tese, contra o interesse público;

INFORMAR e ORIENTAR a sociedade acerca de todas as medidas adotadas pela Comissão Externa.

## 2.1 Reuniões Externas

Dia 12 de julho de 2016 - Visita à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. Encontro com o Diretor-Geral Jorge Luiz Macedo Bastos. A ANTT expôs a situação contratual da concessão da rodovia BR-040 (Rio de Janeiro – Juiz de Fora, CONCERT), que apresentaria inexecuções em menor dimensão do que as apontadas pelo Tribunal de Contas da União. Foi exposto o histórico do problema relativo à construção da Nova Subida da Serra, para a qual foi assinado aditivo contratual que previa aporte financeiro do governo federal, da ordem de R\$ 1,2 bilhão de reais. Foi exposto que a indenização dos investimentos foi inicialmente dividida em três pagamentos aproximados de: R\$ 263.814 mil (com vencimento definido para 31 de dezembro de 2014), R\$ 640.746 mil (com vencimento até 31 de dezembro de 2015) e R\$ 335.312 mil (a ser recebido em até 30 dias após a conclusão da obra). Do total contratado, no entanto, relatou-se que só ocorreu o pagamento, pelo poder concedente, do valor de R\$ 237.360 mil, em 2015. Em vista desse grave quadro, a ANTT considerava a ideia de se promover o reequilíbrio do contrato mediante extensão do prazo da concessão. Naquela oportunidade, também se levantou a possibilidade de extensão do prazo da concessão da BR-116 (Rio de Janeiro – São Paulo, NOVADUTRA), em virtude de haver necessidade de novos investimentos no período final da concessão.

Dia 23 de agosto de 2016 - Visita à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Rodovias do Tribunal de Contas da União - TCU. Encontro com o Secretário André Luiz Vital. Membros da CEX expuseram preocupação com a possibilidade de se promover a prorrogação do contrato da concessão da rodovia BR-040 (Rio de Janeiro – Juiz de Fora, CONCERT), uma vez que a concessionária estaria em débito com o cumprimento contratual. A Secretaria, após as manifestações dos parlamentares, apresentou resultados de trabalhos de auditoria que apontavam o descumprimento de metas previstas em contrato, tanto para a CONCERT como para a NOVADUTRA. Discutiu-se, ainda, do ponto de vista legal, a hipótese de se conceder empréstimo do BNDES ao atual concessionário da BR-040, para construção da Nova Subida da Serra, ficando o próximo concessionário, ao fim do atual contrato, responsável por assumir o

débito, com o ajuste correspondente em termos de equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Dia 12 de setembro de 2016 - Visita à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria Geral da República – PGR. Encontro com os Membros Titulares do Colegiado da 3ª CCR, Dr. José Elaeres Marques Teixeira e Dr. Hugo Gueiros Bernardes Filho. Os membros da CEX expuseram sua preocupação com a ideia, considerada pelo Poder Executivo, de se promover o reequilíbrio do contrato de concessão da BR-040 mediante extensão do prazo contratual. Fizeram, ainda, um relato dos vários problemas relacionados ao cumprimento desse contrato e pediram esclarecimentos a respeito de ação do Ministério Público Federal em Petrópolis, cuja finalidade é anular o 12º termo aditivo ao contrato de concessão da BR-040, justamente o que cuida do projeto denominado “Nova Subida da Serra”. Os Procuradores, após explicar a natureza da ação cível conduzida pelo MPF/RJ, colocaram-se à disposição da CEX para colaborar com a solução do impasse caracterizado pela paralisação das obras e ausência de rumo certo em relação ao que deve ser feito para concluí-las.

Dia 10 de novembro de 2016 – Visita ao Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira no Tribunal de Contas da União – TCU. O objetivo do encontro de membros da CEX com o Procurador foi discutir a proposta governamental de se viabilizar a conclusão da Nova Subida da Serra (BR-040) mediante a extensão do prazo da concessão em vigor. Na reunião, o Deputado Júlio Lopes apresentou alguns argumentos favoráveis à extensão do prazo contratual, ao passo que o Deputado Hugo Leal deu razões para se posicionar contra a medida. Ao fazer uso da palavra, o Procurador apontou diversos motivos em função dos quais não julga apropriada a prorrogação contratual como forma de compensação pela conclusão das obras da Nova Subida da Serra. S.Exa. externou posição segundo a qual é do interesse público promover nova licitação para a concessão, cabendo ao regulador tomar as providências legais para exigir o cumprimento do contrato ou determinar o fim da avença.

### **3. Concessões rodoviárias - Contextualização**

Uma das propostas adotadas para resolver a necessidade de manutenção e conservação das rodovias federais foi a concessão para a gestão privada de trechos específicos cujo volume de tráfego viabilizam, economicamente, a exploração mediante a cobrança de pedágio.

Com a degradação da infraestrutura viária e a falta de recursos suficientes para sua manutenção, as concessões de rodovias à iniciativa privada são redescobertas como modelo de financiamento complementar, tendo a implantação destes projetos se iniciado sem a consolidação dos marcos regulatórios para o setor.

O atual Programa de Concessões de Rodovias Federais tem sua origem no Decreto nº 94.002 de 4 de fevereiro de 1987, que dispõe sobre a concessão de obras públicas para construção, conservação e exploração de rodovias federais. A autorização para a concessão de rodovias contida neste documento, assinado pelo então Presidente da República José Sarney, não logrou êxitos imediatos. Não havia um ambiente institucional para a continuidade do programa e faltou decisão política do Governo para enfrentar o tema.

Embora o Programa Nacional de Desestatização – PND – tenha sido criado pela Lei nº 8.031/1990, posteriormente revogada e substituída pela Lei nº 9.491/1997, a concessão de rodovias somente foi contemplada na Lei nº 8.987/1995, que trata da concessão e da permissão de serviços públicos de forma abrangente, incluindo a provisão das infraestruturas de transporte. E, somente com a Lei nº 10.233/2001, foi criada uma estrutura administrativa específica para gerir os contratos de concessão no âmbito da exploração rodoviária já outorgados e os que viessem a ser efetivados pela União, sob a forma de uma agência reguladora – a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Oficialmente, o Programa de Concessões de Rodovias Federais – PROCROFE – foi instituído por meio da Portaria Ministerial nº 246, de 11 de maio de 1994, que especifica, também, os trechos a serem concedidos. No entanto, os primeiros passos para a efetivação do processo de concessões ocorreram em 1993 com a criação de comissões para o desenvolvimento dos procedimentos de outorga e com a definição de quais trechos de rodovias teriam sua administração transferida para a iniciativa privada.

Há que se destacar que as datas e as definições contidas nas portarias ministeriais sobre o assunto e a legislação federal, hierarquicamente superior, sugerem que este programa não nasceu de forma planejada ou como uma política de governo, mas como resultado de ações isoladas que buscaram um respaldo legal e político, para que pudessem se materializar. É fato que os cinco primeiros editais de concessão de rodovias conduzidos pelo Governo Federal foram lançados em 1993, ou seja, são anteriores à Portaria nº 246/94 e às Leis nº 8.987/95 e nº 9.491/1997, que disciplinam o assunto no âmbito federal.

Esse modelo inicial do programa de concessões guarda semelhanças com o modo tradicional de contratação: a competição era restrita a consórcios nacionais, com obrigatória participação de empresas de engenharia e o Programa de Exploração Rodoviária – PER – era composto por detalhamento de custos unitários, quantitativos e soluções técnicas previamente definidas pelo órgão executivo de rodovias – à época, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER. Esse projeto de concessão seguia o rito dos processos licitatórios tradicionais para obras de grande vulto, contemplando as etapas de audiência pública, pré-qualificação, metodologia de execução, programa de exploração da rodovia e proposta de tarifa.

Os cinco primeiros contratos de concessão foram assinados entre 1995 e 1997 com duração entre 20 e 25 anos e compreendem trechos de rodovia com experiência anterior de pedágio cuja operação fora feita pela própria estrutura estatal. Naquela fase inicial do PROCROFE, o governo brasileiro elaborou um sistema pelo qual se podia implementar e gerir um programa de recuperação dos principais corredores rodoviários, em meio a uma severa crise fiscal, o que levaria o usuário a pagar por obras previamente decididas e executadas por uma única contratada e por meio de um acordo de longo prazo.

Em 1997, o Governo Federal publicou o Decreto nº 2.444, que incluiu no PND diversos trechos rodoviários para fins de concessão. Nesse momento, o PROCROFE começa a tomar forma de um projeto de governo, definindo-se também o órgão responsável por sua condução.

Sob a administração do extinto DNER, o programa recebeu, no ano de 2000, a inclusão de um grupo de rodovias federais delegadas ao Estado do Rio Grande do Sul, denominado Polo Rodoviário de Pelotas, por meio de um contrato de sub-rogação que elevava a sua administração para a União, constituindo,

assim, os seis lotes de rodovias que compõem a Primeira Etapa do PROCROFE.

No final da década de 1990, o DNER iniciou a Segunda Etapa realizando os estudos e estabelecendo as definições para concessão de outros sete lotes rodoviários, mas teve o processo suspenso pelo Tribunal de Contas da União – TCU – em 2000. No ano seguinte, com uma série de exigências do próprio Tribunal, o processo foi retomado, porém foi extinto formalmente em 2002, após a criação da ANTT e a extinção do DNER.

No entanto, os estudos e os procedimentos concorrenciais passaram a ser conduzidos pelo Ministério dos Transportes até que, em nova intervenção do TCU, em 2005, estes tiveram que ser assumidos pela ANTT, que promoveu as audiências públicas e conduziu o processo, incluindo a realização do leilão, em 2007, e a assinatura dos contratos nos primeiros meses de 2008. Nesse processo, as novidades foram a possibilidade de participação de entidades financeiras, fundos de pensão e de investimento, e a dispensa da necessidade de empresas de engenharia nos consórcios.

A Segunda Etapa foi considerada concluída com a concessão de um lote de rodovias na Bahia, que ligam a capital, Salvador, à divisa com o Estado de Minas Gerais. Inicialmente tratada como parceria público-privada, a viabilidade econômica do projeto motivou sua transformação em concessão simples, tendo o Leilão sido realizado em 2009.

Nessa época, os estudos para a concessão de três rodovias no Estado de Minas Gerais estavam em andamento e passaram a ser identificadas como a Primeira Fase da Terceira Etapa. Uma Segunda Fase foi instituída para abrigar exclusivamente a BR-101/ES, que já havia sido incluída e retirada da Segunda Etapa.

Uma Terceira Fase também se fez necessária para abarcar outros sete trechos rodoviários a serem concedidos, localizados nas regiões Nordeste, Centro Oeste e Sudeste conforme a priorização estabelecida pelo Governo Brasileiro. Inseridas no Programa de Investimentos em Logística – PIL –, algumas dessas rodovias apresentam-se como importantes vias para o escoamento da produção agrícola no Brasil. No segundo semestre de 2013, cinco rodovias da Fase Três e uma da Fase Um foram a Leilão, no entanto, em um desses eventos, não houve proponente.

Os modelos de contratos utilizados na Terceira Etapa apresentam-se como uma continuidade do modelo adotado para a Segunda Fase da Segunda Etapa, incorporando ajustes decorrentes ora da administração dos contratos anteriores, ora de uma variação no pensamento dominante no poder concedente. O contrato absorve ainda os compromissos de uma política de investimentos adotada pelo governo brasileiro ao impor à concessionária um alto volume de obras nos primeiros anos de contrato.

Além das obras de ampliação de capacidade previstas para acontecerem nos primeiros anos de concessão, os contratos preveem que o estágio ideal da infraestrutura deva ser alcançado já na etapa de “Trabalhos Iniciais”. O curto prazo imposto para a recuperação geral de elementos como drenagem, terraplenos e faixa de domínio tem imposto aos concessionários investimentos iniciais ainda mais elevados.

Concomitantemente, os contratos preveem obras de grande vulto nos primeiros cinco anos.

Sob a ótica regulatória, esses contratos preservam alguns pontos importantes como a alocação de riscos e o uso de parâmetros de desempenho para o acompanhamento dos contratos, além de providenciar a exclusão do controverso e inoportuno “risco de arredondamento”. Por outro lado, a alteração da nomenclatura e da diagramação do PER não resulta na mudança dos conceitos que eram adotados anteriormente. Visando simular as condições de mercado, foi inserido um Fator X que procura reproduzir os ganhos de produtividade que a concessionária possa adquirir durante a execução do contrato, repartindo-o com os usuários da rodovia. No entanto, a falta de regulamentação sobre a metodologia e os critérios a serem utilizados nas revisões quinquenais indicam a precariedade da relação contratual, no que tange à previsibilidade das normas que deveriam reger as relações entre as partes.

Por sua vez, o Fator Q se impõe como uma aproximação com o aspecto social da rodovia ao considerar os impactos com que as ações da concessionária atingem os usuários, de uma forma direta e imediata. Ao considerar o número de acidentes como um indicador que influencia a tarifa, o contrato pode estimular a concessionária a considerar e implantar ações efetivas para redução dos seus índices, estimulando-a a ir além das obrigações contidas no PER.

Além disto, o indicador de disponibilidade da rodovia, que compõe esse mesmo Fator Q, indica que as obras e serviços a serem realizados deverão passar por um minucioso processo de planejamento com vistas a reduzir os períodos de limitação e interrupção do tráfego em decorrência dessas intervenções, ou ainda, criar um incentivo a novas técnicas e tecnologias de execução de obras.

Considerando que ambos os indicadores poderão ser efetivamente monitorados, esse modelo de contrato assegura um primeiro passo em direção a modelo de incentivo às concessionárias para uma melhor execução em contraposição à filosofia anterior de punição em caso de descumprimento aos preceitos contratuais.

#### **4. Situação das concessões da Primeira Fase**

As concessões rodoviárias da primeira fase do ciclo de outorgas - Rodovia BR-116 - Presidente Dutra (NOVADUTRA), Rodovia BR-040/MG/RJ - Trecho Juiz de Fora/MG - Rio de Janeiro/RJ (CONCER) e Rodovia BR-116/RJ - Além Paraíba - Teresópolis – Entroncamento com a BR-040 (CRT) - estão próximas de seu termo, em 2021, quando terão completado os vinte e cinco anos do prazo de exploração. Outra integrante da primeira fase, a concessão da Ponte Rio-Niterói, por ter tido prazo mais curto, vinte anos, chegou ao final em 2015. Nova licitação para a exploração da infraestrutura foi realizada, saindo vencedora da disputa o consórcio EcoPonte.

Essas concessões reúnem algumas características comuns. Foram outorgadas num período econômico de instabilidade monetária e altos índices de inflação no País. A Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) era de 25% e o risco-país de 900 pontos. A Taxa Interna de Retorno dos contratos refletiu essa situação, variando de 18% a 24%. Não havia estrutura regulatória apropriada nem experiência com modelagem de contratos dessa espécie. Essas primeiras concessões, ademais, tiveram sobre si o chamado risco de governo, pois temia-se que a administração intervisse unilateralmente nos contratos, em virtude de interesses políticos de curto prazo.

Quanto aos aspectos operacionais e físico, vale destacar que abrangem trechos rodoviários de extensão pequena ou média e, desde seu início, trabalham com volume expressivo de tráfego, notadamente de caminhões, no caso da Rodovia Presidente Dutra. Não foram outorgadas para a construção de

novos trechos rodoviários, mas para o aprimoramento da infraestrutura existente e para a prestação de serviços aos usuários. Todas elas, no entanto, acabaram incorporando ao seu rol de obrigações diversas obras de vulto no decorrer do cumprimento do contrato, por exigência do poder concedente, fato que ensejou numerosas revisões tarifárias.

A propósito da política tarifária, é bom observar que não foram somente a incorporação de obrigações e obras aos contratos e os fatores econômicos que influenciaram as tarifas praticadas pelas concessionárias. Cabe destaque, ainda, ao fator financeiro, haja vista que nessas concessões a tarifa é reajustada anualmente de acordo com uma fórmula baseada na variação ponderada de índices de reajuste relativos aos principais componentes de custos setoriais experimentados pelas concessionárias na execução de suas atividades. Para os contratos a partir da segunda fase de concessões, por outro lado, foi considerado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. A utilização do IPCA para os reajustes anuais permite uma situação mais equilibrada entre a variação do custo de vida do usuário e a tarifa de pedágio<sup>1</sup>.

Em vista da mudança de cenário econômico havida logo nos primeiros anos das concessões da primeira fase, principalmente em decorrência dos resultados do plano de estabilização da economia, tais concessionárias foram beneficiadas no plano financeiro com o surgimento de um diferencial significativo entre a TIR do contrato e os juros praticados no mercado, levados a um patamar bem abaixo do que vigorava à época dos processos licitatórios. Uma ilustração preparada pelo TCU joga luz sobre a situação vantajosa das concessões da primeira etapa, em comparação com a das da segunda e da terceira:

---

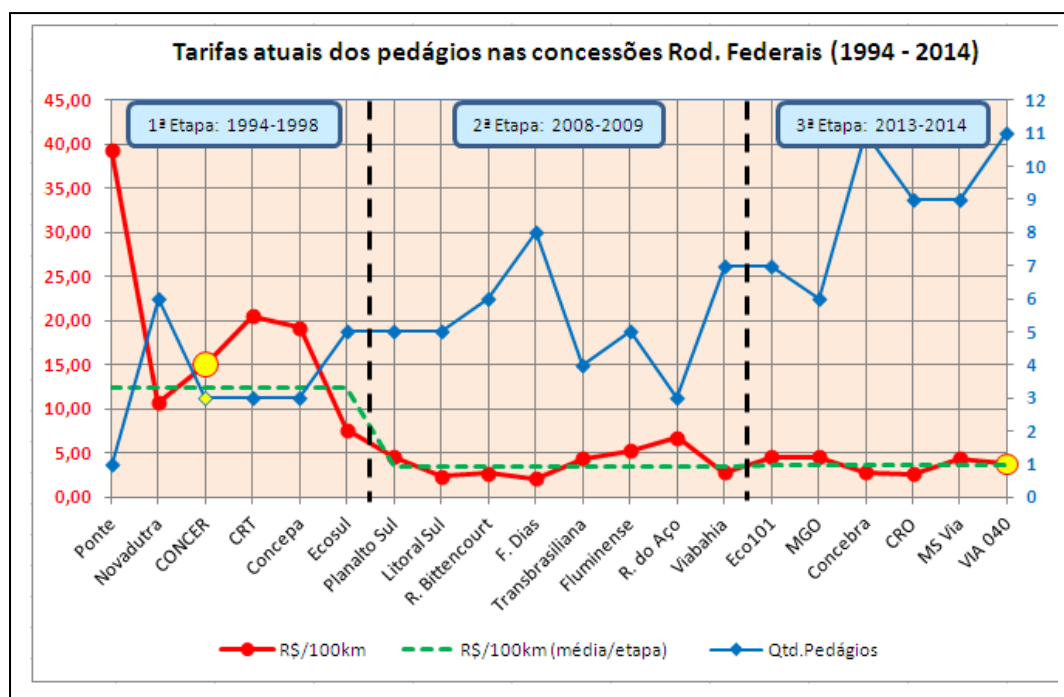
<sup>1</sup> A evolução da regulação nas rodovias federais concedidas. André Roriz de Castro Barbo; Diógenes Eustáquio Rezende Correia; Elisia Teresinha Engelmann; Érico Reis Guzen; Gustavo de Almeida Gois; Mírian Ramos Quebaud; Murshed Menezes Ali; Natália Marcassa de Souza; Stéphane Quebaud - Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Em [http://appweb2.antt.gov.br/revistaantt/ed3/\\_asp/ed3-artigosEvolucao.asp](http://appweb2.antt.gov.br/revistaantt/ed3/_asp/ed3-artigosEvolucao.asp)

|                            | <br>Extensão médias<br>das rodovias | <br><b>Necessidade de<br/>investimentos</b> | <br>TIR dos<br>projetos | <br>Pedágio |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1ª etapa<br>(6 concessões) | 247 km                                                                                                               | baixa                                                                                                                        | 18% a 24%                                                                                                 | Até R\$ R\$ 12,20                                                                              |
| 2ª etapa<br>(8 concessões) | 410 km                                                                                                               | média                                                                                                                        | 8,95%                                                                                                     | R\$ 1,50 a R\$ 4,50                                                                            |
| 3ª etapa<br>(6 concessões) | 787 km                                                                                                               | alta                                                                                                                         | 7,20%                                                                                                     | R\$ 1,60 a R\$ 4,90                                                                            |

Fonte: ANTT e análise TCU.  
Nota: \* Não foi considerada na amostra a Ponte Rio Niterói.

TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

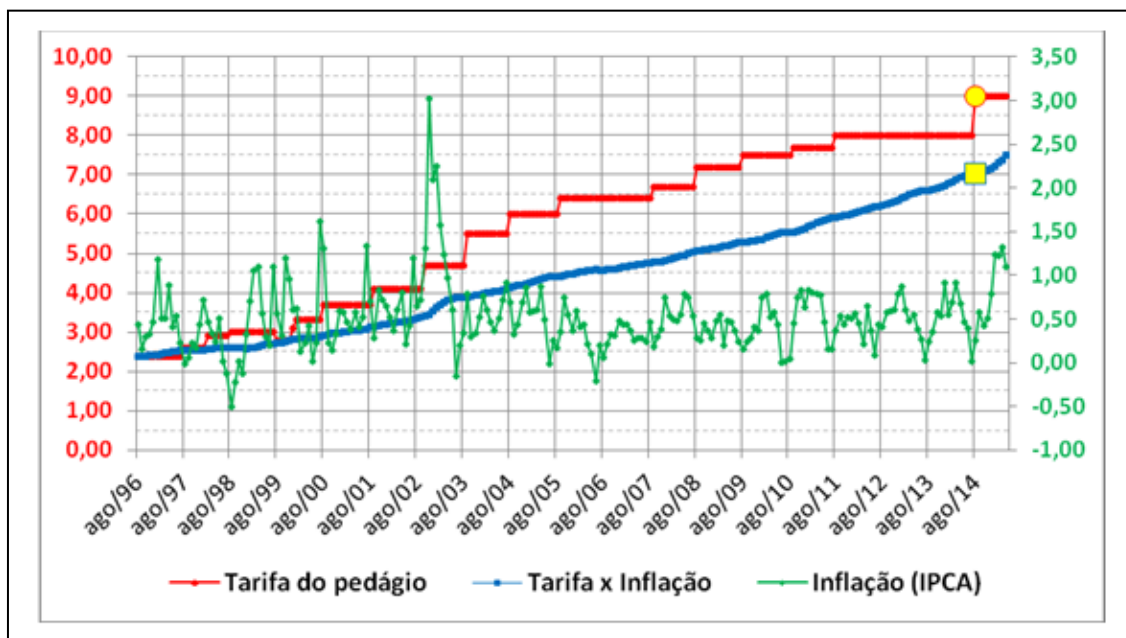
Outra ilustração, esta elaborada pela ANTT, demonstra que as concessões da segunda e terceira etapas têm mais praças de pedágio, decorrência da maior quilometragem coberta pelos contratos, mas é nas concessões da primeira etapa que se acha o maior valor médio de pedágio por etapa, cerca de treze reais por cem quilômetros (quando ainda vigia o contrato original da Ponte Rio-Niterói).



#### 4.1 Realidade tarifária

Chama a atenção, nas concessões da primeira etapa, não apenas o valor inicial elevado das tarifas básicas – consequência de circunstâncias existentes à época da licitação –, como também o papel relevante que tiveram as revisões tarifárias na formação do valor tarifário atual, em comparação com os reajustes tarifários anuais. As revisões são feitas sempre que vêm à tona fatos não previstos em contrato, capazes de desestabilizar o equilíbrio econômico-financeiro acordado. Os reajustes, por sua vez, constituem modificações da tarifa básica previstas com regularidade, para compensar os efeitos da desvalorização da moeda. Nos contratos da primeira etapa, a pouca experiência na construção de instrumentos de controle e incentivo em regulação de concessões rodoviárias, assim como a incompletude dos PER em relação a problemas e demandas até certa medida previsíveis, favoreceu recorrentes revisões, cujo efeito, como ressaltado, foi o posicionamento dos valores tarifários da primeira etapa em patamar ainda mais alto, fazendo-os destoar dos valores praticados nas concessões da segunda e da terceira etapas.

Na tabela a seguir, é fácil notar como o valor da tarifa de pedágio de concessão da primeira fase, no início atrelado ao comportamento inflacionário, aos poucos vai tomando direção própria, em face das revisões contratuais.



#### 4.2 TIR

Embora já se tenha mencionado brevemente aqui o efeito da rigidez da TIR nas concessões da primeira etapa, cabem outras considerações. De pronto, cumpre reproduzir o que assinalou o TCU ainda em 2007, a respeito da rentabilidade em concessões da primeira etapa:

*“o modelo de concessão da 1.<sup>a</sup> Etapa pode ser denominado como ‘estático’ pois as rubricas que compõem o fluxo de caixa não se alteram ao longo da execução contratual, nela incluída a taxa de desconto – rentabilidade dos concessionários. Ou seja, as concessionárias de rodovias federais da primeira etapa continuam auferindo rentabilidade que varia de 17 a 24% ao ano, no atual cenário de estabilidade econômica do país, em que a taxa de desconto para o setor é de no máximo de 8,95%” (fl. 2).*

*Em suma, o modelo contratual da 1ª Etapa do Procrofe e a conjuntura de incertezas econômicas no país à época em que foram firmados tais contratos, em muito dissonante do cenário de estabilidade que se efetivou em seguida, estariam levando à majoração desproporcional de tarifas de pedágio. Eis que*

*em ulterior estudo para concessão de novos trechos rodoviários, relativos à 2ª Etapa, foi aplicado parâmetro de rentabilidade de 8,95%, bem abaixo dos anteriormente adotados, mas que se mostrou suficiente para cobrir o custo de oportunidade então vigente, haja vista que se observou uma concorrência acirrada em todas as parcelas do objeto do certame, com deságios expressivos por parte dos licitantes*

Fica patente que, em meados da década passada, saltava aos olhos o problema da rigidez da taxa de retorno e seu efeito perverso para o pagador das tarifas. Não por acaso, aditivos contratuais nas concessões da primeira etapa passaram a ser realizados com base no chamado “fluxo de caixa marginal”. Segundo a nova metodologia, para cada evento que ativa o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato, deve-se calcular qual é o efeito do evento sobre o valor presente do negócio. A compensação deve ser implementada de maneira a fazer com que a soma do valor presente líquido do evento mais o valor presente da compensação seja igual a zero. Isto é, a ideia é fazer com que o concessionário não perca nem ganhe em função do evento. De acordo com Mattos e Tokeshi (2017)<sup>2</sup>, as vantagens dessa metodologia podem ser expressas assim:

*“Do lado do governo, esta regra induz a que ocorram mudanças no contrato apenas quando os benefícios excederem os custos. Por exemplo, se o governo decide incluir uma nova ponte em um trecho de estrada, somente o fará se o incremento de tarifas resultante do aumento de custo decorrente não for significativo (relativamente ao benefício). A teoria econômica analisa os casos de “quebra contratual ótima”, e esta seria a regra dos “danos de expectativa” cuja função é prover à parte, no caso o poder concedente, o incentivo adequado para só promover a alteração (ou a quebra do contrato) quando esta for socialmente eficiente”.*

Ver-se-á, à frente, que o emprego do fluxo de caixa marginal foi previsto na obra da nova pista de subida da Serra de Petrópolis, parte da BR-040, explorada pela CON CER. A nova metodologia, por si só, no entanto, não é capaz de acomodar financeiramente no contrato de concessão a responsabilidade, dada à CON CER, de colocar de pé o empreendimento, tanto que o prolongamento do contrato de concessão passou a ser discutido como

---

<sup>2</sup> Mattos, C. e Tokeshi, H. : “A Evolução Recente dos Contratos de Concessão no Brasil” in “Infraestrutura Eficiência e Ética”. Org: Pastore, A.C. Elsevier. CDPP Centro de Debate de Políticas Públicas. Elsevier. 2017.

alternativa para o equacionamento do problema. Esse tema será também analisado mais adiante.

Ainda a respeito da TIR, observação importante foi feita em artigo no Jornal Valor Econômico por João Paulo da Silveira Ribeiro e João Pedro Accioly Teixeira. Para os autores,

O atual modelo tem feições ló-  
téricas, trata-se de um jogo de  
azar que ora pode conduzir o  
concessionário a lucros excessi-  
vos e desarrazoados, ora pode  
implicar prejuízos incalculáveis  
e injustos. Na perspectiva do  
usuário, igualmente, o modelo  
atual tanto pode, como ocorreu  
nos últimos anos, acarretar su-  
perlativos ônus indevidos, como  
pode levar a tarifas que, de tão  
baixas, inviabilizem a boa presta-  
ção de serviços.

Continuam os autores em sua argumentação, propondo nova sistemática para o emprego da TIR.

Uma engenharia tarifária livre de distorções, calcada numa Taxa Interna de Retorno flutuante — atualizada periodicamente em consonância com as variações macroeconômicas experimentadas pelo país — certamente é um aperfeiçoamento urgente a esse modelo, que tantos benefícios já gerou aos usuários e ao Brasil. Só assim será possível conciliar as necessidades de (i) atrair investimentos privados, (ii) promover amplo acesso aos serviços públicos concedidos e (iii) avançar em termos infraestruturais, sem se dilatar, ainda mais neste cenário de grave crise econômica e arrecadatória, os já astronômicos gastos públicos.

#### 4.3 Inexecuções

O TCU apresentou à Comissão tabela em que constam índices de inexecução nos contratos de concessão da primeira etapa, de 2009 a 2014. O tema guarda alguma polêmica, como foi demonstrado em reuniões com a ANTT, em razão de diferentes interpretações acerca do que representa inexecução contratual, fruto, aparentemente, de a agência não ter sido capaz de esclarecer o TCU acerca da metodologia que estava empregando.

Segue a mencionada tabela:

***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 | 1ª    | 12,68% | 18,10% | 27,03% | 0,39%  | 2,25%  | 7,16%  |
| CRT - Concessionária Rio-Teresópolis S.A                           | 142,5 km | 1ª    | 85,61% | 62,87% | 43,45% | 64,29% | 76,49% | 21,81% |
| CONCEPA - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre S.A.       | 121 km   | 1ª    | 29,64% | 7,97%  | 1,01%  | 9,57%  | 6,60%  | 19,99% |
| Nova Dutra - Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A.       | 402 km   | 1ª    | 58,69% | 27,84% | 33,69% | 71,50% | 32,32% | 15,21% |
| Ponte - Concessionária da Ponte Rio-Niterói S.A.                   | 13,2 km  | 1ª    | 24,51% | 34,55% | 6,59%  | 18,06% | 5,35%  | 6,06%  |
| CONCER - Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S.A. | 180 km   | 1ª    | 99,61% | 43,95% | 83,23% | 96,67% | 60,27% | 94,22% |

Em especial, aqui, chamam a atenção os índices apresentados pela CONCER, note-se, ainda antes dos efeitos da crise econômica que tomou o País a partir de 2014. Apesar de as concessões da primeira etapa terem sido beneficiadas pelo descasamento entre a TIR e o custo de oportunidade da economia, observa-se que, em geral, apresentam inexecuções de magnitude significativa, próximas, inclusive, das apresentadas por concessões da segunda etapa, que sofreram já na primeira metade do contrato com os efeitos da recessão.

Esse fato demonstra um inequívoco problema de governança na administração dos contratos; tudo indica, a atuação fiscalizatória do regulador parece tímida no sentido de reprimir descumprimentos contratuais. Esse, por sinal, foi o achado do TCU em auditoria feita em 2013, tendo como objeto os contratos da segunda etapa:

*“154. O elevado número de processos de aplicação de penalidade sem conclusão no âmbito da Suinf já havia sido indicado pela CGU no Relatório Final de Auditoria Anual de Contas do exercício 2010 (peças 12 e 13). Nesse documento, foi apontado que houve inércia da Superintendência na análise dos recursos apresentados pelas concessionárias, na medida em que a Gefor e a Suinf não emitiram as decisões dos PAS nos prazos legalmente previstos. Naquela ocasião, a CGU recomendou ainda a apuração de responsabilidade dos que deram causa à morosidade na análise dos processos e à consequente falta na cobrança dos valores das multas constituídas.*

*155. No mesmo sentido, esta Corte de Contas, na oportunidade em que realizou auditoria de conformidade no trecho BR-*

*116/376/PR (Acórdão 3.346/2012-TCU-Plenário), verificou que a Agência Reguladora, já à época, não conseguia assegurar a adoção das sanções contratuais e as previstas em resoluções da ANTT. O relatório do TCU constatou terem ocorrido comprovadamente inexecuções contratuais sem que a aplicação de penalidades ou a isenção da responsabilidade da Concessionária por inexecuções contratuais tenha sido demonstrada pela ANTT, em desrespeito a um dos principais mecanismos de controle da execução contratual.*

*156. Essa conduta por parte da Suinf resultou, além do acúmulo de processos a serem analisados, na falta de arrecadação das multas devidas que, como já descrito no Achado D, constituem uma das fontes de recursos próprias da ANTT. Pode-se ainda destacar, como efeito dessa omissão, o aumento da sensação de impunidade por parte das concessionárias, na medida em que elas, por não serem apenadas pelas reiteradas inexecuções e descumprimentos contratuais, passam a adotar uma postura negligente em relação às suas obrigações.*

*157. O efeito negativo da ausência da expectativa de controle por parte das concessionárias é percebido também pelos fiscais de campo, ouvidos na pesquisa eletrônica conduzida pela auditoria (Apêndice J). Nesse sentido, 57% dos entrevistados indicaram a ineficiência dos processos de apuração de responsabilidade e aplicação de penalidades como causa para o alto índice de inexecuções identificado nas concessões rodoviárias da 2ª Etapa.”*

Ainda com respeito à atuação da ANTT, cumpre reproduzir abaixo o quadro apresentado à Comissão pelo TCU, fruto de auditorias realizadas em torno de 2013, nas quais se procurou avaliar o grau de governança regulatória das agências. Infelizmente, com se nota no quadro, a ANTT apresentava as piores condições, o que indubitavelmente tem reflexo no comportamento dos agentes privados incumbidos de explorar as rodovias. Diante de um órgão regulador que não reúne os instrumentos necessários para a plena administração contratual, inclusive por meio da imposição de penalidades efetivas, é forte o incentivo para que o concessionário assuma certa frouxidão no cumprimento de obrigações, esperando reter ganhos e adiar custos.

Segue o quadro.

|                                                                                   | Vacância dos diretores | Transparência do processo decisório | Análise de impacto regulatório (AIR) | Planejamento estratégico |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|
|  | Elevada                | Ruim                                | Não                                  | Em elaboração            |
|  | Elevada                | Regular                             | Não                                  | Inexistente              |
|  | Média                  | Regular                             | Não                                  | Em elaboração            |
|  | Média                  | Boa                                 | Sim                                  | Em elaboração            |
|  | Baixa                  | Regular                             | Sim                                  | Completo                 |
|  | Baixa                  | Boa                                 | Sim                                  | Em elaboração            |

Fonte: TCU – Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo de 2013.

 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Um aspecto adicional também precisa ser abordado com relação à governança dos contratos. Nas concessões rodoviárias da primeira etapa, em virtude da diminuta experiência regulatória existente no País, não foram previstos termos de incentivo e punição que lidassem diretamente com a tarifa, como aqueles que foram incorporados nos contratos da terceira etapa. O regulador, em vista do que prescrevem aqueles primeiros contratos, tem poucos instrumentos que não a simples aplicação de multa por força de descumprimento de obrigações, multas que, comumente, deixam de ser pagas ou ficam *sub judice*. Trata-se, é claro, de uma limitação para a Agência.

## 5. A questão das obras da Nova Subida da Serra (NSS)

No Programa de Exploração da Rodovia - PER do contrato original firmado entre a CONGER e o Governo Federal havia a previsão de construção de novo trecho de subida da serra de Petrópolis, obra necessária em vista do aumento do tráfego e da reconfiguração dos veículos de carga nas últimas décadas. O trecho original, observe-se, foi erguido muito tempo atrás, oferecendo condições pouco seguras e confortáveis para o trânsito de veículos que atualmente pode ser visto ali.

Não obstante o contrato ter abarcado a construção do novo trecho de subida da serra, o fez de forma incompatível com as exigências mais recentes, as quais têm em conta modernos parâmetros de engenharia, compatíveis com o volume de tráfego e com o porte dos atuais veículos de carga. Chegou-se à conclusão, muito cedo, de que a NSS deveria ter projeto mais robusto, capaz de atender as expectativas dos usuários, inclusive vindouros.

O histórico do planejamento da NSS e dos custos relacionados ao projeto é exemplarmente apresentado no texto da ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, em dezembro de 2015, contra a proposta de prorrogação do contrato da CON CER, concebida como forma de compensação pelo fato de a concessionária ter de assumir a responsabilidade pelo financiamento da obra, após o poder público federal ter paralisado o repasse dos recursos que seriam empregados para a construção do novo trecho.

Referido texto vai a seguir.

*“Em 31 de outubro de 1995 foi firmado o Contrato de Concessão PG-138/95-00 entre o extinto DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, sucedido pela ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, e a CON CER – COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA – RIO, vencedora da licitação da Rodovia BR-040, que assumiu a obrigação de construir a nova pista de subida da serra em direção à Petrópolis, conforme Programa de Exploração da Rodovia – PER (Anexo III, Apêndice 2 do contrato de concessão) que definiu as obras e os serviços a serem executados pela concessionária, durante o prazo de concessão de 25 (vinte e cinco) anos, o qual se encerra em 2021. O custo de implantação da nova pista de subida para a Serra de Petrópolis havia sido estimado em R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais), na moeda de abril de 1995, o que atualmente corresponderia, em valores atualizados, a R\$ 332.383.744,001 (trezentos e trinta e dois milhões trezentos e oitenta e três mil setecentos e quarenta e quatro reais).*

*O PER já considerava que a necessidade de uma nova subida da Serra de Petrópolis seria o mais importante melhoramento da Rodovia BR-040, tendo em vista que a alternativa de ampliação do ramo ascendente seria inviável em razão do seu traçado muito precário e do aspecto histórico da rodovia.*

*Embora o início da execução das obras da nova pista de subida da serra estivesse originalmente previsto para o ano de 2006, com início dos estudos preliminares de engenharia para o projeto já no primeiro ano da concessão, a 18ª edição do PER, aprovada pela ANTT, previu que a implantação da Nova Subida da Serra de Petrópolis (NSS) deveria ter o projeto concluído até 2011, com execução nos anos de 2013 e 2014 (DOC. 01).*

*No entanto, o projeto básico apresentado pela concessionária para aprovação da ANTT previu a construção de uma nova pista de subida da serra, incluindo um túnel de aproximadamente 5 Km de extensão, entre os Km 89 e 77, resultando num custo total de 897 milhões de reais, a valores de maio de 2012. Dessa forma, considerando-se o valor previsto no PER atualizado à época da apresentação do projeto básico, alcançando a soma de 280 milhões de reais, o custo estimado originalmente para a obra triplicou.*

*Após várias prorrogações solicitadas pela CON CER e autorizadas pela ANTT, as obras somente foram iniciadas no ano de 2013, sendo que o projeto básico aprovado pela ANTT foi tratado como se projeto executivo fosse sem conter os requisitos previstos na Lei nº 8.666/93 e as obras foram iniciadas sem que, no entanto, estivesse definida a origem dos recursos para a execução da totalidade das obras, visto que o valor originalmente estimado não seria suficiente.*

*Verificou-se, ainda, que o acréscimo de obra ultrapassava em muito os limites previstos na Lei nº 8.666/93, de modo que deveria ter sido realizado um novo certame licitatório.* (grifo nosso) *Tanto a necessidade de realização de novo procedimento licitatório quanto a ausência de elaboração de um projeto executivo, dentre outras questões, foram objeto da ação civil pública nº 0000067-87.2014.4.02.5106 (DOC.02).*

*Nos termos do contrato de concessão e do PER, a tarifa básica do pedágio foi estabelecida considerando todas as obrigações previstas para a concessionária, dentre as quais se inseria o custeio de obra da nova pista de subida nos valores estimados no PER.* (grifo nosso)

*Com a aprovação do traçado do empreendimento e do custo total da obra apresentados pela própria CON CER, este se mostrando muito superior ao originalmente orçado, o poder concedente viu-se obrigado a equacionar a diferença orçamentária, uma vez que a imposição à CON CER de*

qualquer encargo superior ao previsto no PER ensejaria o reequilíbrio econômico do contrato de concessão.

*A partir daí noticiou-se amplamente na imprensa local que haveria um aporte por parte da União do valor equivalente à diferença em questão, com repasse da quantia à CON CER para execução completa da obra, surgindo como alternativas, ainda, a majoração da tarifa básica de pedágio ou a prorrogação do contrato de concessão (DOC. 03).*

*Requisitadas informações à ANTT, a Agência confirmou, em outubro de 2012, que o projeto havia sido aprovado quanto aos aspectos técnicos, mas que o orçamento ainda estava em análise e ressaltou que qualquer alteração dos encargos da concessionária poderia importar em revisão da Tarifa Básica do Pedágio, mas que também seria possível o reequilíbrio por meio de repasse de recursos do governo federal ou a prorrogação do prazo de concessão, e que esta forma de reequilíbrio ainda estava sendo estudada (DOC. 04).*

*Em razão das apurações realizadas no âmbito do IC nº 1.30.007.000300/2012-86, o qual deu lastro ao ajuizamento da ação civil pública acima mencionada, em setembro de 2012 foi confeccionado pelo corpo técnico de engenharia do Ministério Público Federal o Laudo Pericial nº 39/2012 (DOC. 05) que já apontava, antes ainda do início das obras, a ausência de consenso sobre a origem e disponibilidade de recursos para a empreitada pretendida, mencionando inclusive correspondência enviada pela CON CER, em 17.01.2012, à ANTT, na qual a concessionária sugere o início das obras quanto à parcela cujo custeio corresponderia ao valor previsto no PER, que poderia ser executado independentemente da parcela cuja origem dos recursos pendia de solução.*

*Posteriormente, em 08 de fevereiro de 2013, ainda em razão das investigações naquele IC, foi confeccionado o Parecer Pericial nº 25/2013 (DOC. 06), que, após reafirmar as principais questões levantadas no laudo anterior, menciona o Ofício 1200/2012/PF-ANTT/PGF/AGU, acompanhado do Memorando 1014/GEINV/SUIND (DOC. 07), que informa que o Ministério dos Transportes avaliaria a viabilidade da obra da NSS ser realizada com recursos do Governo Federal de modo a não sobrecarregar a tarifa de pedágio, quanto ao valor não previsto no PER.*

*O laudo ainda registra que “o projeto apresentado e juntado por cópia ao ICP 1.30.007.000300/2012-86 em 27 volumes não se mostra suficiente para garantir a sua exequibilidade sem correr riscos de acréscimos desproporcionais ao orçamento, conforme anotado no Acórdão 760/2007 do Tribunal de Contas da União, em seus itens 7 e seguintes e registrado no parágrafo 16 do Laudo Pericial 5a CCR 39/2012”.*

*Ainda no IC nº 1.30.007.000300/2012-86 foi elaborado o Laudo Pericial, nº 176/2013, de 22 de agosto de 2013 (DOC. 08), no qual sugere o Analista Pericial que se encaminhe representação ao TCU para acompanhamento da questão, assim como “a suspensão preventiva, liminarmente, das atividades do projeto e da obra, até que sejam esclarecidas as questões legais levantadas neste parecer, especialmente quanto aos conflitos com a Lei 8.666/93 e o recomendado pelo Acórdão – TC 760/2007, e se tenha relativas garantias de exequibilidade com orçamento detalhado e recursos previstos, dado que o projeto, na forma que foi apresentado no ICP 1.30.007.000300/2012-86 em 27 volumes, e sua respectiva equação financeira, podem implicar em grandes prejuízos aos cofres públicos” (grifos no original).*

*Foram então expedidos novos ofícios à ANTT e à CONCERT requisitando informações mais detalhadas acerca das questões financeiras da obra (DOC. 09). Antes mesmo da resposta, em 06.11.2013, foi realizada reunião nesta Procuradoria da República, com a participação dos representantes da ANTT (DOC. 10), na qual o Chefe do Setor de Engenharia e Investimentos da ANTT informou que as obras foram divididas em 05 (cinco) lotes, a serem concluídos em 24 meses.*

*Ademais, esclareceu que foi autorizado pela ANTT o início das obras respeitando o limite do valor do PER, sendo iniciadas as obras no Lote 1, parte do Lote 2, parte do Lote 3 e parte do Lote 4, esclarecendo que seria necessário o início do lote 3, uma vez que consta como condicionante do licenciamento ambiental a utilização, no 1º Lote, do material escavado do túnel, sendo necessário também o início dos lotes 2 e 4 para que seja possível alcançar a área a ser escavada.*

*Em seguida, o Analista Pericial da 5ª CCR informou que, em termos de Engenharia, embora esteja prevista a divisão da obra em 5 lotes, toda a obra está iniciada e não há previsão de recursos para sua conclusão.*

*Em termos administrativos, informou que a forma de complementação de recursos implica necessariamente no reequilíbrio do contrato.*

*Questionados acerca da funcionalidade das obras caso fossem concluídos apenas os lotes autorizados e não houvesse recursos para as obras restantes, os representantes da ANTT esclareceram que foi solicitado à alçada superior posicionamento quanto ao assunto, dado que a análise realizada pela Gerência de Engenharia e Investimentos restringiu-se às questões técnicas.*

*Em resposta à requisição ministerial anterior à reunião, em novembro de 2013, a ANTT expediu o ofício 1233/2013/PF-ANTT/PGF/AGU, contendo o Memorando 1809/2013/GEINF/SUINF (DOC. 11), no qual **confirma o valor da obra orçado em 897 milhões de reais** e que o valor previsto no PER devidamente atualizado corresponde a 280 milhões de reais, sendo que a diferença seria objeto de reequilíbrio econômico do contrato.*

*Na oportunidade, a ANTT informou que o Ministério dos Transportes expediu o Aviso Ministerial 47/2013/GM/MT ao Ministério da Fazenda sugerindo que os recursos necessários para execução da obra fossem consignados em rubrica específica do orçamento da União, do qual destaca-se o seguinte trecho: (DOC. 12).*

*“(...) dentre as formas possíveis de reequilíbrio do contrato, entende-se que o pagamento pelo Poder Concedente é o instrumento mais adequado, considerando que o pedágio praticado é elevado e que a extensão do prazo contratual não se configura como opção mais vantajosa para a União na medida em que se trata de contrato antigo que não contempla relevantes aprimoramentos feitos nas concessões rodoviárias mais recentes.”*

*Por sua vez, a CONCER encaminhou ao MPF o ofício AJU CA 141/2013 (DOC. 13), confirmando as informações já obtidas e juntando uma série de documentos recebidos da ANTT:*

*1) Ofício 078/2012/GEINV/SUINF, de janeiro de 2012, através do qual a ANTT informa a NÃO OBJEÇÃO do Projeto Executivo da Nova Subida da Serra, ressaltando que as obras não poderiam ser iniciadas até que se tivesse a disponibilidade dos recursos necessários para sua total execução (DOC. 14).*

2) Ofício 306/2013/GOINV/SUINF da ANTT à CON CER, informando o valor total orçado para o projeto, de R\$ 897.446.504,71 (DOC. 15).

3) Ofício 1489/2013/GEINF/SUINF, de junho de 2013, que autoriza a execução de parte das obras da Nova Pista de Subida, composto pelo Lote 1 e partes dos Lotes 2, 3 e 4, exclusivamente com os recursos já previstos no PER, acompanhado pelo relatório de análise que o baseou (DOC. 16)

4) Ofício 1179/2013/GM/MT, expedido pelo Ministro dos Transportes ao Diretor-Geral da ANTT, dando o aval para o início das obras na subida da serra, indicando o início com os recursos já consignados no PER, e informando que o Ministério expediu Aviso Ministerial 47/2013/GM/MT ao Ministério da Fazenda, sugerindo que os recursos necessários à execução da obra fossem consignados em rubrica específica do orçamento da União (DOC. 12).

5) Relatório de Análise de Projeto 218/2013, que tece considerações acerca da definição do orçamento da obra (DOC. 17).

Verifica-se, portanto, que, apesar da orientação inicial de que as obras somente poderiam ser iniciadas após a disponibilidade dos recursos para complementação do valor já previsto no PER, a ANTT, por determinação do então Ministro dos Transportes, decidiu autorizar o início das obras mesmo antes da definição da origem e disponibilidade dos recursos necessários à total execução da obra.

Ademais, a leitura do Ofício 1179/2013/GM/MT, expedido pelo Ministro dos Transportes ao Diretor-Geral da ANTT (DOC. 12), permite inferir que a União pretendia aportar de seu orçamento os recursos necessários à complementação do custo total da obra, sem, contudo, realizar o necessário procedimento licitatório, como se extrai do Memorando 1809/2013/GEINF/SUINF (DOC. 11). A UNIÃO, assim, determinou que a CON CER ficasse responsável não só pela execução da parcela originalmente prevista no PER, mas também dos lotes a serem custeados com recursos federais, mesmo em se tratando de um acréscimo de cerca de 220% no valor da obra originalmente orçado.

*Após o ajuizamento da ação civil pública nº 000067-87.2014.4.02.5106 pelo MPF, que ocorreu em janeiro de 2014, foi pactuado pelas demandadas ANTT e CONCER, em 30 de abril de 2014, um aditivo ao contrato de concessão PG 138/95-00 que previu como forma de reequilibrar o referido contrato o custeio das obras da NSS pela UNIÃO. (grifo nosso)*

*Conforme consta na Cláusula 1.1 do 12º Termo Aditivo, o seu objeto consiste em (i) incluir no contrato de concessão PG 138/95-00 novos investimentos, descritos em seu Anexo I, em complementação à verba já prevista para a execução da Nova Subida da Serra de Petrópolis, constante do item 1.9 do PER e dispor sobre a modalidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio de Fluxo de Caixa Marginal conforme cláusula segunda do referido TA; (ii) relocação da praça de pedágio P1-Xerém, do Km 104 para o Km 102, cujos efeitos na matriz de tráfego da concessão são tratados em seu Anexo IV (DOC.18).*

*Como dito, os recursos previstos no PER (80 milhões a valores de abril/1995, alcançando a soma de 280 milhões de reais em maio de 2012) se mostraram insuficientes para custear a obra nos moldes do projeto apresentado pela concessionária e cujo custo total foi orçado em R\$ 897 milhões (a valores de maio/2012), **tendo em vista a previsão de construção de um túnel de aproximadamente 5 Km, o maior túnel rodoviário da América Latina. Não obstante, as obras da NSS foram iniciadas sem que se tivesse a totalidade dos recursos necessários disponíveis.** De forma a solucionar a falta de previsão orçamentária para as obras que já haviam sido iniciadas em quase sua totalidade, em abril de 2014, a ANTT celebrou o 12º Termo aditivo ao contrato de concessão com a CONCER, através do qual ficou determinado que a UNIÃO custearia as obras através de aportes, sob o argumento de estar procedendo ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, de modo a não onerar o usuário da rodovia com o aumento da tarifa do pedágio.*

*Dessa maneira, o 12º Termo Aditivo previu três vultosos aportes de recursos da UNIÃO para a CONCER, sem a realização de procedimento licitatório, além de prever que o atraso nos aportes poderia acarretar a prorrogação do prazo do contrato de concessão por até 17 anos e meio, assim como previu o reajuste da tarifa de pedágio. (grifo nosso)*

*Deve ser destacado que os valores dos aportes estão a preços de abril de 1995, não obstante o referido Termo Aditivo tenha sido firmado em abril de 2014. Posteriormente, atendendo à requisição ministerial no Inquérito Civil nº 1.30.007.000273/2014-112, a ANTT informou, através do Ofício nº 108/2015/PFANTT/ PGF/AGU, que encaminhou o Memorando nº 236/2015/SUINF(DOC.19), que o 1º aporte ocorreu em 19.12.2014, no valor de aproximadamente R\$ 184 milhões, portanto, em valor inferior ao previsto no 12º TA. Em abril de 2015, através da inscrição em Restos a Pagar, foram repassados pela UNIÃO à CONCER R\$ 54,3 milhões de reais, totalizando assim o repasse de aproximadamente R\$ 240 milhões (DOC.20).*

*Frise-se que, segundo a cláusula 2.2 do 12º TA, o 1º aporte no valor de R\$ 70.791.480,19 (a valores de abril/95) deveria ser repassado à CONCER até 31.12.2014 e corresponderia a R\$ 271.019.695,57 (dez/2014). Ocorre que na Lei Orçamentária Anual de 2014 (Lei nº 12.952/2014) só havia crédito autorizado no valor de R\$ 184,9 milhões, de modo que a ANTT celebrou um aditivo contratual com previsão de aporte em valor superior ao previsto na LOA 2014, violando, assim, dispositivo da CF/88.*

*Mencione-se ainda que, segundo informação da Subsecretária de Planejamento e Orçamento do Ministério dos Transportes (DOC. 20), não há disponibilidade orçamentária para que seja efetuado o 2º aporte que, em valores atualizados, corresponde a aproximadamente R\$ 600 milhões de reais. Em virtude disso, já vem sendo noticiada nos meios de comunicação a paralisação das obras da Nova Subida da Serra pela CONCER, através da demissão de mais da metade do pessoal contratado para executar as obras, dando a concessionária como certa a prorrogação contratual por, no mínimo, mais seis anos e meio (DOC. 21) Matéria publicada no Jornal O Globo revela que a CONCER, na verdade, já considera que o contrato de concessão poderá ser prorrogado por mais dez anos, diante do provável não repasse inclusive do terceiro aporte, previsto para ocorrer quando as obras forem concluídas. (DOC. 21)*

*Ademais, está em trâmite no Tribunal de Contas da União processo de Acompanhamento da atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e do Ministério dos Transportes na aprovação e execução de novos investimentos nos contratos de concessão da 1ª Etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe), autuado como TC nº 014.689/2014-6, no bojo do qual já foram emitidos Relatórios que apontam*

*irregularidades e impropriedades do 12º Termo Aditivo ao contrato de concessão PG nº 138/95-00.(DOC. 22)*

*O referido aditivo, afrontando a Lei nº 8.666/93, a Lei Orçamentária Anual e a própria Constituição Federal, procedeu ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, passando a prever aportes a serem feitos pela União à concessionária, de forma a custear as obras da Nova Subida da Serra, tendo em vista que os valores previstos originariamente no PER não eram suficientes para o custo total da obra. Dessa forma, sob a justificativa de que o reequilíbrio não deveria recair sobre a tarifa de pedágio, e, em consequência, sobre o usuário da rodovia, foi previsto no referido aditivo que a União arcaria com os valores, através de aportes, para o custo total da obra, cujo valor já estava 220% acima do que havia sido previsto quando da celebração do contrato de concessão no ano de 1995.*

*Além disso, previu que, caso não sejam efetuados os aportes ali previstos pela União, o contrato de concessão poderá ser prorrogado por até 17 anos e meio, o que se mostra prejudicial ao interesse público e aos usuários da rodovia”.*

O trecho aqui transcrito, por sua extensão e clareza, permite que se compreenda o problema relacionado à NSS, ainda insolúvel. Tendo em vista a necessidade de se adequar o projeto a parâmetros mais apropriados ao tráfego atual, viu-se ser preciso modificar as características inicialmente previstas para a obra, sendo considerada, inclusive, a construção de longo túnel para a travessia do maciço serrano. O custo do empreendimento, inicialmente cerca de 330 milhões de reais, em valores corrigidos, atingiu quase 900 milhões de reais, tornando, na prática, impossível o retorno do investimento no prazo restante da concessão.

A solução então adotada para resolver o problema foi a participação do governo federal no financiamento da obra, mediante aporte do Tesouro. Por força da crise econômica que tomou conta do País a partir de 2014, os repasses do governo federal deixaram de ocorrer, comprometendo o andamento das obras, então iniciadas. Partiu-se, então, para a alternativa da prorrogação contratual, a título de compensação pela assunção do custo da obra pela concessionária.

Foi após a irrupção da ideia de prorrogação do contrato, contestada, como se viu, pelo Ministério Público Federal e, ainda, pelo TCU, que esta Comissão foi

formada, com o fito de compreender e averiguar a situação, posicionar-se e agir em prol do interesse público.

### 5.1 O posicionamento do TCU em face da NSS

Como foi mencionado no item anterior, o TCU adotou posição contrária à adoção das soluções de aporte de recursos públicos federais nos termos contratados e prorrogação do contrato de concessão. Tal foi expresso no Acórdão nº 738, de 2017, cujo teor das conclusões é o seguinte.

*“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo 2º Revisor, em:*

*9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas por Cristiano Della Giustina, Viviane Esse, Jorge Luiz Macedo Bastos, Natália Marcassa de Souza, Ana Patrícia Gonçalves Lira, Carlos Fernando do Nascimento, Diogo Souza Moraes e Márcio Luis Galindo;*

*9.2. com fulcro no art. 71, IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992 e com o art. 251 do Regimento Interno do TCU, fixar prazo de até 20 dias para que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) **adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no sentido de anular a cláusula 2.4 do Termo Aditivo 12, relativa à prorrogação contratual, em razão do descumprimento dos princípios da legalidade (arts. 37 da CF/1988 e 14 da Lei 8.987/1995), eficiência (art. 37 da CF/1988 e art. 6º, §1º, da Lei 8.987/1995), supremacia do interesse público (princípio geral do direito), segurança, atualidade e modicidade tarifária (art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995), vinculação ao instrumento convocatório (arts. 3º, 41, 55, XI, e 57, I, da Lei 8.666/1993, e 14 da Lei 8.987/1995), interesse público (arts. 57, I, da Lei 8.666/1993; 20, II, “b”, da Lei 10.233/2001; 2º, II, “b”, do Decreto 4.130/2002; e 2º Lei 9.784/1999), bem assim ao disposto no art. 37, XXII, da CF/1988;***

*9.3. 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:*

*9.3.1. 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:*

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

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

*9.3.1.3. 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);*

*9.3.1.4. 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;*

*9.3.1.5. caso a Concer, no prazo concedido em conformidade com o item 9.3.1.4, 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;*

**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;***

**9.3.3. *abstenha-se de autorizar concessionárias de serviços públicos a iniciarem empreendimentos que não possam ser integralmente executados com os recursos disponíveis no Programa de***

**Exploração Rodoviária, a não ser que tenham sido consignados recursos para sua continuidade na Lei Orçamentária e o investimento esteja previsto no Plano Plurianual, em cumprimento aos arts. 4º e 5º da Resolução ANTT 1.187/2005, c/c os arts. 48, II, 61, §1º, “b”, 165, I e II, 166 e 167, I e II, da CF/1988;**

**9.3.4. abstenha-se de autorizar concessionárias de serviços públicos a iniciarem empreendimentos que não possam ser integralmente executados com os recursos disponíveis no Programa de Exploração Rodoviária sem a prévia formalização de termo aditivo que preveja preços, direitos e obrigações das partes resultantes do investimento a ser executado, em observância ao disposto no art. 65, §§ 2º e 6º, da Lei 8.666/1993;**

**9.3.5. abstenha-se de celebrar termo aditivo ao contrato de concessão que preveja execução de obra mediante aportes de recursos públicos pelo poder concedente:**

**9.3.5.1. cujo custo seja superior ao dos créditos orçamentários concedidos para tal fim, haja vista o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988 e no art. 119 da Lei 12.919/2013; e**

**9.3.5.2. sem estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e sem comprovação da sua adequação com a lei orçamentária anual e da sua compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, por meio de declaração do ordenador de despesas do órgão ou entidade, em observância ao disposto nos art. 15 e 16 da LC 101/2000.**

**9.3.6. abstenha-se de celebrar termo aditivo ao contrato de concessão que preveja realização de aportes de recursos públicos pelo poder concedente para custear obra de grande porte cuja execução ultrapasse o exercício financeiro sem inclusão individualizada do empreendimento entre as Iniciativas do Plano Plurianual ou sem lei que autorize a sua inclusão, em cumprimento ao disposto no §1º do art. 167 da CF/1988; e**

**9.3.7. abstenha-se de prorrogar contrato de concessão de serviço público sem demonstração, fundamentada, de que, com a solução adotada, será melhor atingido o interesse público, por meio da comparação com outras alternativas também apropriadas, em**

**cumprimento aos princípios do interesse público, da motivação e da razoabilidade** e aos arts. 57, I, da Lei 8.666/1993; 57, I, da Lei 8.666/1993; 20, II, “b”, da Lei 10.233/2001; 2º, II, “b”, do Decreto 4.130/2002; 2º e 50 da Lei 9.784/1999; e 10 § 1º, da Resolução ANTT 3.651/2011;

**9.3.8. realize audiência pública para a tomada de decisão a respeito de prorrogações de contratos de concessão rodoviária, haja vista o teor dos arts. 66 e 68 da Lei 10.233/2001; 7º da Resolução ANTT 3.705/2011; e 30 e 32 do Decreto 4.130/2002;**

9.3.9. na hipótese de continuidade na execução das obras, adote todas as providências necessárias para a adequada fiscalização das obras, seja diretamente, seja mediante convênio firmado com órgãos dotados de adequada capacidade técnica;

9.4. com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que se abstenha de conferir dotação orçamentária por meio de rubrica constante do Programa Gestão, Manutenção e Serviços do Estado, para custear investimentos não previstos originalmente nos planos de investimentos das concessionárias de serviços públicos, ou previstos com valores e/ou quantitativos insuficientes, haja vista o disposto no Manual Técnico de Orçamento e nos arts. 167 da CF/1988 e 6º e 10 da Lei 12.593/2012;

9.5. com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que elabore norma interna para disciplinar a autorização, às concessionárias de serviços públicos, de início de obras cujo custo supere os recursos disponíveis no Programa de Exploração Rodoviária;

9.6. com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que adotem as medidas necessárias para disponibilizar recursos orçamentários para a execução da obra da Nova Subida da Serra, haja vista sua importância social e econômica, o alto risco de acidentes no trecho atual e a perspectiva de degradação de parte dos serviços já executados;

*9.7. determinar à SeinfraRodoviaAviação que:*

*9.7.1. autue processo apartado para promover a oitiva da agência e da concessionária para, se assim entenderem, se manifestarem a respeito do entendimento esposado no segmentos IX e X do voto que acompanha a presente deliberação, no sentido da impossibilidade de ampliação expressiva dos investimentos previstos em contratos de concessão vigentes, como é o caso da obra da Nova Subida da Serra, bem assim de aporte de recursos orçamentários em concessões simples, como é o caso da concessão da BR-040/MG/RJ, sem comprovação que se trata de solução imprescindível ao atendimento do interesse público, propondo as medidas que julgar convenientes, após o exame dos elementos eventualmente trazidos aos autos;*

*9.7.2. monitore o cumprimento dos subitens 9.2 e 9.3.1 desta deliberação”.*

Além do exame e decisão das questões aqui já postas, o TCU também acabou por confirmar a classificação de graves com recomendação de paralisação (IG-P) a várias irregularidades identificadas no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, decisão proferida no âmbito do Acórdão nº 18, de 2017. Seu texto vai a seguir:

*“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:*

***9.1. confirmar a classificação de graves com recomendação de paralisação (IG-P) às seguintes irregularidades identificadas no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis:***

***(i) 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;***

***(ii) sobrepreço no orçamento da obra; e***

***(iii) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes;***

*9.2. em cumprimento ao art. 122, §§ 2º, da Lei 13.242/2015, comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional o teor do item 9.1, acima, bem assim que as irregularidades inicialmente apontadas nestes autos foram confirmadas e a*

**execução do empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis não poderá ter continuidade, na forma prevista no 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, sem risco de prejuízos significativos ao erário;**

9.3. em cumprimento ao art. 122, §§ 3º, da Lei 13.242/2015, determinar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição e do art. 45 da Lei 8.443/1992, que a ANTT, no prazo de 90 dias, promova as seguintes medidas corretivas, para sanear as irregularidades classificadas como IGP, sem prejuízo da eventual adoção de outras medidas que se façam necessárias em razão das questões ainda pendentes de apreciação, como a legalidade dos aportes de recursos governamentais e a eventual nulidade do 12º Termo Aditivo:

9.3.1. recalcule o Fluxo de Caixa Marginal promovendo os ajustes relativos as seguintes irregularidades:

9.3.1.1. superestimativa da base de cálculo do IRPJ e da CSLL em razão do diferimento das despesas de depreciação; e

9.3.1.2. superestimava na alíquota e no cálculo do adicional de IRPJ;

9.3.2. exija da Concessionária o detalhamento do projeto executivo aprovado em 2011, para que este atenda aos requisitos legais e aos normativos técnicos vigentes - especialmente, mas não apenas, das parcelas de obra já executadas ou já iniciadas e não concluídas -, de forma a explicitar a compatibilidade dos quantitativos de serviços, de materiais e de produtividades entre o projeto e o orçamento;

9.3.3. ofereça oportunidade de manifestação à Concer sobre a necessidade de ajustes em especificações e/ou valores relacionados à obra sob apreciação, quer seja em razão do determinado nos itens 9.3.1 e 9.3.2, retro, quer seja em relação a eventuais sobrepreços descortinados no orçamento;

9.4. determinar à SeinfraRodovias que conclua a análise de sobrepreço em andamento, ofereça oportunidade de manifestação à ANTT e à Concer sobre eventuais conclusões e, se for o caso, submeta ao Plenário deste Tribunal propostas de medidas corretivas que se fizerem necessárias;"

## 6. As opções de conclusão da obra da NSS

No exame da proposta de prorrogação contratual, com vistas à conclusão da obra da NSS, o TCU se pronunciou taxativamente contra tal opção, o que se pode verificar, uma vez mais, em excerto do TC 014.689/2014-6:

*“O poder concedente e os agentes econômicos, quando da celebração dos contratos de concessões rodoviárias da 1ª Etapa, vislumbravam riscos substanciais associados à exploração dessas primeiras concessões. As incertezas verificadas naquele momento se refletiram no valor das tarifas praticadas naqueles trechos. As concessões rodoviárias mais recentes, implementadas no âmbito da 3ª Etapa, apresentam tarifas muito inferiores às das primeiras concessões. A tabela transcrita no tópico V.8 deste parecer revela, com clareza, essa realidade.*

*Veja-se, a propósito, como exemplo específico, que a concessão da Ponte Rio-Niterói (BR- 101/RJ - Ponte) foi realizada no âmbito da 1ª Etapa de Concessões. Em razão do transcurso do prazo de vigência do contrato original, a ANTT realizou licitação, que resultou em redução de tarifa da ordem de 29% em relação ao valor do contrato anterior, consoante revela matéria datada de 1.6.2015, veiculada no Portal do Planalto (<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/06/novaconcessionaria-da-ponte-rio-niteroi-inicia-operacoes-com-pedagio-29-mais-barato>).*

*Essas contundentes evidências apontam no sentido de que as prorrogações de contratos antigos de concessões rodoviárias são indesejáveis. Mais que isso: contrariam o ordenamento jurídico vigente, visto que presumivelmente atentam contra os princípios da eficiência, da segurança e da modicidade tarifária. Especificamente no caso da concessão sob exame, a falta de razoabilidade da prorrogação do contrato atualmente em vigor é patente, salta aos olhos: a tarifa praticada pela Concer é elevadíssima e a concessionária entrega muito pouco ao usuário”.*

Dado que a prorrogação do contrato de concessão assinado com a Concer não tem razoabilidade, segundo o próprio TCU, resta saber de que maneira a obra da NSS poderá ser concluída, sem que disso resultem perdas adicionais para os usuários e para o Estado brasileiro.

Para o TCU, um caminho que já deveria ter sido adotado é a declaração de caducidade da concessão, por força das reiteradas inexecuções contratuais. De acordo com o Tribunal, no mencionado TC 014.689/2014-6:

*“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”.*

Em outra passagem do TC 014.689/2014-6, o Tribunal reforça a hipótese da declaração de caducidade e aponta na direção de contratação de empresa para a conclusão da NSS, sem que isso venha a prejudicar nova licitação para a concessão do trecho hoje explorado pela Concer. Ei-la:

*“A execução física da obra, até outubro de 2015, era de 36,67% (pp. 4/5), conforme registrado na referida instrução de peça 128. O estágio atual de desenvolvimento do empreendimento exige a implementação de medidas tendentes a garantir a conclusão do empreendimento. Os serviços já executados devem reverter em benefício da sociedade. No entanto, consoante destacado nos tópicos anteriores deste Parecer, não há possibilidade jurídica de aproveitamento do Termo Aditivo 12 para a execução da parcela remanescente da obra.*

*Em decorrência disso, **além da paralisação daquela obra, impõe-se a deflagração de procedimento visando a promover o encontro de contas com a Concer, oportunidade em que se confrontará o montante já pago à concessionária com valor de mercado dos serviços executados.***

*Em seguida, caberá a ANTT adotar as providências necessárias tendentes ao aproveitamento, na medida do possível, de todos os serviços já executados. Ao se empenhar nesse sentido, a ANTT deverá obrigatoriamente atentar para os vícios identificados no TC 023.204/2015-0, em especial aqueles apontados nos laudos periciais acima parcialmente reproduzidos:*

a) erros e inconsistências graves nos projetos da obra da NSS;

b) incerteza acerca de qual projeto está sendo efetivamente executado;

c) descompasso no fluxo de caixa relativo a esses novos investimentos, com favorecimento indevido da concessionária;

d) desrespeito a normas que tratam da segurança de túneis, especificamente aquelas relativas a túneis de grande extensão;

e) evidências de que 'o túnel auxiliar foi irregularmente construído, provavelmente sem constar do EIA-RIMA e em clara tentativa de burlar as condições de segurança dos usuários estabelecidas pela Norma Técnica específica';

f) e também de que '(...) nunca foi apresentado um cronograma completo e fechado da obra, nunca foi apresentado um orçamento completo e fechado da obra (...)’.

Convém registrar, ainda, que a obra da NSS, nos moldes atuais, está inserida no modelo da concessão sob exame (Contrato 138/95-00). O poder concedente, em vez de pagar por obra, remunera a concessionária pelos investimentos que realizará. **A forma mais efetiva para viabilizar a continuidade da execução dessa obra, dada que esta concessão deverá ter sua caducidade declarada, será por meio da contratação de remanescente de obra pública.**

**Anote-se, por último, que a conclusão da obra pode ser feita, sem problema relevante, por empresa ou consórcio que não a Concer, visto que o trecho em construção é independente do trajeto da rodovia existente por onde se dá o tráfego de veículos atualmente”.**

Nas reuniões realizadas pela Comissão, foi cogitada a ideia, como alternativa à declaração de caducidade da concessão, de se permitir que a concessionária encerre o período regular previsto em contrato e dê continuidade às obras da NSS mediante financiamento, via BNDES, a ser reembolsado, em sua grande parte, por aquele que assumir a concessão após nova licitação. A premissa, aqui, é que o volume de recursos a ser quitado com o agente financiador, pelo

futuro contratado, seja variável considerada nos lances do leilão, de sorte que o custo da NSS seja internalizado.

Tal alternativa, porém, não evoluiu para o campo de tratativas formais, restando inconcluso se há alguma possibilidade de ainda constituir solução efetiva para o caso.

Aparentemente, conforme anunciado pelo próprio governo, a opção é outra: fazer a licitação da concessão antes de 2021, ano final de exploração da Concer, abrindo a possibilidade de serem realizados investimentos que hoje não estão previstos formalmente. Seria o caso do término da NSS, dado ter sido anulado o 12º termo aditivo do contrato em vigor. Para o governo, quem vencer o novo leilão já poderá iniciar os investimentos, gozando de algum tipo de compensação – taxa de outorga menor ou tarifa maior – em virtude dessa antecipação.

### **6.1. Medida legislativa como solução – MP nº 752/17**

A Medida Provisória (MP) nº 752, que “Dispõe sobre as diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação dos contratos de parceria que especifica e dá outras providências”, foi publicada em novembro de 2016 e transformada na Lei nº 13.448, de 2017.

Para os fins deste relatório, vale destacar um ponto entre as novidades trazidas pela MP 752: o instituto da relicitação, antecedido pela devolução antecipada da concessão.

Segundo o que ficou consolidado na legislação, a relicitação é procedimento que compreende a extinção amigável dos contratos de parceria e a celebração de novo ajuste negocial para o empreendimento, em novas condições contratuais e com novos contratados, mediante licitação promovida para esse fim.

Com a edição da MP 752, a expectativa era de que se resolvessem os casos de concessões rodoviárias nas quais o equilíbrio do contrato parecia estar de todo comprometido, sem, no entanto, a necessidade de o poder público recorrer ao complexo procedimento da caducidade. O interesse do concessionário, ao aderir à devolução antecipada da concessão, seria continuar a poder firmar contrato com o poder público, sendo capaz de

participar de outros certames que não o da concessão que acabava de deixar, além, obviamente, da suspensão das obrigações de investimento vincendas.

Conquanto primordialmente direcionada a concessões da segunda e da terceira etapas que enfrentam dificuldades em decorrência da redução de demanda produzida pelo cenário econômico e de lances muito agressivos nos leilões, a relicitação se apresentava como alternativa cabível para o caso específico da Concer, podendo permitir a rápida assunção de outro concessionário sem o custoso processo de caducidade.

Contudo, não se sabe de nenhum movimento nesse sentido. Como dito ao final do item anterior, parece mais provável que se queira dar seguimento ao contrato vigente, que expira em 2021, apelando-se à participação antecipada, em termos de investimento, do futuro concessionário, caso a licitação possa ser feita com significativa antecedência.

## **7. Proposta de Fiscalização e Controle nº 94, de 2016**

A Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 94, de 2016, que *“Propõe que a Comissão de Viação e Transportes – CVT, realize com o Tribunal de Contas da União – TCU, auditoria com o intuito de avaliar a eficiência dos contratos de concessão de rodovias federais no Brasil”*, surgiu como desdobramento natural dos trabalhos de apuração e análise realizados por esta Comissão Externa. Na justificação da proposta, estão relacionados indícios de que é necessária uma avaliação completa do modelo de concessão de rodovias no Brasil. São eles:

As tarifas de pedágio estariam subindo em ritmo mais acelerado do que o da inflação, sem que se conheça a dimensão do impacto desse fenômeno no custo dos bens e serviços oferecidos à sociedade, em especial no custo dos alimentos.

O número absoluto de acidentes nas rodovias sob concessão teria aumentado consideravelmente, aumento também percebido quando comparado o número de acidentes ao fluxo de veículos, ano a ano.

As despesas operacionais das concessionárias teriam crescido mais do que os investimentos, o que estaria a evidenciar a existência, no modelo de concessão, de baixo incentivo à eficiência.

A satisfação dos usuários quanto aos serviços prestados pelas concessionárias teria diminuído ao longo dos anos, a despeito de as rodovias sob concessão possuírem melhor estado de conservação do que as administradas pelo poder público, segundo pesquisas.

Em auditorias de conformidade, o Tribunal de Contas da União (TCU) apurou a existência de falhas nos procedimentos de fiscalização empregados pela ANTT e alto percentual de inexecuções contratuais (auditoria de conformidade na concessão para exploração dos trechos BR-101/SC e BR-116/376/PR (TC 005.534/2011-9), que culminou no Acórdão 3.346/2012-TCU-Plenário, e auditorias de conformidade ainda em andamento: trechos BR-116/BA e BR-324/BA (TC 009.222/2012-0) e BR-116/SP/PR (TC 001.554/2013-1)).

O TCU também realizou auditoria de natureza operacional (no âmbito do TC 006.351/2013-1) e avaliou o desempenho da ANTT na fiscalização dos contratos da 2ª etapa do Programa de Concessão de Rodovias Federais, detectando deficiências na gestão dos contratos de concessão, destacando-se as esferas de gerenciamento, fiscalização, autuação e andamento dos processos de apuração de responsabilidade e aplicação de penalidades, e na análise de projetos.

Os subsídios presentes nos financiamentos concedidos por bancos públicos às concessionárias não estariam servindo adequadamente ao interesse público, em especial quando dirigidos a concessões com inexecuções contratuais diversas.

### **7.1 Exame da PFC nº 94/16 na Comissão de Viação e Transportes**

A Comissão de Viação e Transportes foi designada para emitir relatório prévio da PFC nº 94/16, tendo decidido por sua execução, no último dia 20 de setembro, nos termos do plano e da metodologia sugeridos pelo relator.

De acordo com o parecer do relator, Deputado Marcelo Matos, a implementação da PFC nº 94/16 seria conveniente e oportuna, posto que permitiria avaliar a relação “custo-benefício” do modelo adotado para as concessões de rodovias.

Para S.Exa, *“quanto ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social e orçamentário dos atos a serem fiscalizados, cumpre reconhecer a*

*importância de se investigar a efetividade dos atos de concessão da infraestrutura rodoviária segundo o modelo adotado no Brasil, haja vista a necessidade de se concluir se este último é, de fato, o ideal para resolver os gargalos de dita infraestrutura rodoviária no país”.*

No parecer, o relator sugere que seja feita “*solicitação ao TCU para que este realize auditoria, com base nos incisos X e XI do art. 24 do RICD*”, a fim de se “*avaliar a efetividade do modelo brasileiro de concessões rodoviárias, com especial atenção à relação custo-benefício dos respectivos contratos*”.

## **8. Conclusões, recomendações e agradecimentos**

Finalizados os trabalhos desta Comissão Externa, impõe-se a tarefa de apontar as principais conclusões e recomendações acerca das concessões rodoviárias aqui analisadas.

### **8.1 Conclusões e recomendações**

**Em primeiro lugar**, esta Comissão Externa conclui que não há interesse público na prorrogação dos contratos de concessão de rodovias da chamada 1ª Etapa do PROCROFE.

Não bastassem as profundas alterações havidas nos cenários econômico, legal e institucional desde a instauração do programa de concessões rodoviárias, os quais, por si mesmos, justificam a escolha de novos prestadores e a celebração de novos contratos com base no contexto presente, as ineficiências e, não raro, irregularidades que se tem apurado no andamento dos contratos da primeira etapa apontam para a conveniência de se realizar certames licitatórios assim que cabível, em vez de se prorrogar os prazos vigentes, os quais caminham para o seu fim.

**Em segundo lugar**, no que diz respeito especificamente aos problemas apurados na contratação e no andamento da obra conhecida como Nova Subida da Serra (NSS), no âmbito da concessão da BR-040, esta Comissão Externa conclui que a solução deles passa pela declaração de caducidade da concessão atual e pela contratação, mediante procedimento licitatório, de empresa que se incumba da conclusão do projeto.

Esse caminho, considerado pelo Tribunal de Contas da União e ancorado no pedido formulado pelo Ministério Público Federal no âmbito de ação civil pública, surge como o menos custoso para a sociedade, dado que qualquer opção que esteja relacionada à permanência da atual concessionária à frente do projeto envolve a assunção de risco (financeiro e de execução) muito além do razoável. Cabe reforçar que o TCU estimou sobrepreço de 97 milhões de reais no valor da obra de duplicação da NSS e cerca de duzentos e três milhões de reais de superestimava dos impostos relacionados ao empreendimento. Estimou, ainda, sobrepreço aproximado nos aportes de responsabilidade da União da ordem de quatrocentos milhões de reais, em valores de 2016, sendo duzentos e setenta milhões resultantes de superestimativa no fluxo de caixa marginal associado à obra sob exame e cento e trinta milhões relativos ao custo dos serviços que integram a obra. De acordo com a análise do Tribunal, cerca de noventa milhões desse superfaturamento já se consumou.

**Em terceiro lugar**, esta Comissão Externa conclui que a fiscalização realizada pela ANTT não tem observado os esperados padrões de eficiência do serviço público, deixando de lado a satisfação dos usuários do serviço.

Os vários problemas apurados no cumprimento dos contratos da primeira etapa de concessões rodoviárias e as auditorias empreendidas pelo TCU revelam que a ANTT precisa ser aprimorada institucionalmente, de maneira a preservar clara independência de desejos circunstanciais de governo e de interesses dos que se encarregam da prestação indireta de serviço público. Suas atividades devem se direcionar com mais ênfase para a fiscalização, cujos bons resultados não de decorrer de a agência reforçar e aperfeiçoar seu corpo funcional, mas também de se afastar da formulação de políticas e das funções típicas da Administração direta, como a concepção de editais, a realização de licitações, a formulação de contratos e a definição de novos investimentos que porventura devam ser feitos no âmbito das concessões em vigor. Para que isso seja possível, esta Comissão Externa propõe alteração da Lei nº 10.233, de 2001, na forma do anexo a este relatório.

**Em quarto lugar**, esta Comissão Externa conclui ser necessário emprestar prioridade ao exame e à tramitação da Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 94, de 2016, a fim de que, sem mais retardo, o modelo de concessão de rodovias seja colocado sob escrutínio e possa ser aperfeiçoado,

incorporando o aprendizado acumulado no País e as experiências exitosas de outras nações.

## **8.2 Agradecimentos**

É importante destacar, de pronto, que os trabalhos da Comissão constituíram um importante canal de expressão parlamentar e de comunicação entre os órgãos relacionados ao problema das obras pendentes da NSS e, por extensão, dada a similaridade dos casos, do projeto da subida da Serra das Araras, no âmbito da concessão da Rodovia Presidente Dutra.

O interesse da Comissão sempre foi o de zelar pelo interesse público e, nesse sentido, esforçou-se no sentido de compreender todos os aspectos da questão, dando voz aos diferentes agentes envolvidos com o problema. A colaboração com o Ministério Público Federal e com o Tribunal de Contas da União foi especialmente frutífera, municiando os parlamentares com informação de alta qualidade acerca do cumprimento dos contratos da primeira etapa. A ANTT, por seu turno, esteve sempre à disposição para prestar esclarecimentos e discutir caminhos que levassem à solução do impasse.

O trabalho parlamentar, nesta oportunidade, dirigiu-se a aspecto ainda pouco valorizado na cultura política brasileira: a fiscalização dos atos governamentais. Acredita-se que o resultado do esforço tenha sido positivo.

De fato, as análises e discussões havidas no período terminaram por demonstrar que a prorrogação contratual de concessões rodoviárias da primeira fase, com vistas à realização de vultosos investimentos não previstos no contrato original, não têm amparo legal nem econômico.

Não por acaso, a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) anulou o aditivo contratual firmado com a Concer que previa expansão do prazo de concessão da BR-040 por até mais 17 anos. Dessa forma, a exploração do trecho Rio-Juiz de Fora, celebrada em outubro 1995, será encerrada em 28 de fevereiro de 2021, após 25 anos de exploração.

Não obstante as recomendações dessa Comissão, até o momento surge como solução mais provável para o problema do término das obras da NSS, assim como para a realização do projeto da subida da Serra das Araras, na BR-116, a antecipação de investimentos por aquele agente que vencer a licitação para

concessão desses trechos rodoviários. Importa notar, evidentemente, que tal licitação haveria de ser feita o mais breve possível, permitindo que se conheçam os futuros concessionários e o emprego dos recursos necessários para as obras mencionadas, sem delonga.

Resta ainda a lição, em especial para o regulador, função tão nobre no escopo de atuação do Estado, de que as concessões são vantajosas para a sociedade **desde que** cumpridos os termos acordados entre as partes, tendo por premissa que esses termos se coadunam aos vários princípios que regem a administração pública e expressem a vontade soberana da população.

Ao final, cabe agradecer a todos os parlamentares que, em período tão difícil e conturbado da história brasileira, dedicaram parte de seu tempo à construção de um trabalho que, espera-se, enobrece a Casa do Povo.

**Deputado Hugo Leal**

Coordenador

COMISSÃO EXTERNA DESTINADA A FAZER O ACOMPANHAMENTO “IN LOCO” E FISCALIZAR OS PLANOS DE TRABALHO, OBRAS REALIZADAS, ADITIVOS CONTRATUAIS, INTERVENÇÕES FUTURAS, INVESTIMENTOS, OBRIGAÇÕES E DIREITOS DAS CONCESSIONÁRIAS ADMINISTRADORAS DOS TRECHOS DA BR-040 (RIO DE JANEIRO – JUIZ DE FORA, BR-116 (RIO DE JANEIRO – SÃO PAULO) E BR-116 (ALÉM PARAÍBA – TERESÓPOLIS). CEXBRSPRJ

## ANEXO

### PROJETO DE LEI Nº                      , DE 2018 (Do Sr. Hugo Leal e outros)

Altera dispositivo da Lei nº 10.233, de 2001, para conferir atribuição específica à ANTT, pertinente ao Transporte Rodoviário.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei altera dispositivo da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que *“Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências”*, com o intuito de atribuir à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT a responsabilidade de emitir parecer prévio sobre os editais de licitação e contratos de concessão de

rodovias federais, assim como sobre alterações contratuais que se relacionem à inclusão de novos investimentos na infraestrutura concedida, livrando-a, como hoje previsto, de publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros.

**Art. 2º** O art. 26, VI, da Lei nº 10.233, de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 26.....”*

*VI - emitir parecer prévio acerca dos editais de licitação e dos contratos de concessão de rodovias federais, assim como de alterações contratuais que se relacionem à inclusão de novos investimentos na infraestrutura concedida;*

*.....” NR*

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

### JUSTIFICAÇÃO

A Comissão Externa encarregada de acompanhar os contratos de concessão das rodovias BR-040 e BR-116, da primeira etapa do programa federal de concessões rodoviárias, encerrou seus trabalhos chegando à conclusão de que parte das deficiências observadas no desempenho da tarefa de fiscalização das concessões rodoviárias, pela ANTT, decorre do exercício de atribuições que não deveriam estar nas mãos da agência reguladora: publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros, assim como rever os contratos já em execução, para incorporação ou retirada de investimentos de grande monta.

Essas incumbências, que bem poderiam estar a cargo da administração direta, tornaram-se muito custosas para a ANTT, não somente porque lhe tomam recursos financeiros e humanos, mas, principalmente, porque lhe retiram a necessária independência para avaliar, criticar e até

mesmo corrigir atos e procedimentos relacionados à outorga ou à definição e eventual revisão do programa de exploração da rodovia.

É natural que a ANTT, tendo se comprometido com tarefas, escolhas e formulações que terminam por ter ampla influência no desempenho da concessão rodoviária, fique intimidada diante do desafio de reconhecer seus próprios erros, quando esses vêm à tona.

O melhor, diante desse impasse moral, é que a agência deixe de exercer competências que possam colocá-la em posição de fragilidade, quando seu papel de fiscalizadora se fizer indispensável. A ANTT deve ficar livre para apontar equívocos ou desvios, sejam eles de responsabilidade do poder público, sejam do concessionário. Do contrário, continuar-se-á a depender da intervenção - por sinal, cada vez mais frequente - do Tribunal de Contas da União em assuntos que digam respeito ao cumprimento de contratos de concessão de rodovia.

Nossa intenção, portanto, é reformular o inciso VI do art. 26 da Lei nº 10.233, de 2001, substituindo a responsabilidade direta da agência reguladora no cumprimento de tarefas que nos parecem tipicamente atreladas à administração direta por uma responsabilidade acessória, isto é, emitir parecer prévio acerca dos atos e decisões que, de agora em diante, passariam para as mãos de outras instâncias de governo.

Essas são as razões, portanto, que nos fazem submeter à apreciação da Casa este projeto de lei.

Sala das Sessões, em 26 de março de 2018.

Deputado HUGO LEAL