



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO



CD/22246.85482-00

RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2022

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

AVN 001/2022-CN, AVN 002/2022-CN, e AVN 027/2022-CN, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves no exercício de 2022.



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. AJ Albuquerque e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222468548200>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

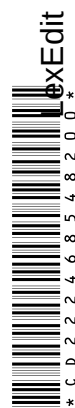
Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

SUMÁRIO

1.1	Introdução.....	3
1.2	Análise.....	3
2	VOTO.....	4
	Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI	7
	AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ	8
	AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA	23
	AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.....	25



CD/22246.85482-00



CD222468548200
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

1.1 Introdução

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados em 2022 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

- Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;
- BR-235/BA
- BR-116/BA

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 30/11/2022. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do previsto no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

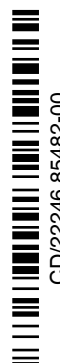
Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações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

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

1.2 Análise

O art. 138 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022), estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras e serviços com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

Art. 138. O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:



CD/22246.85482-00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

- I - a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 138; e
- II - as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial:
 - a) os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
 - b) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local, decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
 - c) a motivação social e ambiental do empreendimento;
 - d) o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
 - e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
 - f) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
 - g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
 - h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
 - i) empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
 - j) custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
 - k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Até o presente momento, não foram prestadas pelo TCU as informações relativas às fiscalizações de 2022, às quais alude o art. 139, inc. II, da LDO/2022. Assim, este Comitê vê-se na contingência de ter de deliberar sobre as matérias dispondo tão somente da informação histórica constante dos Avisos quando de seu recebimento pela CMO.

O **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo das informações constantes dos Avisos, e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como detentores de indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 14.194/2021 (LDO 2022).

2 VOTO

Inicialmente, cabe a este Comitê informar que muitos dos avisos analisados neste relatório estão há meses pendentes de apreciação pela Comissão e, conseqüentemente, sem decisão



CD/22246-85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

definitiva sobre o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação pelo Tribunal de Contas da União. Este atraso prejudica a análise, por parte do Congresso Nacional como titular do Controle Externo, dos achados apontados pelo Tribunal, bem como prejudica a eficácia das decisões tomadas por esta Comissão.

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

- **ARQUIVAR** o Aviso AVN 002/2022, que trata das Obras de construção da BR-235/BA, sem providências adicionais necessárias, e o Aviso 001/2022, que trata de obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA ;
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira das obras de construção da BR-040/RJ – Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022;

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

RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 001/2022-CN	41-GP/TCU	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 002/2022-CN	81-GP/TCU	Obras de construção da BR-235/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 027/2022-CN	1272-GP/TCU	Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, no trecho Juiz de Fora – Rio de Janeiro da rodovia BR-040/MG/RJ	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022) e arquivar o Aviso.

Brasília/DF, de _____ de 2022



CD/22246.85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

Deputado AJ ALBUQUERQUE
(PP/CE)
Coordenador do COI

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

Deputado ALEXIS FONTEYNE
(NOVO/SP)

Deputado CARLOS CHIODINI
(MDB/SC)

Deputado CLEBER VERDE
(REPUBLICANOS/MA)

Deputado ENIO VERRI
(PT/PR)

Deputado GENERAL PETERNELLI
(UNIÃO/SP)

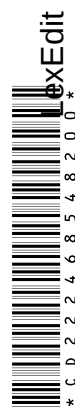
Deputado ZÉ SILVA
(SOLIDARIEDADE/MG)

Senador RODRIGO CUNHA
(UNIÃO/AL)

Senador ZENAIDE MAIA
(PROS/RN)



CD/22246.85482-00





CONGRESSO NACIONAL

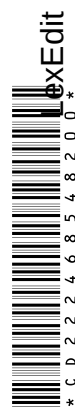
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

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



CD/22246.85482-00



CD222468548200
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

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

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

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

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

Objeto:

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

Irregularidades:

Sobrepço no orçamento da obra.

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

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

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



CD/22246.85482-00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

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

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

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

Com efeito, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário (confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão nº 356/2018-TCU-Plenário), o Tribunal afirma a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exige da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, impugna a realização do investimento (em razão da falta de previsão no PPA, da estimativa de impacto e da declaração de compatibilidade do art. 16 da Lei de Responsabilidade





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

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

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

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

As apurações de sobrepreço, ressaltou-se, eram apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não possuíam detalhamento das soluções técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade no orçamento. Estas deficiências foram



CD/22246.85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

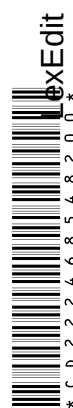
inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra.

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

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

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

Em 2018, o Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário informou que não foram adotadas quaisquer medidas pela ANTT em relação à irregularidade de sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro em função de parâmetros financeiros da concessão, mantendo-se inalterada a indicação de paralisação. Quanto aos demais pontos, com base no novo projeto da concessionária encaminhado pela Agência, informou que a análise do sobrepreço não pode ser elidida, pelo simples fato de que o projeto sofreu alterações substanciais (aliás, provavelmente indispensáveis) em relação ao que fora analisado e achado em sobrepreço no Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário,





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

razão pela qual uma posição acerca da adequação dos preços dependia crucialmente “da finalização do processo de consolidação dos projetos ora em curso, cuja conclusão produzirá os elementos necessários à elaboração do orçamento final das obras”.

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

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostrava itens de serviço com preços superiores ao de mercado¹, além de itens com quantitativos majorados² (totalizando indícios de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

Por todos esses motivos, o acórdão concluiu pela manutenção integral da recomendação de paralisação: o projeto apresentado não foi aprovado pela ANTT, foi submetido a um processo de análise extremamente frágil, e mesmo com os elementos parciais já embutia um sobrepreço de

¹ Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (prolpropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

² Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação geomecânica de trechos do túnel para fins de escavação).



CD/22246-85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

mais de R\$ 276 milhões. As providências saneadoras seriam a aprovação do projeto completo pela ANTT, em suas soluções técnicas e valores, com a comprovação de que o processo de verificação foi adequado e incluiu as necessárias checagens *in loco*; a correção do sobrepreço apontado na auditoria e todas as inconsistências técnicas nela detectadas; o detalhamento de preços unitários em todos os itens do novo projeto aprovado; e a correção dos componentes financeiros do superfaturamento, relacionados aos parâmetros do fluxo de caixa da concessão.

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

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

Em audiência pública promovida pelo COI em 05/11/2019, o representante do Tribunal confirmou os principais fatos da fiscalização já relatados acima, e – em resposta a perguntas do Comitê – reiterou que não havia ainda deliberação de mérito acerca da legalidade do modelo contratual adotado para a obra (embora as instruções técnicas realizadas como subsídio a essa decisão haviam convergido na desconformidade do contrato com o ordenamento jurídico), bem como apontou a escassa probabilidade de que uma obra dessa complexidade pudesse ser remobilizada, iniciada e concluída antes do final do atual contrato de concessão do trecho, que se encerraria em 2021 (razão pela qual se afiguravam mais razoáveis os cenários alternativos de licitação autônoma ou, mais promissor, a inclusão da obra na licitação da futura concessão, com um projeto revisto e adequado).



CD/22246-85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

É útil recordar a resposta do representante do Tribunal, mencionada no Relatório de 2018, na qual o técnico (também respondendo a questionamento do Comitê) explicou que empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam validamente incluídos no horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento³.

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

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

Diante do contexto descrito, a unidade técnica do Tribunal propôs ao Ministro-Relator do feito a manutenção do IGP para os achados: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-

³ Essa avaliação competitiva pode ser feita tanto pela inclusão da obra em uma licitação para a concessão quanto, se for imprescindível, pela licitação específica para uma obra realizada com aportes públicos.



CD/22246.85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. Por meio do Acórdão 2903/2020-TCU-Plenário, foi referendado o encaminhamento dos técnicos do Tribunal.

Adicionalmente, o Ministro de Estado da Infraestrutura afirmou, em audiência pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 22/06/2021, que as decisões judiciais favoráveis à concessionária fizeram com que o Ministério passasse a considerar um acordo que a própria empresa concessionária atual realizasse investimentos (um deles precisamente a Nova Subida da Serra objeto desta seção)⁴.

O Aviso 16/2021 recebido no ano anterior trouxe o Acórdão 2450/2021-Plenário, que confirmou a recomendação de paralisação (IGP) para as três irregularidades⁵. Os apontamentos da mencionada perícia feita pela UFSC, que havia encerrado seus trabalhos, foram submetidos ao contraditório pela concessionária, tendo a ANTT contratado empresa de consultoria de engenharia para avaliar a controvérsia daí resultante. A posição da ANTT (com o respaldo das duas consultorias técnicas contratadas) permanece no sentido de que as irregularidades não foram sanadas, transcorrendo as relações com a concessionária CONCER de forma bastante difícil pela inflexibilidade desta última, negando-se à correção das irregularidades no projeto executivo e utilizando-se de todos os meios para tumultuar o processo administrativo. A ANTT relata ainda que a empresa vem-se valendo de decisões judiciais provisórias para eximir-se das medidas regulatórias mais relevantes da Agência em relação à concessão, inclusive o congelamento de tarifa em níveis mais altos do que o fixado pelo regulador, bem como a prorrogação da vigência do contrato de concessão como forma de “reequilíbrio financeiro em favor da concessionária”, mesmo diante da ausência de interesse público na extensão dessa vigência além da originalmente licitada. No mesmo diapasão, o COI propôs na tramitação do PLOA/2022 a manutenção da obra

⁴ <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878>

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



CD/22246.85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

no Anexo VI da lei orçamentária, o que foi aprovado pela CMO e pelo Congresso, constando a mesma no referido quadro.

No presente Aviso 27/2022, o Acórdão 2094/2022 – TCU – Plenário informa à CMO que “subsistem os indícios gravíssimos de irregularidades do tipo IGP, minudentemente apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ, concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A – CON CER, com potencial dano ao Erário de R\$ 276.922.657,93 (data base de maio/2012), bem como que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário;”. Nesta oportunidade, o TCU relata que o trabalho de revisão dos projetos contratada pela ANTT, para fins de avaliação do realizado da obra, havia sido concluída, estando “em andamento os procedimentos para o cálculo da repercussão econômico-financeira no contrato de concessão, decorrentes dessa avaliação. Após esses cálculos, será concedida, à Concer oportunidade de manifestação e, após o encerramento das avaliações técnicas, será feita a avaliação jurídica por parte da Procuradoria Federal junto à ANTT.” Desta forma, reitera a Corte que não houve a formalização das necessárias medidas retificadoras que permitiriam considerar sanado o problema. Reitera, também, a subsistência – por via judicial – do contrato de concessão envolvido, persistindo portanto a possibilidade de novos fluxos financeiros relativos ao contrato em questão.

Informação do gestor:

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



CD/22246.85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

que a obra integraria uma nova licitação da concessão. De fato, informações disponíveis em novembro de 2019 denotavam que a ausência de recursos orçamentários fizera com que o próprio Ministério da Infraestrutura tivesse incluído a obra nos estudos prévios para a relicitação da concessão.

Em decorrência de pedido de informações do COI 2020, a ANTT informou (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº 40/2021/SUOD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que inexistia previsão de que a Concessionária Concer prosseguisse com as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (paralisada desde julho de 2016), uma vez que o contrato de concessão se encerraria no dia 28 de fevereiro de 2021; que a continuidade do empreendimento poderia ser realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a partir de 1/3/2021, ou futuramente, pela nova concessionária que viesse a assumir a gestão do trecho rodoviário em comento; que a ANTT avaliava as irregularidades apontadas pelo TCU em processos próprios, devendo concluir a fim de proceder ao encontro de contas com a Concessionária Concer; e que, em função do encerramento do contrato da concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

em estudo a retirada da ação orçamentária em questão do próprio sistema orçamentário do orçamento federal, para dificultar a possibilidade de retomada de pagamentos a qualquer título.

Pela inexistência de trabalhos de avaliação do COI em 2022, já descrita neste relatório, não se dispõe de elementos de informação trazidos pela Agência neste exercício.

Proposta do COI:

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

Inicialmente, quanto ao mérito de dano ao Erário, ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora, mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos cinco anos. Ao contrário, a fiscalização deste ano caracteriza de modo inequívoco o caráter contencioso da atitude da concessionária, e o risco elevado de “acordos” sugeridos pelo Ministério supervisor para reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação, além da continuidade do contrato forçada pela via judicial (o que implica em que todos os riscos de abusos na execução contratual permanecem vivos, não havendo sequer mais a expectativa anterior de que a discussão fosse remetida para um futuro acerto de contas). Ou seja, todos os fatores de risco estão agora aumentados.

Desde 2019, verificou-se, felizmente, avanço no que se refere à atuação da ANTT, que passou a não mais tentar assegurar (como pleiteava em anos anteriores) recursos orçamentários para eventuais “diferenças” à concessionária, não tendo sequer solicitado dotações orçamentárias para tanto no PLOA de 2020, 2021 e de 2022 (não havia o subtítulo correspondente no PLOA/2020 e no PLOA/2021, assim como não há no PLOA/2022). No que se refere à relação



CD/22246.85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *
exEdit



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

com a atual concessionária, rechaçou qualquer possibilidade de entendimento que não se baseie na revisão integral do projeto segundo os apontamentos do Tribunal.

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

Como já se disse, remanesce a demanda do concessionário por “correções” e “reequilíbrios”, agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria a possibilidade de que os prejuízos já estancados fossem novamente cometidos (prejudicando, inclusive e especialmente, os esforços que a ANTT vem desenvolvendo em sentido contrário).

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

Outro fator contrário à continuidade, já ressaltado pelo Comitê em anos anteriores, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário⁶: a referida decisão aponta para a nulidade jurídica tanto da prorrogação

⁶ Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos de mérito ainda em tramitação. Registra-se que há encaminhamento da Unidade Técnica negando o provimento dos recursos pela unidade técnica do TCU desde 11/12/2019, contudo ainda não há pronunciamento



CD/22246.85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

da concessão da BR-040/RJ, quanto da inclusão, no contrato de delegação do serviço público, dessa obra nos termos em que foi feita. Ora, ainda que se esteja desenvolvendo a discussão recursal desse julgado, a insegurança que gera sobre a continuidade dessa operação desaconselha completamente o desembolso de recursos nesse interregno.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, continuam muito limitados: as obras já estão paralisadas, tanto por dificuldades da concessionária quanto por insuficiência financeira da União em transferir-lhe os recursos pactuados no termo aditivo do contrato de concessão. Assim, quaisquer custos adicionais de paralisação já ocorreram (e continuarão ocorrendo independentemente de intervenção legislativa) e o cronograma de retomada da obra não está sequer equacionado. Em 2020, o Comitê apontava que tanto a ANTT quanto o TCU convergiam (como continuam fazendo) na avaliação de que a retomada da obra pelo atual concessionário é materialmente inviável no horizonte de tempo que lhe restava da concessão (no prazo previsto na licitação), sendo muito mais racional investir tempo e recursos na revisão do projeto para que uma nova licitação (possivelmente, da própria concessão futura) dispute a obra em condições de mercado e com projetos adequados (o que, aliás, foi exatamente o objeto do trabalho da UFSC, materialmente concluído). Hoje, a situação é ainda pior: qualquer medida de inclusão da obra em contrato de concessão terá de utilizar o contrato antigo, prorrogado precariamente pela via judicial, ampliando os riscos em um instrumento que já foi impugnado por todos os aspectos: jurídico, técnico e econômico.

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

definitivo do Plenário do TCU (consulta ao andamento do TC 014.689/2014-6 em 8/11/2021, em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/PROC%253A01468920146/%2520).



CD/22246.85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

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

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento – nem qualquer utilidade prática - na liberação da execução orçamentária quando nem o Congresso nem a própria Agência Reguladora estão convencidos de que o enorme rol de irregularidades aqui suscitado está sanado, e quando tanto o TCU quanto a Agência enxergam como inviável a continuação da obra sob o atual contrato antes que esse venha a extinguir-se. As medidas administrativas adotadas, corretamente, apontam exatamente no sentido oposto: assegurar respaldo técnico para um encontro de contas legítimo da concessão atual e para a inclusão segura e econômica da obra em uma nova licitação. De momento, a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas continua tendo vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior no âmbito do contrato atual que lesem os cofres públicos (reforçando a posição que passou a assumir a agência reguladora de recusa de “quitar pendências” até a solução dos problemas apontados); exigiria que a (improvável) retomada do empreendimento no contrato atual (caso viesse a ser suscitada por uma mudança de orientação do regulador) somente ocorresse quando os projetos e orçamentos apresentados pelo órgão regulador estivessem validados com segurança pelo controle externo; continuaria a manter no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual; transformaria, enfim, a circunstância indesejável de uma paralisação já ocorrida por diferentes motivos em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Os fatos supervenientes aos relatórios anteriores reforçam a posição do COI. Primeiro, não há mais meras estimativas de irregularidades: o minucioso trabalho de revisão de engenharia contratado pela ANTT já deixou patente que o valor do aporte público indevidamente utilizado pela concessionária é, com a melhor precisão possível em trabalhos periciais, equivalente a R\$ 194 milhões de reais a valores de 2012 (o que, em valores atuais, alcançaria cifra nominal próxima ao bilhão de reais). Além disso, há preocupante ambiguidade nas manifestações públicas das





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

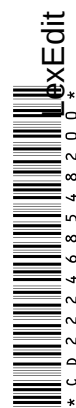
autoridades do poder concedente: enquanto a Agência reguladora confirma a inexistência de qualquer entendimento formal para reabsorção da obra na concessão atual (o que é absolutamente coerente com o cenário adversarial das relações com a concessionária), o Ministério segue manifestando intenções de utilizar o contrato atual, precário como se acha, como veículo de algum tipo de encaminhamento do investimento. Por fim, o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a utilização da obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível no reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, insere incertezas de tal monta que afastam a perspectiva de qualquer tipo de novo aporte orçamentário para a obra ou para reequilíbrio econômico-financeiro dela decorrente (ficando claro que o encontro de contas final somente será atingido pela via judicial, e não pela execução orçamentária regular). Todos esses fatores afastam, inequivocamente, a hipótese de retomada de qualquer tipo de investimento orçamentário nessa programação. Neste sentido, repetimos, o bloqueio será um reforço aos atos de gestão que já vem sendo sistematicamente perseguidos pela ANTT.

Os elementos trazidos em 2022 confirmam a manutenção da situação acima descrita, indicando que a ANTT avança nas providências saneadoras, não tendo todavia concluído o rol de medidas necessárias ao saneamento dos problemas apontados.

A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio. Estando o Termo Aditivo já inserido Anexo VI da LOA/2022, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, não há providências adicionais a propor para que tal manutenção se efetive, cabendo tão somente o arquivamento do Aviso sem alteração no que já consta do Anexo.



CD/22246.85482-00



* CD 22246.8548200 *
exEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização -
CMO Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

26.782.2087.7F51.0029/2016 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2017 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2018 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2021 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2022 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

Objeto:

Contrato: 05 00202/2014 - Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4.

Irregularidades:

Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia.

Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 137/2022 – TCU – Plenário decide, dando ciência disso à CMO:

9.2 alterar a classificação do achado III.2 – “Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito” adotada no Relatório de Auditoria objeto do TC-025.760/2016-5, de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) para grave que não prejudique a continuidade (IGC), com fundamento no art. 138, §1º da Lei 14.116/2020, sem prejuízo da manutenção da medida cautelar de retenção de valores proferida mediante Despacho do Relator (peça 136 do TC 025.760/2016-5) e referendada pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, até exame de mérito das irregularidades a serem debatidas no processo de tomada de contas especial (TC-027.060/2020-9).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

O Voto condutor da mencionada decisão esclarece os fundamentos da medida:

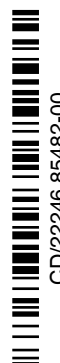
a alteração da classificação do Achado de Auditoria, de IGR para IGC, uma vez que a obra já se encontrava concluída e com a garantia contratual não mais vigente, não mais se enquadrando nos conceitos previstos na Lei 14.116/2020 (LDO) e na Resolução TCU 280/2016. Esse seria, segundo anotado na instrução, o encaminhamento necessário para o atendimento ao Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) .

Com efeito, o COI já deliberara em 2021 precisamente por esta medida, com o mesmo fundamento:

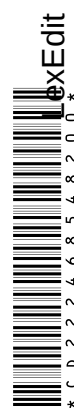
Quanto ao caminho a ser adotado por este Comitê, persiste o principal motivo pelo qual a dispensa do bloqueio, por parte do Congresso Nacional, vem sendo adotada desde que o caso foi trazido à consideração, qual seja, o elevado grau de execução da obra (no caso do trecho questionado, a execução total), o que tornaria inócua uma ordem de paralisação neste momento (além da disponibilidade, ainda que precária, de recursos retidos como garantia). Em 2021, por óbvio, reitera-se estar a obra concluída, além da informação do DNIT (não contraditada pelo TCU) de que as retenções unilaterais constantes da decisão do TCU foram realizadas normalmente, sem obstáculos por parte da contratada.

Por tais razões, propõe o Comitê, mais uma vez, que a obra não seja incluída no Anexo VI da LOA 2022, exclusivamente pela execução total da obra do trecho em questão, não endossando os motivos originalmente utilizados pelo Relator no TCU para a reclassificação do achado para IGR, dado que não atendem às exigências da LDO, conforme ressalva feita há pelo menos três anos por este Comitê. Propõe ainda, em reiteração ao manifestado no ano de 2019 e 2020, que a Comissão solicite ao TCU que não aplique a recomendação de indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022) para essa classificação, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5.

Por tais motivos, a obra já não constou do Anexo VI da LOA/2022. O Acórdão ora recebido corrige o descompasso processual, no mesmo sentido da deliberação congressual, estando agora uníssonos o TCU e o COI no sentido da desnecessidade (por inútil e tecnicamente errada) da inclusão da obra no quadro, quer como IGP, quer como IGR. Assim sendo, nada mais há a fazer (uma vez que a obra já não está no Anexo VI) salvo o arquivamento do presente Aviso.



CD/22246.85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

26.782.2075.13X7.0029/2014 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2075.13X7.0029/2015 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2016 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2017 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2018 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2019 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2020 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2021 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.3006.13X7.0029/2022 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

Objeto:

Contrato SR-05/00878/2014 – Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05.

Irregularidades:

Projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.



CD/22246.85482-00



CD222468548200
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

Projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Ausência de orçamento detalhado no projeto executivo.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 76/2022 – TCU – Plenário, prolatado em 19 de janeiro de 2022, comunica à CMO que :

9.1 [...] persistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no contrato SR05/00878/2014, firmado entre o DNIT e o Consórcio HAP-Planex-Convap (Contratação Integrada do Lote 5 da BR-116/BA – entre o km 334,23 e o km 387,41), assim classificados com fundamento no art. 118, §1º, IV, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), de mesmo teor do art. 137, §1º, IV, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

A CMO deliberara em 2020, contra a proposta do COI, pela não-inclusão da obra no Anexo VI. Em 2021, o próprio Comitê posiciona-se pela não-inclusão, posição acolhida pela CMO em 14 de dezembro de 2021, alegando na oportunidade:

Por todo o exposto, não vê o Comitê, a rigor, fatos novos em todo o exercício de 2021 sobre o vigente contrato do lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA. Segue compreendendo que a intervenção legislativa de bloqueio físico, orçamentário e financeiro mostrou-se adequada.

Para 2022, ainda que a inclusão do atual contrato das obras do Lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA 2022 (da mesma forma como proposto por este Comitê em relação à LOA 2021) fosse uma proteção ao próprio DNIT (mormente ante liminares judiciais), e um fortíssimo desincentivo à empresa a utilizar-se de meios protelatórios para forçar uma decisão favorável (comportamento este que pode ser inferido pela conduta reiterada de apresentação de recursos perante o TCU), o Comitê deve levar em conta as sucessivas posições manifestadas pela CMO, que divergem destas posições, e sobretudo o relato do DNIT (confirmado por informações documentais) de que a rescisão do contrato é a posição defendida pela autarquia e já constitui o próprio objeto de ação judicial movida pelo contratado com essa finalidade. Não há dúvida, também para o Comitê, de que a rescisão desse contrato é a forma mais adequada de viabilizar a continuidade da obra no trecho. Além disso, ficou clara a condição fática de abandono físico da obra pela contratada, não havendo mais expectativa de qualquer nova medição física de serviços. Em síntese, o Comitê observa a posição assumida pelas duas partes de buscar a rescisão do contrato pela via judicial, o que já está em pleno andamento, bem como o abandono de qualquer iniciativa de execução física da obra. Considera também a realização de providências pelo DNIT no sentido de agilizar todos os trâmites necessários para a convocação do licitante seguinte, tão logo concluída a rescisão judicial, para continuidade da obra. Estas razões levam o Comitê a julgar que o bloqueio não será mais necessário, por ser extremamente



CD/22246.85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2022

escassa a possibilidade de que venha a ocorrer qualquer modificação no curso de ação sendo seguido pelo administrador da obra, ou venha a ser executada qualquer medida que eleve o prejuízo já incorrido na obra.

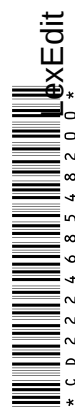
Ante todos os argumentos colocados, propõe-se não inserir o contrato atualmente vigente do Lote 5 no Anexo VI do PLOA/2022, referente às obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.

Fato é, portanto, que a obra permanece fora do Anexo VI da LOA desde o exercício de 2021; além disso, a manifestação do Aviso ora examinado é posterior em apenas um mês à avaliação procedida pelo COI e pela CMO, inexistindo no Acórdão do TCU qualquer referência a elementos novos que porventura tenham ocorrido e que possam indicar a reavaliação do quadro fático pelo Congresso Nacional. Eventual modificação na avaliação do COI somente poderia ser feita à luz dos dados das fiscalizações realizadas ao longo de 2022, as quais não poderiam constar do Acórdão examinado (que data de janeiro do corrente) e que, infelizmente, não estão disponíveis quando da presente deliberação. Assim, somente será possível abordar eventual mudança de posição do COI no momento posterior da apreciação das informações relativas a 2022, as quais, como já esclarecido no relatório, não foram encaminhadas tempestivamente para esta apreciação.

Desta forma, a deliberação sobre o Aviso no presente Relatório não dispõe de elementos para propor reavaliação da posição do COI e da CMO, dado que o quadro fático com que se defronta nos autos é, essencialmente, o mesmo que fundamentou a última deliberação vigente. Portanto, não há como propor uma decisão por bloqueio. Tendo em vista que a obra já não se encontra no Anexo VI da LOA/2022, não há falar-se em outras providências, cabendo tão somente o arquivamento do presente Aviso.



CD/22246.85482-00



* C D 2 2 2 4 6 8 5 4 8 2 0 0 *





Relatório do Congresso Nacional

(Do Sr. AJ Albuquerque)

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados em 2022 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

- Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;
- BR-235/BA
- BR-116/BA

Assinaram eletronicamente o documento CD222468548200, nesta ordem:

- 1 Dep. AJ Albuquerque (PP/CE)
- 2 Dep. Enio Verri (PT/PR)
- 3 Dep. Zé Silva (SOLIDARI/MG)
- 4 Dep. Cleber Verde (REPUBLIC/MA)
- 5 Dep. Carlos Chiodini (MDB/SC)
- 6 Dep. General Peternelli (UNIÃO/SP)



CD/22246.85482-00





Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e
Fiscalização

- CMO_{qr}



SF/22456.40751-95

RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2022

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

AVN 001/2022-CN, AVN 002/2022-CN, e AVN 027/2022-CN, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves no exercício de 2022.

SUMÁRIO

***CD2224685482**

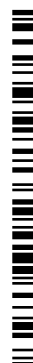




1º 1/COI/CMO, de 2022



1.1 Introdução.....	3
1.2 Análise.....	3
2 VOTO	4
Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de	
paralisação	6
pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI	6
AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ	7
AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA	21
AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.....	23



SF/22456.40751-95





1.1 Introdução

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados em 2022 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

- Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;
- BR-235/BA
- BR-116/BA

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 30/11/2022. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do previsto no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

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

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

1.2 Análise

O art. 138 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022), estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras e serviços com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

Art. 138. O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:

- I - a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 138; e
- II - as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial:





1º 1/COI/CMO, de 2022



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

Até o presente momento, não foram prestadas pelo TCU as informações relativas às fiscalizações de 2022, às quais alude o art. 139, inc. II, da LDO/2022. Assim, este Comitê vê-se na contingência de ter de deliberar sobre as matérias dispondo tão somente da informação histórica constante dos Avisos quando de seu recebimento pela CMO.

O **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo das informações constantes dos Avisos, e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como detentores de indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 14.194/2021 (LDO 2022).

2 VOTO

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





nº 1/COI/CMO, de 2022



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

- **ARQUIVAR** o Aviso AVN 002/2022, que trata das Obras de construção da BR-235/BA, sem providências adicionais necessárias, e o Aviso 001/2022, que trata de obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA ;
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira das obras de construção da BR-040/RJ – Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/9500, subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022;

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

RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 001/2022-CN	41-GP/TCU	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 002/2022-CN	81-GP/TCU	Obras de construção da BR235/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 027/2022-CN	1272-GP/TCU	Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, no trecho Juiz de Fora – Rio de Janeiro da rodovia BR040/MG/RJ	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG138/95-00 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022) e arquivar o Aviso.

Brasília/DF, de _____ de 2022

Deputado AJ ALBUQUERQUE
(PP/CE)
Coordenador do COI

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





1º 1/COI/CMO, de 2022



Deputado ALEXIS FONTEYNE
(NOVO/SP)

Deputado CARLOS CHIODINI
(MDB/SC)

Deputado CLEBER VERDE
(REPUBLICANOS/MA)

Deputado ENIO VERRI
(PT/PR)

Deputado GENERAL PETERNELLI
(UNIÃO/SP)

Deputado ZÉ SILVA
(SOLIDARIEDADE/MG)

Senador RODRIGO CUNHA
(UNIÃO/AL)

Senador ZENAIDE MAIA
(PROS/RN)



SF/22456.40751-95

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





1º 1/COI/CMO, de 2022



**AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra –
BR/040-RJ**

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

26.846.2126.0007.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste
26.846.2126.0007.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste
26.782.2087.15PB.0030/2017 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste
26.782.2087.15PB.0030/2019 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

Objeto:

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

Irregularidades:

Sobrepço no orçamento da obra.
Sobrepço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.
Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

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



SF/22456.40751-95

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022



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

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

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

Com efeito, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário (confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão nº 356/2018-TCU-Plenário), o Tribunal afirma a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exige da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, impugna a realização do investimento (em razão da falta de previsão no PPA, da estimativa de impacto e da declaração de compatibilidade do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não existir comprovação objetiva do benefício dessa escolha contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não foram objeto de decisão definitiva no Tribunal de Contas





1º 1/COI/CMO, de 2022



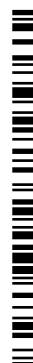
da União no exercício de 2019, restando informados ao Congresso ao longo do período decorrido apenas questões sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, reiterou-se naquela oportunidade a ressalva de que a apreciação pelo Comitê não significava, de modo algum, qualquer ratificação ou anuência ao modelo concebido pela ANTT para a realização da obra.

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

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

As apurações de sobrepreço, ressaltou-se, eram apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não possuíam detalhamento das soluções técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade no orçamento. Estas deficiências foram inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra.

Outro item de gravidade apontado na auditoria é a deficiência e desatualização dos projetos, reiteradamente apontada em pareceres técnicos da própria ANTT, que não impediram



SF/22456.40751-95

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022



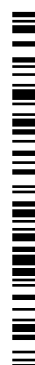
que fosse aceito o projeto recebido da concessionária para celebração do aditivo e fixação do valor do aporte a ser pago pela União – em outras palavras, a renegociação que deu margem ao aditivo baseou-se em projetos completamente insuficientes para essa finalidade ou para permitirem a execução. Não por acaso, o cronograma de execução das obras apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no termo aditivo, permanecendo a obra paralisada (circunstância reiterada neste contrato de concessão). Constatam também apontamentos de omissão e deficiências na fiscalização das obras.

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

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

Em 2018, o Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário informou que não foram adotadas quaisquer medidas pela ANTT em relação à irregularidade de sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro em função de parâmetros financeiros da concessão, mantendo-se inalterada a indicação de paralisação. Quanto aos demais pontos, com base no novo projeto da concessionária encaminhado pela Agência, informou que a análise do sobrepreço não pode ser elidida, pelo simples fato de que o projeto sofreu alterações substanciais (aliás, provavelmente indispensáveis) em relação ao que fora analisado e achado em sobrepreço no Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário, razão pela qual uma posição acerca da adequação dos preços dependia crucialmente “da finalização do processo de consolidação dos projetos ora em curso, cuja conclusão produzirá os elementos necessários à elaboração do orçamento final das obras”.

O último projeto apresentado, ainda que com substancial melhora, não foi sequer aprovado pela Diretoria ou por qualquer instância técnica da ANTT (de fato, o parecer técnico



SF/22456.40751-95

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022



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

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostrava itens de serviço com preços superiores ao de mercado¹, além de itens com quantitativos majorados² (totalizando indícios de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

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

¹ Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (prolipropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

² Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação geomecânica de trechos do túnel para fins de escavação).





1º 1/COI/CMO, de 2022



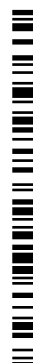
preços unitários em todos os itens do novo projeto aprovado; e a correção dos componentes financeiros do superfaturamento, relacionados aos parâmetros do fluxo de caixa da concessão.

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

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

Em audiência pública promovida pelo COI em 05/11/2019, o representante do Tribunal confirmou os principais fatos da fiscalização já relatados acima, e – em resposta a perguntas do Comitê – reiterou que não havia ainda deliberação de mérito acerca da legalidade do modelo contratual adotado para a obra (embora as instruções técnicas realizadas como subsídio a essa decisão haviam convergido na desconformidade do contrato com o ordenamento jurídico), bem como apontou a escassa probabilidade de que uma obra dessa complexidade pudesse ser remobilizada, iniciada e concluída antes do final do atual contrato de concessão do trecho, que se encerraria em 2021 (razão pela qual se afiguravam mais razoáveis os cenários alternativos de licitação autônoma ou, mais promissor, a inclusão da obra na licitação da futura concessão, com um projeto revisto e adequado).

É útil recordar a resposta do representante do Tribunal, mencionada no Relatório de 2018, na qual o técnico (também respondendo a questionamento do Comitê) explicou que empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam validamente incluídos no





1º 1/COI/CMO, de 2022



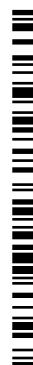
horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento³.

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

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

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

³ Essa avaliação competitiva pode ser feita tanto pela inclusão da obra em uma licitação para a concessão quanto, se for imprescindível, pela licitação específica para uma obra realizada com aportes públicos.





1º 1/COI/CMO, de 2022



Adicionalmente, o Ministro de Estado da Infraestrutura afirmou, em audiência pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 22/06/2021, que as decisões judiciais favoráveis à concessionária fizeram com que o Ministério passasse a considerar um acordo que a própria empresa concessionária atual realizasse investimentos (um deles precisamente a Nova Subida da Serra objeto desta seção)⁴.

O Aviso 16/2021 recebido no ano anterior trouxe o Acórdão 2450/2021-Plenário, que confirmou a recomendação de paralisação (IGP) para as três irregularidades⁵. Os apontamentos da mencionada perícia feita pela UFSC, que havia encerrado seus trabalhos, foram submetidos ao contraditório pela concessionária, tendo a ANTT contratado empresa de consultoria de engenharia para avaliar a controvérsia daí resultante. A posição da ANTT (com o respaldo das duas consultorias técnicas contratadas) permanece no sentido de que as irregularidades não foram sanadas, transcorrendo as relações com a concessionária CONCER de forma bastante difícil pela inflexibilidade desta última, negando-se à correção das irregularidades no projeto executivo e utilizando-se de todos os meios para tumultuar o processo administrativo. A ANTT relata ainda que a empresa vem-se valendo de decisões judiciais provisórias para eximir-se das medidas regulatórias mais relevantes da Agência em relação à concessão, inclusive o congelamento de tarifa em níveis mais altos do que o fixado pelo regulador, bem como a prorrogação da vigência do contrato de concessão como forma de “reequilíbrio financeiro em favor da concessionária”, mesmo diante da ausência de interesse público na extensão dessa vigência além da originalmente licitada. No mesmo diapasão, o COI propôs na tramitação do PLOA/2022 a manutenção da obra no Anexo VI da lei orçamentária, o que foi aprovado pela CMO e pelo Congresso, constando a mesma no referido quadro.

No presente Aviso 27/2022, o Acórdão 2094/2022 – TCU – Plenário informa à CMO que “subsistem os indícios gravíssimos de irregularidades do tipo IGP, minudentemente apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ, concedido à

⁴ <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878>

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





1º 1/COI/CMO, de 2022



Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A – CON CER, com potencial dano ao Erário de R\$ 276.922.657,93 (data base de maio/2012), bem como que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário;”. Nesta oportunidade, o TCU relata que o trabalho de revisão dos projetos contratada pela ANTT, para fins de avaliação do realizado da obra, havia sido concluída, estando “em andamento os procedimentos para o cálculo da repercussão econômico-financeira no contrato de concessão, decorrentes dessa avaliação. Após esses cálculos, será concedida, à Concer oportunidade de manifestação e, após o encerramento das avaliações técnicas, será feita a avaliação jurídica por parte da Procuradoria Federal junto à ANTT.” Desta forma, reitera a Corte que não houve a formalização das necessárias medidas retificadoras que permitiriam considerar sanado o problema. Reitera, também, a subsistência – por via judicial – do contrato de concessão envolvido, persistindo portanto a possibilidade de novos fluxos financeiros relativos ao contrato em questão.



SF/22456.40751-95

Informação do gestor:

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

Em decorrência de pedido de informações do COI 2020, a ANTT informou (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº





1º 1/COI/CMO, de 2022

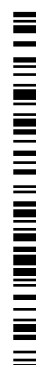


40/2021/SUOD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que inexistia previsão de que a Concessionária Concer prosseguisse com as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (paralisada desde julho de 2016), uma vez que o contrato de concessão se encerraria no dia 28 de fevereiro de 2021; que a continuidade do empreendimento poderia ser realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a partir de 1/3/2021, ou futuramente, pela nova concessionária que viesse a assumir a gestão do trecho rodoviário em comento; que a ANTT avaliava as irregularidades apontadas pelo TCU em processos próprios, devendo concluir a fim de proceder ao encontro de contas com a Concessionária Concer; e que, em função do encerramento do contrato da concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

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

Pela inexistência de trabalhos de avaliação do COI em 2022, já descrita neste relatório, não se dispõe de elementos de informação trazidos pela Agência neste exercício.

Proposta do COI:



SF/22456.40751-95

*CD2224685482

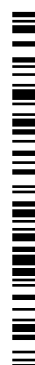


Trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: o contrato ainda está em andamento (até o encerramento da concessão), e a obra ainda tem por concluir mais da metade.

Inicialmente, quanto ao mérito de dano ao Erário, ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora, mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos cinco anos. Ao contrário, a fiscalização deste ano caracteriza de modo inequívoco o caráter contencioso da atitude da concessionária, e o risco elevado de “acordos” sugeridos pelo Ministério supervisor para reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação, além da continuidade do contrato forçada pela via judicial (o que implica em que todos os riscos de abusos na execução contratual permanecem vivos, não havendo sequer mais a expectativa anterior de que a discussão fosse remetida para um futuro acerto de contas). Ou seja, todos os fatores de risco estão agora aumentados.

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

No que se refere ao domínio do próprio projeto, a agência reguladora investe consideravelmente na superação da lacuna de informações, promovendo um amplo estudo por instituição especializada (UFSC) que visa a suprir a anterior ausência, praticamente completa, de capacidade de avaliação técnica do projeto e do estoque de obra já concluído. Tais estudos reforçam plenamente a convicção de que a paralisação da obra foi e permanece sendo absolutamente necessária (basta citar os inacreditáveis 66 % de sobrepreço no orçamento da obra



SF/22456.40751-95

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022



que as conclusões divulgadas pela ANTT descrevem). Em 2020 e 2021, a posição da agência reguladora permanece a mesma, confirmada pelas sucessivas medidas administrativas e regulatórias que adotou para regularizar a situação (em grande medida frustradas em seu efeito por meio de decisões judiciais).

Como já se disse, remanesce a demanda do concessionário por “correções” e “reequilíbrios”, agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria a possibilidade de que os prejuízos já estancados fossem novamente cometidos (prejudicando, inclusive e especialmente, os esforços que a ANTT vem desenvolvendo em sentido contrário).

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

Outro fator contrário à continuidade, já ressaltado pelo Comitê em anos anteriores, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário⁶: a referida decisão aponta para a nulidade jurídica tanto da prorrogação da concessão da BR-040/RJ, quanto da inclusão, no contrato de delegação do serviço público, dessa obra nos termos em que foi feita. Ora, ainda que se esteja desenvolvendo a discussão recursal desse julgado, a insegurança que gera sobre a continuidade dessa operação desaconselha completamente o desembolso de recursos nesse interregno.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, continuam muito limitados: as obras já estão paralisadas, tanto por dificuldades da concessionária quanto por insuficiência financeira da União em transferir-lhe os recursos pactuados no termo aditivo do contrato de concessão. Assim, quaisquer custos adicionais de paralisação já ocorreram (e continuarão ocorrendo independentemente de intervenção legislativa) e o cronograma de retomada da obra não está

⁶ Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos de mérito ainda em tramitação. Registra-se que há encaminhamento da Unidade Técnica negando o provimento dos recursos pela unidade técnica do TCU desde 11/12/2019, contudo ainda não há pronunciamento





1º 1/COI/CMO, de 2022



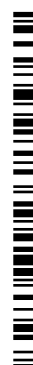
sequer equacionado. Em 2020, o Comitê apontava que tanto a ANTT quanto o TCU convergiam (como continuam fazendo) na avaliação de que a retomada da obra pelo atual concessionário é materialmente inviável no horizonte de tempo que lhe restava da concessão (no prazo previsto na licitação), sendo muito mais racional investir tempo e recursos na revisão do projeto para que uma nova licitação (possivelmente, da própria concessão futura) dispute a obra em condições de mercado e com projetos adequados (o que, aliás, foi exatamente o objeto do trabalho da UFSC, materialmente concluído). Hoje, a situação é ainda pior: qualquer medida de inclusão da obra em contrato de concessão terá de utilizar o contrato antigo, prorrogado precariamente pela via judicial, ampliando os riscos em um instrumento que já foi impugnado por todos os aspectos: jurídico, técnico e econômico.

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

definitivo do Plenário do TCU (consulta ao andamento do TC 014.689/2014-6 em 8/11/2021, em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/PROC%253A01468920146/%2520).

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

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento – nem qualquer utilidade prática - na liberação da execução orçamentária quando nem o Congresso nem a própria Agência Reguladora estão convencidos de que o enorme rol de irregularidades aqui suscitado está sanado, e quando tanto o TCU quanto a Agência enxergam como inviável a continuação da obra sob o atual contrato antes que esse venha a extinguir-se. As medidas administrativas adotadas, corretamente, apontam exatamente no sentido oposto: assegurar respaldo técnico para um encontro de contas



SF/22456.40751-95

*CD2224685482

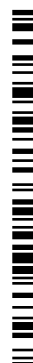


1º 1/COI/CMO, de 2022



legítimo da concessão atual e para a inclusão segura e econômica da obra em uma nova licitação. De momento, a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas continua tendo vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior no âmbito do contrato atual que lesem os cofres públicos (reforçando a posição que passou a assumir a agência reguladora de recusa de “quitar pendências” até a solução dos problemas apontados); exigiria que a (improvável) retomada do empreendimento no contrato atual (caso viesse a ser suscitada por uma mudança de orientação do regulador) somente ocorresse quando os projetos e orçamentos apresentados pelo órgão regulador estivessem validados com segurança pelo controle externo; continuaria a manter no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual; transformaria, enfim, a circunstância indesejável de uma paralisação já ocorrida por diferentes motivos em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Os fatos supervenientes aos relatórios anteriores reforçam a posição do COI. Primeiro, não há mais meras estimativas de irregularidades: o minucioso trabalho de revisão de engenharia contratado pela ANTT já deixou patente que o valor do aporte público indevidamente utilizado pela concessionária é, com a melhor precisão possível em trabalhos periciais, equivalente a R\$ 194 milhões de reais a valores de 2012 (o que, em valores atuais, alcançaria cifra nominal próxima ao bilhão de reais). Além disso, há preocupante ambiguidade nas manifestações públicas das autoridades do poder concedente: enquanto a Agência reguladora confirma a inexistência de qualquer entendimento formal para reabsorção da obra na concessão atual (o que é absolutamente coerente com o cenário adversarial das relações com a concessionária), o Ministério segue manifestando intenções de utilizar o contrato atual, precário como se acha, como veículo de algum tipo de encaminhamento do investimento. Por fim, o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a utilização da obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível no reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, insere incertezas de tal monta que afastam a perspectiva de qualquer tipo de novo aporte orçamentário para a obra ou para reequilíbrio econômico-financeiro dela decorrente (ficando claro que o encontro de contas final somente será



SF/22456.40751-95

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022



atingido pela via judicial, e não pela execução orçamentária regular). Todos esses fatores afastam, inequivocamente, a hipótese de retomada de qualquer tipo de investimento orçamentário nessa programação. Neste sentido, repetimos, o bloqueio será um reforço aos atos de gestão que já vem sendo sistematicamente perseguidos pela ANTT.

Os elementos trazidos em 2022 confirmam a manutenção da situação acima descrita, indicando que a ANTT avança nas providências saneadoras, não tendo todavia concluído o rol de medidas necessárias ao saneamento dos problemas apontados.

A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio. Estando o Termo Aditivo já inserido Anexo VI da LOA/2022, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, não há providências adicionais a propor para que tal manutenção se efetive, cabendo tão somente o arquivamento do Aviso sem alteração no que já consta do Anexo.

AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

26.782.2087.7F51.0029/2016 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE
- na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2017 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE
- na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2018 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE
- na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2021 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE
- na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2022 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

Objeto:

Contrato: 05 00202/2014 - Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4.



SF/22456.40751-95

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022

**Irregularidades:**

Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia.

Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 137/2022 – TCU – Plenário decide, dando ciência disso à CMO:

9.2 alterar a classificação do achado III.2 – “Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito” adotada no Relatório de Auditoria objeto do TC-025.760/2016-5, de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) para grave que não prejudique a continuidade (IGC), com fundamento no art. 138, §1º da Lei 14.116/2020, sem prejuízo da manutenção da medida cautelar de retenção de valores proferida mediante Despacho do Relator (peça 136 do TC 025.760/2016-5) e referendada pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, até exame de mérito das irregularidades a serem debatidas no processo de tomada de contas especial (TC-027.060/2020-9).

O Voto condutor da mencionada decisão esclarece os fundamentos da medida:

a alteração da classificação do Achado de Auditoria, de IGR para IGC, uma vez que a obra já se encontrava concluída e com a garantia contratual não mais vigente, não mais se enquadrando nos conceitos previstos na Lei 14.116/2020 (LDO) e na Resolução TCU 280/2016. Esse seria, segundo anotado na instrução, o encaminhamento necessário para o atendimento ao Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI).

Com efeito, o COI já deliberara em 2021 precisamente por esta medida, com o mesmo fundamento:

Quanto ao caminho a ser adotado por este Comitê, persiste o principal motivo pelo qual a dispensa do bloqueio, por parte do Congresso Nacional, vem sendo adotada desde que o caso foi trazido à consideração, qual seja, o elevado grau de execução da obra (no caso do trecho questionado, a execução total), o que tornaria inócua uma ordem de paralisação neste momento (além da disponibilidade, ainda que precária, de recursos retidos como garantia). Em 2021, por óbvio, reitera-se estar a obra concluída, além da informação do DNIT (não contraditada pelo TCU) de que as retenções unilaterais constantes da decisão do TCU foram realizadas normalmente, sem obstáculos por parte da contratada.

Por tais razões, propõe o Comitê, mais uma vez, que a obra não seja incluída no Anexo VI da LOA 2022, exclusivamente pela execução total da obra do trecho em questão, não endossando os motivos originalmente utilizados pelo Relator no TCU para a reclassificação do achado para IGR, dado que não atendem às exigências da LDO, conforme ressalva feita há pelo menos três anos por este Comitê. Propõe ainda, em reiteração ao manifestado no ano de 2019 e 2020, que a Comissão solicite ao TCU que não aplique a recomendação de indício de irregularidade grave com recomendação de



SF/22456.40751-95

*CD2224685482



1º 1/COI/CMO, de 2022



retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022) para essa classificação, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5.

Por tais motivos, a obra já não constou do Anexo VI da LOA/2022. O Acórdão ora recebido corrige o descompasso processual, no mesmo sentido da deliberação congressional, estando agora uníssonos o TCU e o COI no sentido da desnecessidade (por inútil e tecnicamente errada) da inclusão da obra no quadro, quer como IGP, quer como IGR. Assim sendo, nada mais há a fazer (uma vez que a obra já não está no Anexo VI) salvo o arquivamento do presente Aviso.

AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

26.782.2075.13X7.0029/2014 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
26.782.2075.13X7.0029/2015 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
26.782.2087.13X7.0029/2016 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
26.782.2087.13X7.0029/2017 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
26.782.2087.13X7.0029/2018 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
26.782.2087.13X7.0029/2019 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
26.782.3006.13X7.0029/2020 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
26.782.3006.13X7.0029/2021 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
26.782.3006.13X7.0029/2022 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

Objeto:



1º 1/COI/CMO, de 2022



Contrato SR-05/00878/2014 – Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05.

Irregularidades:

Projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório. Ausência de orçamento detalhado no projeto executivo.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 76/2022 – TCU – Plenário, prolatado em 19 de janeiro de 2022, comunica à CMO que :

9.1 [...] persistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no contrato SR05/00878/2014, firmado entre o DNIT e o Consórcio HAP-Planex-Convap (Contratação Integrada do Lote 5 da BR-116/BA – entre o km 334,23 e o km 387,41), assim classificados com fundamento no art. 118, §1º, IV, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), de mesmo teor do art. 137, §1º, IV, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

A CMO deliberara em 2020, contra a proposta do COI, pela não-inclusão da obra no Anexo VI. Em 2021, o próprio Comitê posiciona-se pela não-inclusão, posição acolhida pela CMO em 14 de dezembro de 2021, alegando na oportunidade:

Por todo o exposto, não vê o Comitê, a rigor, fatos novos em todo o exercício de 2021 sobre o vigente contrato do lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA. Segue compreendendo que a intervenção legislativa de bloqueio físico, orçamentário e financeiro mostrou-se adequada.

Para 2022, ainda que a inclusão do atual contrato das obras do Lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA 2022 (da mesma forma como proposto por este Comitê em relação à LOA 2021) fosse uma proteção ao próprio DNIT (mormente ante liminares judiciais), e um fortíssimo desincentivo à empresa a utilizar-se de meios protelatórios para forçar uma decisão favorável (comportamento este que pode ser inferido pela conduta reiterada de apresentação de recursos perante o TCU), o Comitê deve levar em conta as sucessivas





1º 1/COI/CMO, de 2022



posições manifestadas pela CMO, que divergem destas posições, e sobretudo o relato do DNIT (confirmado por informações documentais) de que a rescisão do contrato é a posição defendida pela autarquia e já constitui o próprio objeto de ação judicial movida pelo contratado com essa finalidade. Não há dúvida, também para o Comitê, de que a rescisão desse contrato é a forma mais adequada de viabilizar a continuidade da obra no trecho. Além disso, ficou clara a condição fática de abandono físico da obra pela contratada, não havendo mais expectativa de qualquer nova medição física de serviços. Em síntese, o Comitê observa a posição assumida pelas duas partes de buscar a rescisão do contrato pela via judicial, o que já está em pleno andamento, bem como o abandono de qualquer iniciativa de execução física da obra. Considera também a realização de providências pelo DNIT no sentido de agilizar todos os trâmites necessários para a convocação do licitante seguinte, tão logo concluída a rescisão judicial, para continuidade da obra. Estas razões levam o Comitê a julgar que o bloqueio não será mais necessário, por ser extremamente escassa a possibilidade de que venha a ocorrer qualquer modificação no curso de ação sendo seguido pelo administrador da obra, ou venha a ser executada qualquer medida que eleve o prejuízo já incorrido na obra.

Ante todos os argumentos colocados, propõe-se não inserir o contrato atualmente vigente do Lote 5 no Anexo VI do PLOA/2022, referente às obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.

Fato é, portanto, que a obra permanece fora do Anexo VI da LOA desde o exercício de 2021; além disso, a manifestação do Aviso ora examinado é posterior em apenas um mês à avaliação procedida pelo COI e pela CMO, inexistindo no Acórdão do TCU qualquer referência a elementos novos que porventura tenham ocorrido e que possam indicar a reavaliação do quadro fático pelo Congresso Nacional. Eventual modificação na avaliação do COI somente poderia ser feita à luz dos dados das fiscalizações realizadas ao longo de 2022, as quais não poderiam constar do Acórdão examinado (que data de janeiro do corrente) e que, infelizmente, não estão disponíveis quando da presente deliberação. Assim, somente será possível abordar eventual mudança de posição do COI no momento posterior da apreciação das informações relativas a 2022, as quais, como já esclarecido no relatório, não foram encaminhadas tempestivamente para esta apreciação.

Desta forma, a deliberação sobre o Aviso no presente Relatório não dispõe de elementos para propor reavaliação da posição do COI e da CMO, dado que o quadro fático com que se defronta nos autos é, essencialmente, o mesmo que fundamentou a última deliberação vigente. Portanto, não há como propor uma decisão por bloqueio. Tendo em vista que a obra já não se encontra no Anexo VI da LOA/2022, não há falar-se em outras providências, cabendo tão somente o arquivamento do presente Aviso.



SF/22456.40751-95

*CD2224685482



Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e
Fiscalização

- CMO_{qr}



SF/22233.27623-99

RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2022

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

AVN 001/2022-CN, AVN 002/2022-CN, e AVN 027/2022-CN, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves no exercício de 2022.

SUMÁRIO

***CD2224685482**





1º 1/COI/CMO, de 2022



1.1 Introdução.....	3
1.2 Análise.....	3
2 VOTO	4
Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação	6
pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI	6
AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra – BR/040-RJ	7
AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA	21
AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.....	23



SF/22233.27623-99





1.1 Introdução

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados em 2022 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

- Nova Subida da Serra - BR/040-RJ;
- BR-235/BA
- BR-116/BA

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 30/11/2022. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do previsto no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

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

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

1.2 Análise

O art. 138 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022), estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras e serviços com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

Art. 138. O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:

I - a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 138; e

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



SF/22233.27623-99

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022



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

Até o presente momento, não foram prestadas pelo TCU as informações relativas às fiscalizações de 2022, às quais alude o art. 139, inc. II, da LDO/2022. Assim, este Comitê vê-se na contingência de ter de deliberar sobre as matérias dispondo tão somente da informação histórica constante dos Avisos quando de seu recebimento pela CMO.

O **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo das informações constantes dos Avisos, e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como detentores de indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 14.194/2021 (LDO 2022).

2 VOTO

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



SF/22233.27623-99

*CD2224685482



1º 1/COI/CMO, de 2022



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

- **ARQUIVAR** o Aviso AVN 002/2022, que trata das Obras de construção da BR-235/BA, sem providências adicionais necessárias, e o Aviso 001/2022, que trata de obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA ;
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira das obras de construção da BR-040/RJ – Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/9500, subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022;

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

RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 001/2022-CN	41-GP/TCU	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 002/2022-CN	81-GP/TCU	Obras de construção da BR235/BA	Arquivar o Aviso, sem deliberação de mérito pelo Comitê.
AVN 027/2022-CN	1272-GP/TCU	Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, no trecho Juiz de Fora – Rio de Janeiro da rodovia BR040/MG/RJ	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG138/95-00 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2022) e arquivar o Aviso.

Brasília/DF, de _____ de 2022

Deputado AJ ALBUQUERQUE
(PP/CE)
Coordenador do COI

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





1º 1/COI/CMO, de 2022



Deputado ALEXIS FONTEYNE
(NOVO/SP)

Deputado CARLOS CHIODINI
(MDB/SC)

Deputado CLEBER VERDE
(REPUBLICANOS/MA)

Deputado ENIO VERRI
(PT/PR)

Deputado GENERAL PETERNELLI
(UNIÃO/SP)

Deputado ZÉ SILVA
(SOLIDARIEDADE/MG)

Senador RODRIGO CUNHA
(UNIÃO/AL)

Senador ZENAIDE MAIA
(PROS/RN)



SF/22233.27623-99

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

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022

**AVN 027/2022-CN: Construção da Nova Subida da Serra –
BR/040-RJ**

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

26.846.2126.00O7.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste

26.846.2126.00O7.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste

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

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

Objeto:

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

Irregularidades:

Sobrepço no orçamento da obra.

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

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

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



SF/22233.27623-99

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022



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

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

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

Com efeito, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário (confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão nº 356/2018-TCU-Plenário), o Tribunal afirma a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exige da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, impugna a realização do investimento (em razão da falta de previsão no PPA, da estimativa de impacto e da declaração de compatibilidade do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não existir comprovação objetiva do benefício dessa escolha contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não foram objeto de decisão definitiva no Tribunal de Contas





1º 1/COI/CMO, de 2022



da União no exercício de 2019, restando informados ao Congresso ao longo do período decorrido apenas questões sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, reiterou-se naquela oportunidade a ressalva de que a apreciação pelo Comitê não significava, de modo algum, qualquer ratificação ou anuência ao modelo concebido pela ANTT para a realização da obra.

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

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

As apurações de sobrepreço, ressaltou-se, eram apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não possuíam detalhamento das soluções técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade no orçamento. Estas deficiências foram inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra.

Outro item de gravidade apontado na auditoria é a deficiência e desatualização dos projetos, reiteradamente apontada em pareceres técnicos da própria ANTT, que não impediram



SF/22233.27623-99

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022



que fosse aceito o projeto recebido da concessionária para celebração do aditivo e fixação do valor do aporte a ser pago pela União – em outras palavras, a renegociação que deu margem ao aditivo baseou-se em projetos completamente insuficientes para essa finalidade ou para permitirem a execução. Não por acaso, o cronograma de execução das obras apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no termo aditivo, permanecendo a obra paralisada (circunstância reiterada neste contrato de concessão). Constatam também apontamentos de omissão e deficiências na fiscalização das obras.

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

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

Em 2018, o Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário informou que não foram adotadas quaisquer medidas pela ANTT em relação à irregularidade de sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro em função de parâmetros financeiros da concessão, mantendo-se inalterada a indicação de paralisação. Quanto aos demais pontos, com base no novo projeto da concessionária encaminhado pela Agência, informou que a análise do sobrepreço não pode ser elidida, pelo simples fato de que o projeto sofreu alterações substanciais (aliás, provavelmente indispensáveis) em relação ao que fora analisado e achado em sobrepreço no Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário, razão pela qual uma posição acerca da adequação dos preços dependia crucialmente “da finalização do processo de consolidação dos projetos ora em curso, cuja conclusão produzirá os elementos necessários à elaboração do orçamento final das obras”.

O último projeto apresentado, ainda que com substancial melhora, não foi sequer aprovado pela Diretoria ou por qualquer instância técnica da ANTT (de fato, o parecer técnico



SF/22233.27623-99

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022



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

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostrava itens de serviço com preços superiores ao de mercado¹, além de itens com quantitativos majorados² (totalizando indícios de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

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

¹ Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (prolipropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

² Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação geomecânica de trechos do túnel para fins de escavação).





1º 1/COI/CMO, de 2022



preços unitários em todos os itens do novo projeto aprovado; e a correção dos componentes financeiros do superfaturamento, relacionados aos parâmetros do fluxo de caixa da concessão.

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

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

Em audiência pública promovida pelo COI em 05/11/2019, o representante do Tribunal confirmou os principais fatos da fiscalização já relatados acima, e – em resposta a perguntas do Comitê – reiterou que não havia ainda deliberação de mérito acerca da legalidade do modelo contratual adotado para a obra (embora as instruções técnicas realizadas como subsídio a essa decisão haviam convergido na desconformidade do contrato com o ordenamento jurídico), bem como apontou a escassa probabilidade de que uma obra dessa complexidade pudesse ser remobilizada, iniciada e concluída antes do final do atual contrato de concessão do trecho, que se encerraria em 2021 (razão pela qual se afiguravam mais razoáveis os cenários alternativos de licitação autônoma ou, mais promissor, a inclusão da obra na licitação da futura concessão, com um projeto revisto e adequado).

É útil recordar a resposta do representante do Tribunal, mencionada no Relatório de 2018, na qual o técnico (também respondendo a questionamento do Comitê) explicou que empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam validamente incluídos no





1º 1/COI/CMO, de 2022



horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento³.

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

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

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

³ Essa avaliação competitiva pode ser feita tanto pela inclusão da obra em uma licitação para a concessão quanto, se for imprescindível, pela licitação específica para uma obra realizada com aportes públicos.



SF/22233.27623-99

*CD2224685482



1º 1/COI/CMO, de 2022



Adicionalmente, o Ministro de Estado da Infraestrutura afirmou, em audiência pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 22/06/2021, que as decisões judiciais favoráveis à concessionária fizeram com que o Ministério passasse a considerar um acordo que a própria empresa concessionária atual realizasse investimentos (um deles precisamente a Nova Subida da Serra objeto desta seção)⁴.

O Aviso 16/2021 recebido no ano anterior trouxe o Acórdão 2450/2021-Plenário, que confirmou a recomendação de paralisação (IGP) para as três irregularidades⁵. Os apontamentos da mencionada perícia feita pela UFSC, que havia encerrado seus trabalhos, foram submetidos ao contraditório pela concessionária, tendo a ANTT contratado empresa de consultoria de engenharia para avaliar a controvérsia daí resultante. A posição da ANTT (com o respaldo das duas consultorias técnicas contratadas) permanece no sentido de que as irregularidades não foram sanadas, transcorrendo as relações com a concessionária CONCER de forma bastante difícil pela inflexibilidade desta última, negando-se à correção das irregularidades no projeto executivo e utilizando-se de todos os meios para tumultuar o processo administrativo. A ANTT relata ainda que a empresa vem-se valendo de decisões judiciais provisórias para eximir-se das medidas regulatórias mais relevantes da Agência em relação à concessão, inclusive o congelamento de tarifa em níveis mais altos do que o fixado pelo regulador, bem como a prorrogação da vigência do contrato de concessão como forma de “reequilíbrio financeiro em favor da concessionária”, mesmo diante da ausência de interesse público na extensão dessa vigência além da originalmente licitada. No mesmo diapasão, o COI propôs na tramitação do PLOA/2022 a manutenção da obra no Anexo VI da lei orçamentária, o que foi aprovado pela CMO e pelo Congresso, constando a mesma no referido quadro.

No presente Aviso 27/2022, o Acórdão 2094/2022 – TCU – Plenário informa à CMO que “subsistem os indícios gravíssimos de irregularidades do tipo IGP, minudentemente apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ, concedido à

⁴ <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878>

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



SF/22233.27623-99

*CD2224685482



1º 1/COI/CMO, de 2022



Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A – CON CER, com potencial dano ao Erário de R\$ 276.922.657,93 (data base de maio/2012), bem como que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário;”. Nesta oportunidade, o TCU relata que o trabalho de revisão dos projetos contratada pela ANTT, para fins de avaliação do realizado da obra, havia sido concluída, estando “em andamento os procedimentos para o cálculo da repercussão econômico-financeira no contrato de concessão, decorrentes dessa avaliação. Após esses cálculos, será concedida, à Concer oportunidade de manifestação e, após o encerramento das avaliações técnicas, será feita a avaliação jurídica por parte da Procuradoria Federal junto à ANTT.” Desta forma, reitera a Corte que não houve a formalização das necessárias medidas retificadoras que permitiriam considerar sanado o problema. Reitera, também, a subsistência – por via judicial – do contrato de concessão envolvido, persistindo portanto a possibilidade de novos fluxos financeiros relativos ao contrato em questão.



SF/22233.27623-99

Informação do gestor:

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

Em decorrência de pedido de informações do COI 2020, a ANTT informou (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº





1º 1/COI/CMO, de 2022



40/2021/SUOD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que inexistia previsão de que a Concessionária Concer prosseguisse com as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (paralisada desde julho de 2016), uma vez que o contrato de concessão se encerraria no dia 28 de fevereiro de 2021; que a continuidade do empreendimento poderia ser realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a partir de 1/3/2021, ou futuramente, pela nova concessionária que viesse a assumir a gestão do trecho rodoviário em comento; que a ANTT avaliava as irregularidades apontadas pelo TCU em processos próprios, devendo concluir a fim de proceder ao encontro de contas com a Concessionária Concer; e que, em função do encerramento do contrato da concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

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

Pela inexistência de trabalhos de avaliação do COI em 2022, já descrita neste relatório, não se dispõe de elementos de informação trazidos pela Agência neste exercício.

Proposta do COI:



SF/22233.27623-99

*CD2224685482



1º 1/COI/CMO, de 2022



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

Inicialmente, quanto ao mérito de dano ao Erário, ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora, mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos cinco anos. Ao contrário, a fiscalização deste ano caracteriza de modo inequívoco o caráter contencioso da atitude da concessionária, e o risco elevado de “acordos” sugeridos pelo Ministério supervisor para reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação, além da continuidade do contrato forçada pela via judicial (o que implica em que todos os riscos de abusos na execução contratual permanecem vivos, não havendo sequer mais a expectativa anterior de que a discussão fosse remetida para um futuro acerto de contas). Ou seja, todos os fatores de risco estão agora aumentados.

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

No que se refere ao domínio do próprio projeto, a agência reguladora investe consideravelmente na superação da lacuna de informações, promovendo um amplo estudo por instituição especializada (UFSC) que visa a suprir a anterior ausência, praticamente completa, de capacidade de avaliação técnica do projeto e do estoque de obra já concluído. Tais estudos reforçam plenamente a convicção de que a paralisação da obra foi e permanece sendo absolutamente necessária (basta citar os inacreditáveis 66 % de sobrepreço no orçamento da obra



SF/22233.27623-99

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022



que as conclusões divulgadas pela ANTT descrevem). Em 2020 e 2021, a posição da agência reguladora permanece a mesma, confirmada pelas sucessivas medidas administrativas e regulatórias que adotou para regularizar a situação (em grande medida frustradas em seu efeito por meio de decisões judiciais).

Como já se disse, remanesce a demanda do concessionário por “correções” e “reequilíbrios”, agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria a possibilidade de que os prejuízos já estancados fossem novamente cometidos (prejudicando, inclusive e especialmente, os esforços que a ANTT vem desenvolvendo em sentido contrário).

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

Outro fator contrário à continuidade, já ressaltado pelo Comitê em anos anteriores, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário⁶: a referida decisão aponta para a nulidade jurídica tanto da prorrogação da concessão da BR-040/RJ, quanto da inclusão, no contrato de delegação do serviço público, dessa obra nos termos em que foi feita. Ora, ainda que se esteja desenvolvendo a discussão recursal desse julgado, a insegurança que gera sobre a continuidade dessa operação desaconselha completamente o desembolso de recursos nesse interregno.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, continuam muito limitados: as obras já estão paralisadas, tanto por dificuldades da concessionária quanto por insuficiência financeira da União em transferir-lhe os recursos pactuados no termo aditivo do contrato de concessão. Assim, quaisquer custos adicionais de paralisação já ocorreram (e continuarão ocorrendo independentemente de intervenção legislativa) e o cronograma de retomada da obra não está

⁶ Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos de mérito ainda em tramitação. Registra-se que há encaminhamento da Unidade Técnica negando o provimento dos recursos pela unidade técnica do TCU desde 11/12/2019, contudo ainda não há pronunciamento





1º 1/COI/CMO, de 2022



sequer equacionado. Em 2020, o Comitê apontava que tanto a ANTT quanto o TCU convergiam (como continuam fazendo) na avaliação de que a retomada da obra pelo atual concessionário é materialmente inviável no horizonte de tempo que lhe restava da concessão (no prazo previsto na licitação), sendo muito mais racional investir tempo e recursos na revisão do projeto para que uma nova licitação (possivelmente, da própria concessão futura) dispute a obra em condições de mercado e com projetos adequados (o que, aliás, foi exatamente o objeto do trabalho da UFSC, materialmente concluído). Hoje, a situação é ainda pior: qualquer medida de inclusão da obra em contrato de concessão terá de utilizar o contrato antigo, prorrogado precariamente pela via judicial, ampliando os riscos em um instrumento que já foi impugnado por todos os aspectos: jurídico, técnico e econômico.

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

definitivo do Plenário do TCU (consulta ao andamento do TC 014.689/2014-6 em 8/11/2021, em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/PROC%253A01468920146/%2520).

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

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento – nem qualquer utilidade prática - na liberação da execução orçamentária quando nem o Congresso nem a própria Agência Reguladora estão convencidos de que o enorme rol de irregularidades aqui suscitado está sanado, e quando tanto o TCU quanto a Agência enxergam como inviável a continuação da obra sob o atual contrato antes que esse venha a extinguir-se. As medidas administrativas adotadas, corretamente, apontam exatamente no sentido oposto: assegurar respaldo técnico para um encontro de contas



SF/22233.27623-99

*CD2224685482



1º 1/COI/CMO, de 2022



legítimo da concessão atual e para a inclusão segura e econômica da obra em uma nova licitação. De momento, a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas continua tendo vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior no âmbito do contrato atual que lesem os cofres públicos (reforçando a posição que passou a assumir a agência reguladora de recusa de “quitar pendências” até a solução dos problemas apontados); exigiria que a (improvável) retomada do empreendimento no contrato atual (caso viesse a ser suscitada por uma mudança de orientação do regulador) somente ocorresse quando os projetos e orçamentos apresentados pelo órgão regulador estiverem validados com segurança pelo controle externo; continuaria a manter no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual; transformaria, enfim, a circunstância indesejável de uma paralisação já ocorrida por diferentes motivos em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Os fatos supervenientes aos relatórios anteriores reforçam a posição do COI. Primeiro, não há mais meras estimativas de irregularidades: o minucioso trabalho de revisão de engenharia contratado pela ANTT já deixou patente que o valor do aporte público indevidamente utilizado pela concessionária é, com a melhor precisão possível em trabalhos periciais, equivalente a R\$ 194 milhões de reais a valores de 2012 (o que, em valores atuais, alcançaria cifra nominal próxima ao bilhão de reais). Além disso, há preocupante ambiguidade nas manifestações públicas das autoridades do poder concedente: enquanto a Agência reguladora confirma a inexistência de qualquer entendimento formal para reabsorção da obra na concessão atual (o que é absolutamente coerente com o cenário adversarial das relações com a concessionária), o Ministério segue manifestando intenções de utilizar o contrato atual, precário como se acha, como veículo de algum tipo de encaminhamento do investimento. Por fim, o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a utilização da obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível no reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, insere incertezas de tal monta que afastam a perspectiva de qualquer tipo de novo aporte orçamentário para a obra ou para reequilíbrio econômico-financeiro dela decorrente (ficando claro que o encontro de contas final somente será



SF/22233.27623-99

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022



atingido pela via judicial, e não pela execução orçamentária regular). Todos esses fatores afastam, inequivocamente, a hipótese de retomada de qualquer tipo de investimento orçamentário nessa programação. Neste sentido, repetimos, o bloqueio será um reforço aos atos de gestão que já vem sendo sistematicamente perseguidos pela ANTT.

Os elementos trazidos em 2022 confirmam a manutenção da situação acima descrita, indicando que a ANTT avança nas providências saneadoras, não tendo todavia concluído o rol de medidas necessárias ao saneamento dos problemas apontados.

A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio. Estando o Termo Aditivo já inserido Anexo VI da LOA/2022, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, não há providências adicionais a propor para que tal manutenção se efetive, cabendo tão somente o arquivamento do Aviso sem alteração no que já consta do Anexo.

AVN 002/2022-CN: Obras de construção da BR-235/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

26.782.2087.7F51.0029/2016 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE
- na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2017 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE
- na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2018 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE
- na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2021 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE

- na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.3006.7F51.0029/2022 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

Objeto:

Contrato: 05 00202/2014 - Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4.



SF/22233.27623-99

*CD2224685482





1º 1/COI/CMO, de 2022

**Irregularidades:**

Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia.

Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 137/2022 – TCU – Plenário decide, dando ciência disso à CMO:

9.2 alterar a classificação do achado III.2 – “Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito” adotada no Relatório de Auditoria objeto do TC-025.760/2016-5, de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) para grave que não prejudique a continuidade (IGC), com fundamento no art. 138, §1º da Lei 14.116/2020, sem prejuízo da manutenção da medida cautelar de retenção de valores proferida mediante Despacho do Relator (peça 136 do TC 025.760/2016-5) e referendada pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, até exame de mérito das irregularidades a serem debatidas no processo de tomada de contas especial (TC-027.060/2020-9).

O Voto condutor da mencionada decisão esclarece os fundamentos da medida:

a alteração da classificação do Achado de Auditoria, de IGR para IGC, uma vez que a obra já se encontrava concluída e com a garantia contratual não mais vigente, não mais se enquadrando nos conceitos previstos na Lei 14.116/2020 (LDO) e na Resolução TCU 280/2016. Esse seria, segundo anotado na instrução, o encaminhamento necessário para o atendimento ao Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI).

Com efeito, o COI já deliberara em 2021 precisamente por esta medida, com o mesmo fundamento:

Quanto ao caminho a ser adotado por este Comitê, persiste o principal motivo pelo qual a dispensa do bloqueio, por parte do Congresso Nacional, vem sendo adotada desde que o caso foi trazido à consideração, qual seja, o elevado grau de execução da obra (no caso do trecho questionado, a execução total), o que tornaria inócua uma ordem de paralisação neste momento (além da disponibilidade, ainda que precária, de recursos retidos como garantia). Em 2021, por óbvio, reitera-se estar a obra concluída, além da informação do DNIT (não contraditada pelo TCU) de que as retenções unilaterais constantes da decisão do TCU foram realizadas normalmente, sem obstáculos por parte da contratada. Por tais razões, propõe o Comitê, mais uma vez, que a obra não seja incluída no Anexo VI da LOA 2022, exclusivamente pela execução total da obra do trecho em questão, não endossando os motivos originalmente utilizados pelo Relator no TCU para a reclassificação do achado para IGR, dado que não atendem às exigências da LDO, conforme ressalva feita há pelo menos três anos por este Comitê. Propõe ainda, em reiteração ao manifestado no ano de 2019 e 2020, que a Comissão solicite ao TCU que não aplique a recomendação de indício de irregularidade grave com recomendação de



SF/22233.27623-99

*CD2224685482



1º 1/COI/CMO, de 2022



retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022) para essa classificação, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5.

Por tais motivos, a obra já não constou do Anexo VI da LOA/2022. O Acórdão ora recebido corrige o descompasso processual, no mesmo sentido da deliberação congressional, estando agora uníssonos o TCU e o COI no sentido da desnecessidade (por inútil e tecnicamente errada) da inclusão da obra no quadro, quer como IGP, quer como IGR. Assim sendo, nada mais há a fazer (uma vez que a obra já não está no Anexo VI) salvo o arquivamento do presente Aviso.

AVN 001/2022-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

26.782.2075.13X7.0029/2014 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
26.782.2075.13X7.0029/2015 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
26.782.2087.13X7.0029/2016 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
26.782.2087.13X7.0029/2017 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
26.782.2087.13X7.0029/2018 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
26.782.2087.13X7.0029/2019 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
26.782.3006.13X7.0029/2020 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
26.782.3006.13X7.0029/2021 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
26.782.3006.13X7.0029/2022 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

Objeto:



1º 1/COI/CMO, de 2022



Contrato SR-05/00878/2014 – Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05.

Irregularidades:

Projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório. Ausência de orçamento detalhado no projeto executivo.

Informação do TCU:

O Acórdão nº 76/2022 – TCU – Plenário, prolatado em 19 de janeiro de 2022, comunica à CMO que :

9.1 [...] persistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no contrato SR05/00878/2014, firmado entre o DNIT e o Consórcio HAP-Planex-Convap (Contratação Integrada do Lote 5 da BR-116/BA – entre o km 334,23 e o km 387,41), assim classificados com fundamento no art. 118, §1º, IV, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), de mesmo teor do art. 137, §1º, IV, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

A CMO deliberara em 2020, contra a proposta do COI, pela não-inclusão da obra no Anexo VI. Em 2021, o próprio Comitê posiciona-se pela não-inclusão, posição acolhida pela CMO em 14 de dezembro de 2021, alegando na oportunidade:

Por todo o exposto, não vê o Comitê, a rigor, fatos novos em todo o exercício de 2021 sobre o vigente contrato do lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA. Segue compreendendo que a intervenção legislativa de bloqueio físico, orçamentário e financeiro mostrou-se adequada.

Para 2022, ainda que a inclusão do atual contrato das obras do Lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA 2022 (da mesma forma como proposto por este Comitê em relação à LOA 2021) fosse uma proteção ao próprio DNIT (mormente ante liminares judiciais), e um fortíssimo desincentivo à empresa a utilizar-se de meios protelatórios para forçar uma decisão favorável (comportamento este que pode ser inferido pela conduta reiterada de apresentação de recursos perante o TCU), o Comitê deve levar em conta as sucessivas





1º 1/COI/CMO, de 2022



posições manifestadas pela CMO, que divergem destas posições, e sobretudo o relato do DNIT (confirmado por informações documentais) de que a rescisão do contrato é a posição defendida pela autarquia e já constitui o próprio objeto de ação judicial movida pelo contratado com essa finalidade. Não há dúvida, também para o Comitê, de que a rescisão desse contrato é a forma mais adequada de viabilizar a continuidade da obra no trecho. Além disso, ficou clara a condição fática de abandono físico da obra pela contratada, não havendo mais expectativa de qualquer nova medição física de serviços. Em síntese, o Comitê observa a posição assumida pelas duas partes de buscar a rescisão do contrato pela via judicial, o que já está em pleno andamento, bem como o abandono de qualquer iniciativa de execução física da obra. Considera também a realização de providências pelo DNIT no sentido de agilizar todos os trâmites necessários para a convocação do licitante seguinte, tão logo concluída a rescisão judicial, para continuidade da obra. Estas razões levam o Comitê a julgar que o bloqueio não será mais necessário, por ser extremamente escassa a possibilidade de que venha a ocorrer qualquer modificação no curso de ação sendo seguido pelo administrador da obra, ou venha a ser executada qualquer medida que eleve o prejuízo já incorrido na obra.

Ante todos os argumentos colocados, propõe-se não inserir o contrato atualmente vigente do Lote 5 no Anexo VI do PLOA/2022, referente às obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.

Fato é, portanto, que a obra permanece fora do Anexo VI da LOA desde o exercício de 2021; além disso, a manifestação do Aviso ora examinado é posterior em apenas um mês à avaliação procedida pelo COI e pela CMO, inexistindo no Acórdão do TCU qualquer referência a elementos novos que porventura tenham ocorrido e que possam indicar a reavaliação do quadro fático pelo Congresso Nacional. Eventual modificação na avaliação do COI somente poderia ser feita à luz dos dados das fiscalizações realizadas ao longo de 2022, as quais não poderiam constar do Acórdão examinado (que data de janeiro do corrente) e que, infelizmente, não estão disponíveis quando da presente deliberação. Assim, somente será possível abordar eventual mudança de posição do COI no momento posterior da apreciação das informações relativas a 2022, as quais, como já esclarecido no relatório, não foram encaminhadas tempestivamente para esta apreciação.

Desta forma, a deliberação sobre o Aviso no presente Relatório não dispõe de elementos para propor reavaliação da posição do COI e da CMO, dado que o quadro fático com que se defronta nos autos é, essencialmente, o mesmo que fundamentou a última deliberação vigente. Portanto, não há como propor uma decisão por bloqueio. Tendo em vista que a obra já não se encontra no Anexo VI da LOA/2022, não há falar-se em outras providências, cabendo tão somente o arquivamento do presente Aviso.



SF/22233.27623-99

*CD2224685482