

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 019.064/2022-5 [Aposos: TC 023.217/2015-4, TC 039.754/2019-7]

Natureza: Acompanhamento.

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA CELEBRADO ENTRE A ANTT E A CONCESSIONÁRIA DA BR-163/MT. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO ACÓRDÃO 2.139/2022-TCU-PLENÁRIO. RECOMENDAÇÕES IMPLEMENTADAS. FRAGILIDADES NA METODOLOGIA DE APURAÇÃO DO INDICADOR DE CUMPRIMENTO. UTILIZAÇÃO DO ANO-CONCESSÃO EM VEZ DO ANIVERSÁRIO DA EFICÁCIA DO AJUSTE. APURAÇÃO ISOLADA DO SEGUNDO ANO, SEM O TOTAL ACUMULADO PREVISTO NO CRONOGRAMA. AUSÊNCIA DE PONDERAÇÃO DOS ITENS POR MATERIALIDADE. FALTA DE REGISTRO FORMAL DO INDICADOR E DA MEMÓRIA DE CÁLCULO NOS RELATÓRIOS ANUAIS. CIÊNCIAS. RECOMENDAÇÕES. PROSSEGUIMENTO DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil, em pareceres uniformes (peças 102-104):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a então Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO), com o objetivo de corrigir descumprimentos contratuais, extinguir passivos regulatórios, encerrar processos judiciais e arbitral, promover a troca do controle acionário para a empresa MT Participações e Projetos S.A. (MTPar) e, assim, viabilizar a continuidade da concessão da rodovia federal BR-163/MT.
2. Com a assinatura do TAC, em 4/10/2022, e a posterior transferência do controle acionário à MTPar, uma sociedade de economia mista do estado do Mato Grosso, em 4/5/2023, a concessão passou a se chamar Nova Rota do Oeste (CNRO).
3. Considerando a celebração do TAC e a necessidade de se acompanhar sua execução, esta instrução tem por objetivos principais:
 - a) monitorar se as deliberações do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas, peça 44), foram adotadas, no que pese o caráter não mandatório dessas medidas (item 0);
 - b) avaliar o cumprimento dos termos do TAC até o momento, com destaque para a execução das obras obrigatórias (item 0).

HISTÓRICO

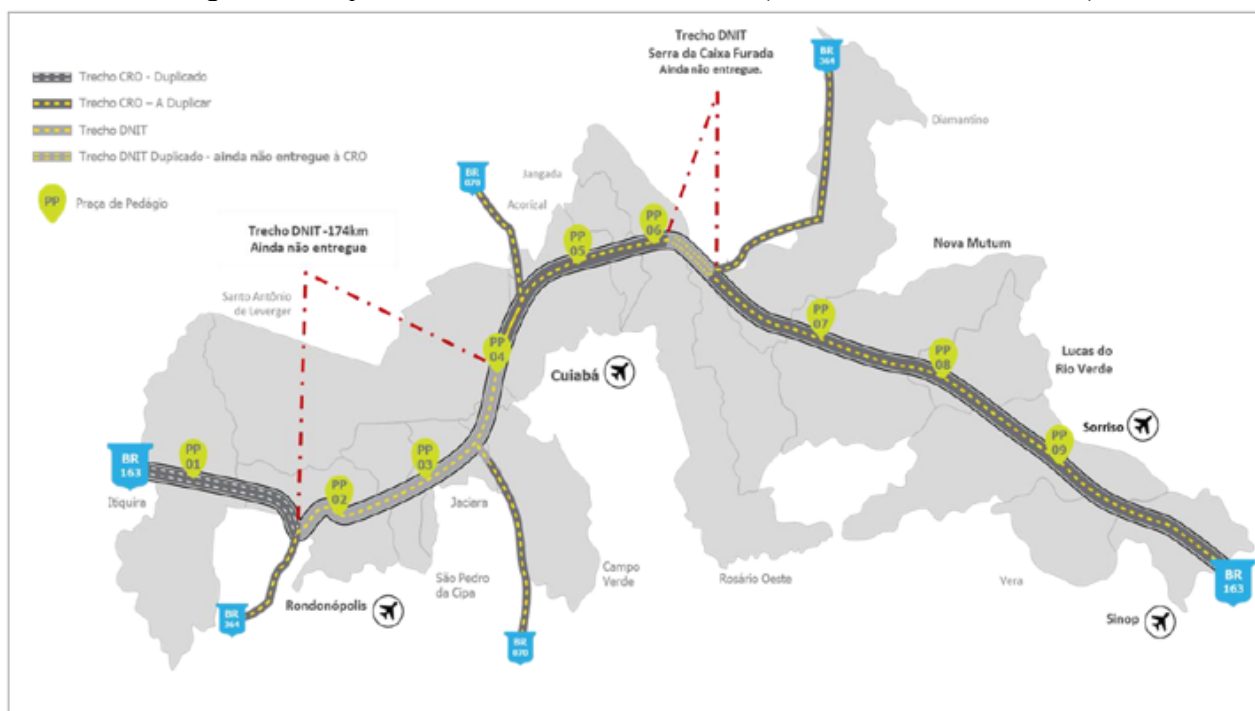
Processo de transferência do controle acionário

a.1) Situação anterior ao TAC

4. Conforme contextualização apresentada em análise preliminar do TAC (despacho SEI 12908320, peça 3, p. 1-2), em 27/11/2023, a ANTT promoveu o leilão do Edital de Concessão 003/2013, referente à exploração do sistema rodoviário da BR-163/MT, que começa na divisa com o estado do Mato Grosso do Sul (MS) e se estende até o município de Sinop/MT, no entroncamento com a rodovia MT-220, em uma extensão total de 850,9 km.

5. Desses 850,9 km de extensão total, 822,8 km são percorridos diretamente na BR-163/MT, sendo outros 28,1 km percorridos na antiga MT-407 (Rodovia dos Imigrantes), contornando a capital do estado, Cuiabá/MT. A rodovia estadual foi federalizada e hoje constitui trecho da BR-070. A Figura 1 apresenta o mapa da então Concessão da Rota do Oeste.

Figura 1 – Mapa da Concessão da Rota do Oeste (BR-163/MT e BR-070/MT)



Fonte: despacho SEI 12908320 (peça 3, p. 2).

6. Por meio da Figura 1, acima, também é possível constatar a existência de dois trechos que ainda estavam sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) quando da assunção pela CRO, sendo eles nomeados de ‘Trecho 174’ e ‘Trecho Serra da Caixa Furada’.

7. Conforme informações (peça 3, p. 2), a Tarifa Básica de Pedágio (TBP) considerada nos Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica (EVTEA), equivalente à tarifa quilométrica de pedágio para veículos de rodagem simples e de dois eixos, foi de R\$ 0,05500 por km, referenciada a maio de 2012.

8. A proponente vencedora daquele leilão foi a Odebrecht Transport S.A. – OTP, com lance de R\$ 0,02638 por km (52,04% de desconto), que em 12/3/2014 firmou o contrato de concessão sob a sociedade de propósito específico (SPE) denominada Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO).

9. Segundo a ANTT (peça 3, p. 2), 92% do tráfego na rodovia (em veículos equivalentes) no ano de 2021 foi de veículos pesados, cuja carga principal eram produtos como soja, milho e algodão. Além disso, a maior parte de toda essa produção foi escoada pelos portos do Arco Norte, compreendido pelos estados do Amazonas, Pará, Rondônia, Amapá e Maranhão, e pelos portos de Santos/SP e de Paranaguá/PR.

10. Na análise preliminar (peça 3, p. 3), a ANTT também cita que, dentre as principais intervenções exigidas no contrato de concessão original, encontrava-se a duplicação de 453,60 km da rodovia, a implantação

de faixas adicionais, a duplicação por meio de contornos em trechos urbanos, a implantação de vias marginais, viadutos, passagens inferiores, trevos em nível, correções de traçado, passarelas e melhorias em acessos e a implantação de barreiras divisorias de pistas e a implantação de pórticos. Além disso, deveriam ser oferecidos serviços de atendimento médico de emergência, socorro mecânico, combate de incêndio e apreensão de animais na faixa de domínio.

11. Por fim, a ANTT apresenta a Figura 2, abaixo, com a lista de inadimplemento das obras de melhoria da CRO até o 5º ano de concessão:

Figura 2 – Lista de Inadimplementos da CRO



Fonte: Despacho SEI 12908320 (peça 3, p. 3).

12. Por meio da Figura 2, é possível constatar que apenas 117,4 km dos 453,6 km previstos foram duplicados até o 5º ano de concessão, ou seja, cerca de 26%. Além disso, houve a recuperação de apenas 78,2 km, frente aos também previstos 453,6 km (ou 17%).

13. Este cenário de inadimplência, bem como a inclusão de novas obras no contrato da CRO, levou à abertura de diversos processos relacionados à concessão da BR-163/MT nesta Corte de Contas, sendo eles os TC 014.745/2015-1, 023.217/2015-4, 032.830/2016-5, 034.032/2017-7 e 039.754/2019-7.

14. Além disso, este cenário de inadimplência também ocasionou a apresentação pela ANTT a este Tribunal de uma proposta de TAC, o que será tratado a seguir.

a.2) Apresentação do TAC a este Tribunal

15. O processo TC 034.032/2017-7, já arquivado, tratou de representação de autoria de deputado federal (peça 1 daquele processo) acerca de indícios de irregularidades verificados na ANTT relacionados à gestão do contrato de concessão da rodovia BR-163/MT.

16. Segundo alegado pelo parlamentar (peça 1, p. 1, TC 034.032/2017-7), a rodovia não vinha passando por qualquer melhoria, mesmo após anos da assinatura do contrato (12/3/2014) e do início da cobrança de pedágios (6/9/2015, informação constante da peça 96, p. 2, do TC 023.217/2015-4).

17. Após proceder e analisar as oitivas da ANTT e da CRO (peças 14-39, TC 034.032/2017-7) acerca da inexecução sistemática dos investimentos previstos como ‘Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias’, paralisadas desde 2016, este tribunal prolatou o Acórdão 2.644/2019-TCU-Plenário (peça 43, TC 034.032/2017-7, Relator: Ministro Bruno Dantas), em que se determinou à ANTT, resumidamente:

a) a promoção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-163/MT em razão da aplicação insuficiente de descontos tarifários (Fator D), bem como a devolução (via Fator C) de valores indevidamente auferidos pela CRO (9.2.1);

b) a adoção de medidas para execução das garantias contratuais (9.2.2);
c) a adoção de medidas para avaliar se o serviço da CRO é prestado de forma adequada e eficiente (9.2.3); e

d) se configuradas as hipóteses previstas no art. 38, § 1º, incisos I e II, da Lei 8.987/1995, convoque a empresa para apresentar justificativas acerca das inexecuções, conceda prazo para a correção das transgressões e, caso não corrigidas, instaure de imediato o processo de caducidade (9.2.4 e 9.2.5).

18. Após a prolação do referido acórdão, em despacho do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 65, TC 034.032/2017-7), conheceu-se de recurso interposto pela CRO e suspendeu-se os efeitos dos itens 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 2.644/2019-TCU-Plenário.

19. Em seguida, após a negativa de provimento de pedidos de reexame e de embargos de declaração pleiteados pela CRO (peças 87 e 106), a ANTT protocolou documentos dando notícia de que a concessionária solicitou a transferência do controle acionário da SPE, juntamente com proposta de Termo de Ajustamento de Conduta, com o intuito de solucionar os inadimplementos contratuais (peças 118 a 121 do TC 034.032/2017-7, peças 3 a 6 deste processo).

20. Nesse sentido, o Ministro Bruno Dantas, então relator daquele processo, por meio de despacho (peça 122, TC 034.032/2017-7), determinou a autuação do presente processo para avaliar os atos relacionados à proposta apresentada à ANTT pela Concessionária Rota do Oeste S.A.

a.3) Análise e autorização para celebração do TAC

21. Em razão do despacho à peça 122 (TC 034.032/2017-7), atuou-se o presente processo de acompanhamento, bem como foram a ele juntadas as peças 3 a 6, que, por sua vez, tratam da então proposta de TAC.

22. Em novo despacho (peça 8), Ministro Bruno Dantas determinou a esta unidade técnica que ‘envide todos os esforços para concluir a instrução do feito até o dia 21/9/2022, a fim de possibilitar a apreciação do processo na sessão plenária de 28/9/2022’.

23. Em 19/9/2022, esta unidade técnica, por meio de instrução adicionada à peça 26, apresentou manifestação sobre os documentos anexados pela ANTT. Naquela instrução, concluiu-se dar ciência à Agência das seguintes impropriedades na minuta referente ao TAC (peça 26, p. 45):

a.1) a imposição de obrigação ao TCU para ‘que homologue os requerimentos de suspensão dos processos’ (cláusula 4.2, iv), colide com o entendimento firmado pelo Acórdão 1.969/2022-TCU-Plenário (Ministro Antonio Anastasia);

a.2) a ANTT, no âmbito do processo administrativo de admissibilidade da proposta do TAC, não efetuou análise específica da situação econômico-financeira da concessionária de forma a enquadrá-la na cláusula 25.1 do contrato (insolvência iminente), única possibilidade de prosseguir com a troca de controle acionário sem a exigência da conclusão das obras de duplicação;

a.3) as alterações de obrigações e, principalmente, a alteração da matriz de risco do contrato, são matérias alheias a um processo de TAC e/ou troca de controle acionário, violando o contrato pactuado com a CRO e indo de encontro ao art. 27 da Lei 8.987/95, art. 10 da Resolução-ANTT 5.927/2021 e art. 11 da Resolução-ANTT 5.863/2018;

a.4) a prorrogação de prazo do contrato, nos termos propostos, não encontra permissivo legal na legislação, violando o art. 4, incisos I e II da Lei 13.448/17 e art. 6º da Lei 13.448/17;

a.5) a proposta em questão carece de informações acerca da viabilidade econômico-financeira, sendo necessária a apresentação de um fluxo de caixa do projeto (situação da concessão após a implementação do TAC);

a.6) a empresa proponente, MT Participações e Projetos S/A, não possui os requisitos de qualificação econômica previstos no edital do projeto originário (possui apenas 10% do patrimônio líquido necessário).

24. Em posse da manifestação da unidade técnica, este Tribunal se pronunciou por meio do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), comunicando o não óbice à celebração do TAC e dando as seguintes ciências e recomendações:

9.1. comunicar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, considerando o escopo de análise deste processo, este Tribunal não vislumbra óbice à celebração do TAC objeto deste acompanhamento, a ser possivelmente celebrado com a Concessionária Rota do Oeste S.A., sem prejuízo de dar ciência de impropriedades e expedir recomendações a seguir;

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres acerca das seguintes impropriedades identificadas no processo administrativo e na minuta de TAC objeto deste acompanhamento:

9.2.1. a cláusula 3.1, 'vi', da minuta de TAC, em que a agência se obriga a suspender a aplicação de determinações proferidas por este Tribunal, não encontra respaldo no ordenamento jurídico e pode ensejar a sanção de responsáveis, com fundamento no art. 58, incisos IV e VII, da Lei 8.443/1992;

9.2.2. a caracterização da insolvência iminente da concessionária não foi formalmente fundamentada a fim de permitir a transferência do controle, de acordo com a cláusula 25.1 do contrato de concessão;

9.2.3. não foi realizada a análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador, necessária para a assunção do serviço, segundo requisitos a serem definidos pela Agência, conforme o art. 27, § 1º, inciso I, da Lei 8.987/1995, os arts. 29 e 30 da Lei 10.233/2001 e o art. 16, inciso II, da Resolução-ANTT 5.927/2021;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que avalie a conveniência e oportunidade de:

9.3.1. realizar estudos a fim de desenvolver metodologia para a quantificação do impacto da entrada em operação de novas ferrovias na demanda das concessões existentes;

9.3.2. aprimorar a cláusula 8.2. da minuta de TAC de forma a criar incentivos efetivos para a manutenção de um nível de execução de investimentos acumulado suficiente para o adimplemento do TAC;

9.3.3. obter o compromisso de que a MT Participações e Projetos S.A. irá aplicar o eventual ganho obtido com a venda de sua participação acionária na Concessionária Rota do Oeste S.A. em investimentos em rodovias do estado do Mato Grosso;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

a.4) Termo de Ajustamento de Conduta

25. Após a prolação do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), ocorrida em 28/9/2022, a ANTT encaminhou a este Tribunal manifestação (peça 57) solicitando o arquivamento dos presentes autos.

26. Além disso, por meio da mesma manifestação, a ANTT apresentou cópia do TAC (peça 58) firmado em 4/10/2022, e informou sobre a eficácia do respectivo termo, a qual se iniciou em 4/5/2023, conforme informado no 8º Termo Aditivo ao contrato (peça 63, p. 1).

Acompanhamento e inspeção

27. A instrução anterior (peça 66) apresentou como a celebração do TAC com a CRO impôs a necessidade de se compatibilizar as medidas nele convencionadas aos processos em andamento neste Tribunal acerca de irregularidades constatadas na execução do contrato de concessão da BR-163/MT. Os principais processos neste Tribunal acerca de irregularidades na concessão da BR-163/MT são os TC 023.217/2015-4, 032.830/2016-5 e 039.754/2019-7.

28. Considerando que houve a suspensão de efeitos tarifários de outras decisões enquanto o TAC estiver em vigor, foi mostrada a necessidade de abertura de inspeção para verificar seu cumprimento. A inspeção foi autorizada pela titular da unidade técnica (peça 68). No âmbito da fiscalização, foi realizada visita, entre os dias 8 e 10/12/2025, ao trecho da rodovia em que se concentram as obras de ampliação de capacidade.

29. Além disso, foi encaminhado ofício de requisição de informações à ANTT (peça 73), com ciência no dia 30/1/2026. A resposta (peças 71 e 72) foi encaminhada pela Agência em 26/2/2026. Por fim, conforme previsto na Resolução-TCU 315/2020, a instrução foi encaminhada à ANTT para manifestação quanto às propostas de recomendação e determinação (peças 97-101).

Aditivos ao Termo de Ajustamento de Conduta

30. Desde o início de sua eficácia, o TAC foi alterado por quatro aditivos (peças 75, 76, 77 e 78). A seguir são apresentadas as alterações ocorridas e suas justificativas.

1º Aditivo

31. O 1º Termo Aditivo ao TAC (peça 75), celebrado em 7/3/2024 entre a ANTT e a CNRO, teve como escopo principal promover a reprogramação do Cronograma de Execução (Anexo B), juntamente com seus devidos reflexos contratuais e financeiros. As análises sobre esse aditivo encontram-se no Processo SEI 50500.016555/2023-13.

32. Em síntese, as alterações formalizadas pelo 1º Termo Aditivo concentraram-se na modificação de anexos e na correção de erros materiais na redação do TAC original:

- reprogramação das metas anuais de investimentos do Anexo B, que passa a ser o novo balizador para fins de acompanhamento, fiscalização e avaliação de multas moratórias;
- como consequência da mudança anterior, substituição da tabela original de fator de desconto (Fator D) no Anexo E, estipulando novos percentuais a serem aplicados nas Tarifas Básicas de Pedágio na 9ª, 10ª e 11ª Revisões Ordinárias (anos-concessão 10, 11 e 12);
- atualização do Anexo G, estipulando o novo quantitativo atualizado de metas de obras de cumprimento obrigatório em caso de solicitação de uma nova troca de controle acionário; e
- adequações na redação das Cláusulas 4.4, 5.2, 8.1, 8.2, 8.6 e 11.1 para detalhar procedimentos e corrigir erros materiais de remissões cruzadas.

33. O novo cronograma (peça 79) promoveu o adiamento de diversos investimentos previstos para o primeiro ano, com destaque para 28 km de duplicação que passaram para o segundo ano. A Figura 3 mostra a comparação entre as metas anuais acumuladas antes e após a revisão.

Figura 3 – Comparação de metas após o 1º TA (valores acumulados)

ANEXO B - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO											
		Ano TAC	2024 1	2025 2	2026 3	2027 4	2028 5	2029 6	2030 7	2031 8	
		Período	04/05/2023 até 03/05/2024	04/05/2024 até 03/05/2025	04/05/2025 até 03/05/2026	04/05/2026 até 03/05/2027	04/05/2027 até 03/05/2028	04/05/2028 até 03/05/2029	04/05/2029 até 03/05/2030	04/05/2030 até 03/05/2031	
Total Duplicação	Original	336,2 km	36,00 km	74,00 km	126,40 km	170,00 km	212,00 km	254,00 km	296,00 km	336,20 km	
Total Duplicação	Revisado	336,2 km	8,00 km	74,00 km	126,40 km	170,00 km	212,00 km	254,00 km	296,00 km	336,20 km	
Total Vias Marginais	Original	24,66 km	0,00 km	0,00 km	7,30 km	10,55 km	13,96 km	22,36 km	24,66 km	24,66 km	
Total Vias Marginais	Revisado	24,66 km	0,00 km	0,00 km	5,45 km	10,55 km	13,96 km	22,36 km	24,66 km	24,66 km	
Total Acessos	Original	7 und	1 und	1 und	4 und	4 und	4 und	7 und	7 und	7 und	
Total Acessos	Revisado	7 und	0 und	0 und	4 und	4 und	4 und	7 und	7 und	7 und	
Total Interconexão Diamante	Original	25 und	2 und	7 und	10 und	15 und	17 und	20 und	22 und	25 und	
Total Interconexão Diamante	Revisado	25 und	0 und	3 und	8 und	15 und	17 und	20 und	23 und	25 und	
Total Passarelas	Original	8 und	4 und	8 und	8 und	8 und	8 und	8 und	8 und	8 und	
Total Passarelas	Revisado	8 und	1 und	5 und	8 und	8 und	8 und	8 und	8 und	8 und	
Total Interconexação Tipo Trevo Completo	Original	4 und	1 und	2 und	4 und	4 und	4 und	4 und	4 und	4 und	
Total Interconexação Tipo Trevo Completo	Revisado	4 und	0 und	0 und	1 und	4 und	4 und	4 und	4 und	4 und	
Total Retorno em Desnível	Original	4 und	1 und	1 und	1 und	2 und	3 und	3 und	4 und	4 und	
Total Retorno em Desnível	Revisado	4 und	0 und	1 und	1 und	2 und	3 und	3 und	4 und	4 und	
Implantação de CCO	Original	1 und	0 und	1 und	1 und	1 und	1 und	1 und	1 und	1 und	
Implantação de CCO	Revisado	1 und	0 und	0 und	0 und	1 und	1 und	1 und	1 und	1 und	
3.4.3.6. Sistema de Circuito Fechado de CFTV	Original	450 und	70 und	260 und	450 und	450 und	450 und	450 und	450 und	450 und	
3.4.3.6. Sistema de Circuito Fechado de CFTV	Revisado	450 und	35 und	260 und	450 und	450 und	450 und	450 und	450 und	450 und	
3.4.6.2. Cabos de fibra óptica ⁴	Original	850 und	200 und	500 und	850 und	850 und	850 und	850 und	850 und	850 und	
3.4.6.2. Cabos de fibra óptica ⁴	Revisado	850 und	50 und	500 und	850 und	850 und	850 und	850 und	850 und	850 und	
Total SAU Definitivas	Original	7 und	3 und	7 und	7 und	7 und	7 und	7 und	7 und	7 und	
Total SAU Definitivas	Revisado	7 und	3 und	6 und	7 und	7 und	7 und	7 und	7 und	7 und	

Fonte: Parecer 9/2023 (peça 80, SEI 19151881)

34. No âmbito da avaliação técnica, a Gerência de Gestão de Investimentos Rodoviários (Gegir) manifestou-se favoravelmente ao pleito de alteração por meio do Parecer 9/2023 (peça 80, SEI 19151881). A área de engenharia atestou que a reprogramação não alterou os totais dos dispositivos previstos nem suprimiu obras, ocorrendo estritamente a redistribuição dos quantitativos anuais. A justificativa baseou-se nas condições reais impostas pelo regime de chuvas da região, que impacta o andamento das obras de duplicação, sendo a reprogramação motivada por boas práticas de engenharia para viabilizar a entrega técnica por parte da

concessionária e evitar transtornos diretos aos usuários.

35. Sob a ótica econômico-financeira, a Gerência de Gestão e Fiscalização Econômico-Financeira Rodoviária (Gegef), mediante a Nota Técnica 8.778/2023 (peça 81, SEI 20589222), pontuou que a alteração do cronograma modificava o fluxo de dispêndios previstos, impactando o equilíbrio contratual. Para garantir que a concessionária não se beneficiasse da postergação dos investimentos, determinou-se o recálculo compulsório do Fator D (Anexo E), resultando na retirada tarifária dos impactos do atraso programado por meio de descontos de 2,7575%, 1,3259% e 0,8753% para os três anos seguintes.

36. Ademais, como garantia contra novos descumprimentos, a análise financeira inseriu a Cláusula 1.5 ao Termo Aditivo, prevendo que eventuais inexecuções ou atrasos frente a este novo cronograma pactuado resultarão na aplicação de um desconto de reequilíbrio adicional na tarifa.

2º Aditivo

37. O 2º Termo Aditivo ao TAC (peça 76), celebrado em 4/2/2025 entre a ANTT e a CNRO, teve como objeto principal alterar as notas explicativas da nova tabela de Fator D para as obrigações do TAC (integrante do Anexo E). O objetivo dessa alteração foi padronizar a metodologia de apuração do Desconto e Acréscimo de Reequilíbrio (Fatores D e A) incidentes sobre as obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de Nível de Serviço e Melhorias. Sua aprovação consta no Processo SEI 50500.152055/2024-17.

38. Em síntese, o escopo desse aditivo limitou-se a ajustar a redação descrita nas notas (1), (2), (3) e (4) do Anexo E, sem promover alterações nas tipologias, percentuais, unidades ou na aplicabilidade original dos fatores. A nova redação consolidou a regra de que o percentual do indicador deve ser multiplicado pelo percentual de inexecução da obra (para o cálculo do Desconto) e pelo percentual de execução de obras antecipadas (para o cálculo do Acréscimo). O aditivo também ratificou que essa adequação textual não enseja apuração de valores ou novo reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

39. A justificativa para essa alteração adveio de um esforço mais amplo da Agência, consubstanciado na Nota Técnica 3.988/2024 (peça 82, SEI 24575847), que propôs a padronização e a otimização dos procedimentos de apuração do Fator D aplicáveis a múltiplos contratos de concessão rodoviária geridos pela ANTT. A nova forma de cálculo é prevista na [Resolução 6.032/2023](#) (acesso em 25 de fevereiro de 2026), que aprova a terceira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR 3).

40. A área técnica observou que, seguindo os modelos mais atuais do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe), prevalece a aplicação do ‘Fator D proporcional’ nas etapas mais recentes do programa, que admite o atendimento parcial relativo à execução de obras. Assim, a adequação do texto para a Nova Rota do Oeste foi recomendada para vincular inequivocamente o cálculo tarifário ao percentual não concluído da obra (percentual inexecutado).

41. A ANTT argumenta que essa abordagem evita dubiedades ou divergências de interpretação por parte da equipe de fiscalização no momento da apuração do desconto (peça 82, p. 11). Considera-se que a utilização dessa forma de cálculo pode ser razoável ao se ponderar que o objetivo principal do fator é apenas promover o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e que a realização de obra parcial já gera custos para a concessionária, logo não seria cabível aplicar o desconto referente à obra como um todo.

3º Aditivo

42. O 3º Termo Aditivo ao TAC (peça 77), celebrado em 4/2/2025 entre a ANTT e a CNRO, teve como objeto alterar o cronograma de execução do Anexo B, no que se refere aos itens que integram as Frentes de Ampliação de Capacidade e Melhorias e de Serviços Operacionais. Sua aprovação consta no Processo SEI 50500.171822/2024-97.

43. Em síntese, a alteração buscou simplificar o cronograma, adequando-o a um plano de metas quantitativas anuais. Com isso, o novo Anexo B (peça 84) deixou de discriminar a identificação exata e a localização dos segmentos a serem duplicados e das obras de melhoria a serem executadas em cada ano, passando a apresentar apenas os totais físicos exigidos por período (como quilômetros totais de duplicação e quantidade total de dispositivos, passarelas e trevos). As partes convencionaram que essa mudança não apura novos valores financeiros nem impacta o equilíbrio econômico-financeiro vigente (peça 77, p. 2).

44. Conforme a Nota Técnica 6.112/2024 (peça 83), a concessionária justificou o pleito alegando que a

adequação para um quadro de metas traria flexibilidade para consolidar múltiplos pacotes de contratação de obras, atrair empresas maiores, negociar melhores condições comerciais e viabilizar a antecipação de entregas (peça 83, p. 3). Adicionalmente, argumentou-se que a ausência de especificação rígida no anexo mitigaria a fragilidade jurídica e a necessidade burocrática de firmar sucessivos termos aditivos sempre que houvesse pequenos ajustes temporais ou técnicos de localização (peça 83, p. 3).

45. A área técnica da Agência anuiu com o pleito, mas destacou que, a despeito do Anexo B se tornar apenas um plano de metas quantitativo, a concessionária continua obrigada a detalhar a localização exata das intervenções em seu Plano de Trabalho anual, respeitando a prioridade de trechos críticos (peça 83, p. 6).

46. Contudo, chama a atenção o fato de que este aditivo retrocede na forma de especificar os investimentos. Nas etapas mais recentes do Procrofe, os investimentos são distribuídos de forma detalhada ao longo dos anos de concessão, inclusive com descrição minuciosa de localização com latitudes e longitudes. Um exemplo disso é mostrado na Figura 4, que traz parte dos investimentos previstos em duplicação no Programa de Exploração da Rodovia (PER) da EPR Iguaçu (BR-163/277/PR e PR-158/180/182/280/483, contrato assinado em abril de 2025).

Figura 4 – Investimentos em duplicação da EPR Iguaçu

Rodovia	SNV/SRE	Km inicial	Km final	Extensão (km)	Coordenadas - Inicial		Coordenadas - Final		Ano de concessão
					Latitude	Longitude	Latitude	Longitude	
BR-277	277BPR0170	303,800	327,800	24,000	25° 17' 31,45" S	51° 7' 43,23" O	25° 22' 32,39" S	51° 17' 7,23" O	5°
BR-277	277BPR0190	327,800	336,000	8,200	25° 22' 29,7" S	51° 17' 53,13" O	25° 21' 10,67" S	51° 22' 13,31" O	4°
BR-277	277BPR0215	355,000	373,000	18,000	25° 23' 26,35" S	51° 31' 16,28" O	25° 24' 50,28" S	51° 40' 32,21" O	3°
BR-277	277BPR0220	373,000	389,300	16,300	25° 24' 49,51" S	51° 40' 33,06" O	25° 26' 14,72" S	51° 49' 21,48" O	9°
BR-277	277BPR0220	389,300	403,500	14,200	25° 26' 14,72" S	51° 49' 21,48" O	25° 27' 35,76" S	51° 57' 33,38" O	8°
BR-277	277BPR0230	403,500	426,000	22,500	25° 27' 35,76" S	51° 57' 33,38" O	25° 22' 43,71" S	52° 7' 27,3" O	7°
BR-277	277BPR0235	426,000	435,000	9,000	25° 22' 43,71" S	52° 7' 27,3" O	25° 22' 42,32" S	52° 12' 10,22" O	6°
BR-277	277BPR0240	435,000	455,100	20,100	25° 22' 42,34" S	52° 12' 10,4" O	25° 22' 28,4" S	52° 23' 19,84" O	8°
BR-277	277BPR0245	455,100	457,900	2,800	25° 22' 28,57" S	52° 23' 20,15" O	25° 23' 9,42" S	52° 24' 48,9" O	7°
BR-277	277BPR0250	457,900	480,100	22,200	25° 23' 9,37" S	52° 24' 49,83" O	25° 17' 28,89" S	52° 34' 38,93" O	8°

Fonte: [Volume II do PER da EPR Iguaçu](#) (acesso em 26/2/2026)

47. Esse aditivo representou um procedimento contrário ao do 2º termo aditivo, que buscou modernizar e uniformizar a gestão contratual. Ao transformar as obrigações estruturais do Anexo B em um regime de metas agregadas, o 3º aditivo retirou a especificação de quais obras exatas devem ficar prontas em cada ano, voltando ao adotado pela Agência em etapas anteriores do Programa.

48. Cabe registrar que essa preocupação chegou a ser formalmente levantada pela Gerência de Fiscalização de Infraestrutura e Operação Rodoviária (Gefop) durante a tramitação interna na ANTT, instância que alertou que não discriminar os trechos a serem executados torna as atividades de fiscalização e de apuração de inexecuções ‘menos objetivas e transparentes’ (peça 83, p. 5). Destaca-se ainda que essa abordagem pode dificultar o acompanhamento do TAC e do contrato pela sociedade civil e partes interessadas, visto não haver definição de quando cada obra deve ficar pronta.

4º Aditivo

49. O 4º Termo Aditivo ao TAC (peça 78), celebrado em 3/9/2025 entre a ANTT e a CNRO, teve como objeto a correção de erro material nos percentuais pré-fixados para a aplicação do Fator de Desconto (Fator D) na 10ª Revisão Ordinária (referente ao 11º ano da concessão). Sua aprovação consta no Processo SEI 50505.008724/2025-55.

50. Em síntese, o aditivo alterou a redação da subcláusula 1.3 do 1º Termo Aditivo ao TAC, modificando a Tabela 1 (Fator D apurado) e a Tabela 2 (Descontos de Reequilíbrio a serem aplicados nas Revisões Ordinárias). Com a retificação, o percentual de desconto a ser aplicado no 11º ano da concessão foi reduzido de 1,3259% para 1,1041%, mantendo-se inalterados os percentuais estipulados para os anos 10 (2,7575%) e 12 (0,8753%).

51. Conforme detalhado pela Nota Técnica 2.380/2025 (peça 85), a necessidade de correção derivou de um equívoco na memória de cálculo apresentada anteriormente pela concessionária no escopo do 1º Termo Aditivo. Na ocasião da reprogramação de investimentos, o cálculo original considerou erroneamente a execução de 12 passarelas (gerando um impacto de desconto isolado de 0,3881%), quando, na realidade, o novo

Cronograma de Execução (Anexo B) previa a construção de apenas 8 passarelas ao longo da vigência do TAC.

52. A Gerência de Gestão e Fiscalização Econômico-Financeira Rodoviária (Gegef) confirmou a existência do erro material e a incompatibilidade do cálculo com o planejamento atualizado (peça 85, p. 5). Assim, o desconto de reequilíbrio relativo especificamente ao item de passarelas foi ajustado para 0,1663%, o que resultou na redução do percentual consolidado do Fator D para o ano 11. A área técnica concluiu que a medida era imprescindível para alinhar os cálculos tarifários à realidade contratual, preservando o equilíbrio econômico-financeiro e evitando um impacto negativo indevido sobre a estrutura tarifária da concessão (peça 85, p. 6).

EXAME TÉCNICO

53. Com a celebração do TAC, entre a ANTT e a então CRO, firmado em 4/10/2022, bem como com a transferência do controle acionário da concessão à MTPar, ocorrida em 4/5/2023, a concessão passou a ser conhecida como Nova Rota do Oeste (CNRO).

54. Como já explicado em instrução anterior (peça 66), a celebração do TAC impôs a necessidade de se compatibilizar as medidas nele convencionadas aos processos neste Tribunal acerca de irregularidades constatadas na execução do contrato de concessão da BR-163/MT. Os principais processos são os TC 023.217/2015-4, 032.830/2016-5 e 039.754/2019-7. A suspensão de efeitos de decisões desses processos está atrelada ao cumprimento do TAC, tornando necessário o seu monitoramento.

55. Além disso, é necessário também monitorar a adoção ou não das deliberações do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), ainda que não mandatórias, por se constituírem em ciências e recomendações.

56. Dessa forma, este Exame Técnico abordará os seguintes pontos:

a) monitoramento sobre a implantação das deliberações do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), no que pese o caráter não mandatório dessas medidas (item 0);

b) avaliar o cumprimento dos termos do TAC até o momento, com foco para a execução das obras obrigatórias (item 0).

Atendimento do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário

57. Como já mencionado, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, além de não vislumbrar óbice à celebração do TAC entre ANTT e CRO, também deliberou sobre dar ciência acerca de impropriedades e exarar recomendações à Agência Reguladora relativas à minuta de TAC.

58. Foram ao todo seis medidas, sendo três ciências e três recomendações, todas elas já transcritas no parágrafo 24. Essas deliberações serão analisadas a seguir, em caráter apenas informativo, já que o acórdão não impõe determinações que necessitem de monitoramento.

59. Para essa análise, utilizar-se-á o corpo do próprio TAC (peça 58), comparando-o à minuta disponibilizada para o julgamento do Acórdão (peça 4), eventualmente, com o uso de documentos auxiliares apresentados pela ANTT.

Subitem 9.2.1 – impropriedade da cláusula 3.1, inciso vi, da minuta do TAC

60. O subitem 9.2.1 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário dá ciência à ANTT que (peça 44, grifos nossos):

9.2.1. a cláusula 3.1, 'vi', da minuta de TAC, **em que a agência se obriga a suspender a aplicação de determinações proferidas por este Tribunal, não encontra respaldo no ordenamento jurídico e pode ensejar a sanção de responsáveis**, com fundamento no art. 58, incisos IV e VII, da Lei 8.443/1992;

61. A obrigação de suspender a aplicação de determinação proferida por este Tribunal estava presente na cláusula 3.1, inciso iv, da minuta do TAC apresentada inicialmente (peça 4, p. 6), transcrita a seguir:

vi. suspender a implementação de quaisquer reduções tarifárias decorrentes das determinações cautelares proferidas pelo Tribunal de Contas da União no TC 032.830/2016-5, até o trânsito em julgado do processo 1068344-35.2020.4.01.3400 ou o encerramento do TAC, o que ocorrer primeiro;

62. Posteriormente (peça 38), a MTPar apresentou à ANTT uma nova redação para as cláusulas que tratam de determinações proferidas pelo TCU:

vi. Suspender a aplicação, no contrato de concessão, de quaisquer impactos econômico-financeiros decorrentes de determinações proferidas pelo Tribunal de Contas da União nos Processos TC nº 032.830/2016-5, 023.217/2015-4 e 034.032/2017-7 até o encerramento do TAC;

63. Como tratado no Voto do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 45, p. 10) (grifos nossos):

53. Após a conclusão da instrução, a MT-PAR apresentou à ANTT nova redação para as cláusulas que tratam dos processos do TCU (peça 38), **excluindo a necessidade de anuência deste Tribunal à suspensão dos processos**, porém incluindo a obrigação de que a agência suspendesse a aplicação, no contrato de concessão, de quaisquer impactos econômico-financeiros decorrentes de determinações proferidas pelo Tribunal nesses processos.

54. A meu ver, a análise de unidade instrutora, com a qual me alinho, permanece válida, mesmo após a alteração nas cláusulas do TAC.

55. **As determinações do TCU têm caráter cogente** e decorrem da própria Constituição Federal (art. 71, inciso IX). Sendo assim, **a previsão de suspensão do cumprimento de determinações exaradas por este Tribunal, com base em cláusula do TAC, não encontra respaldo no ordenamento jurídico**. Além de ser inócua, essa cláusula pode ensejar condutas sujeitas à sanção dos responsáveis (art. 58, incisos IV e VII, da Lei 8.443/1992).

56. **Poderia propor uma determinação para que a cláusula em exame fosse excluída do TAC, mas deixo de fazê-lo por entender suficiente dar ciência à ANTT a respeito da irregularidade dessa cláusula.**

64. Na versão final do TAC (peça 58, p. 6-7), o inciso vi da cláusula 3.1 dá como obrigação da ANTT (grifos nossos):

vi. **requerer ao Tribunal de Contas da União a autorização para a ANTT suspender**, durante todo o período de execução do TAC, eventuais impactos econômico-financeiros decorrentes de determinações já exaradas ou ainda a ser proferidas nos Processos TC nº 032.830/2016-5 e 023.217/2015-4 e a respectiva autorização também para extinguir tais impactos após o efetivo cumprimento do TAC.

65. A mudança vai ao encontro da ciência dada no subitem 9.2.1, o que importa no atendimento à ciência dada por este Tribunal. No entanto, uma observação merece ser feita: na versão final da minuta contratual (peça 58, p. 6), houve a reinclusão da cláusula 4.2, inciso v, por meio da qual a eficácia do TAC ficaria sujeita a (grifos nossos):

4.2. A eficácia do presente TAC fica sujeita às seguintes condições sucessivas e cumulativas:

(...)

v. **o acolhimento, pelo Tribunal de Contas da União, dos requerimentos formulados pela ANTT, previstos no item vi da Cláusula Terceira.**

66. Essa mesma cláusula havia sido excluída da versão intermediária do TAC (peça 38), utilizada pelo Ministro Relator como base para o Voto (peça 45).

67. Não obstante, considerando terem sido suspensas por decisões do próprio TCU as determinações do TC 023.217/2015-4 e do TC 032.830/2016-5 que poderiam ensejar reequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão, respectivamente, pelos Acórdãos 1.111/2023-TCU-Plenário (Relator: Ministro Vital do Rêgo) e 1.100/2023-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes), resta prejudicada qualquer medida no caso concreto.

Subitem 9.2.2 – caracterização da insolvência iminente da concessionária

68. A subcláusula 25.1 do contrato de concessão dispõe que (peça 17, p. 51):

25.1 A transferência de controle da Concessionária não poderá ocorrer antes da conclusão das obras de duplicação da rodovia sob sua responsabilidade descritas no PER, **ressalvada a hipótese de insolvência iminente por parte da Concessionária, desde que tal insolvência seja devidamente fundamentada.** (grifos nossos)

69. Já o subitem 9.2.2 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário dá ciência à ANTT que (peça 44, grifos nossos):

9.2.2. a caracterização da insolvência iminente da concessionária não foi formalmente fundamentada a fim de permitir a transferência do controle, de acordo com a cláusula 25.1 do contrato de concessão;

70. Nesse sentido, de acordo com o Voto do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 45, p. 11), a insolvência não teria sido formalmente fundamentada. Por sua vez, por meio do Voto do Diretor Davi Ferreira Gomes Barreto – DBB 92/2022 (peça 64, p. 10), de 4/10/2022, anterior à celebração do termo de ajuste, a ANTT concluiu que a caracterização da insolvência iminente da concessionária é condição de eficácia do TAC e não de sua assinatura, conforme transcrito a seguir (grifos nossos):

Especificamente quanto às contidas nos itens 9.2.2 (caracterização da insolvência iminente da Concessionária) e 9.2.3 (análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador) do Acórdão, consta na Nota Técnica 6316/2022/CIPRO/GERER/SUOD/DIR e na Nota 01033/2022/PF-ANTT/PGF/AGU que a análise do requerimento de transferência de controle societário ainda não foi concluída. **Dessa forma, como a transferência se trata de uma condição de eficácia do TAC e não de sua assinatura, a apreciação pela Diretoria Colegiada, neste momento, ficará adstrita aos termos do Ajuste.**

71. Já por meio do Voto DBB 112/2022 (peça 65, p. 6-8), calcado na análise da Nota Técnica 7.464/2022/GEGER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 14325369) e de acordo com análises do Capital Circulante Líquido (CCL), indicadores relacionados à dívida e termômetro de insolvência de Kanitz (análise essa não examinadas nesta instrução), a ANTT concluiu que (grifos originais):

Observe que a análise dos indicadores financeiros corrobora o diagnóstico de total incapacidade econômico-financeira da Concessionária em adimplir o contrato, amplamente demonstrada ao longo destes autos, inclusive sendo um dos motivadores da proposta de TAC aprovada por meio da Deliberação 284/2022. Os passivos regulatórios que somam cerca de R\$ 1 bilhão, as dívidas com financiadores de cerca de R\$ 900 milhões e as exigências de vultosos investimentos para fazer frente ao alto nível de inadimplemento contratual, por si só, já tornam notória a iminente insolvência da concessão, razão pela qual as tentativas anteriores de transferência de controle fracassaram, conforme já expus no Voto DDB 92/2022 (SEI 13637540). **Diante do exposto, alinho-me ao entendimento técnico de que a atual situação financeira da companhia impõe severo risco de descontinuidade operacional de suas atividades, configurando o cenário de iminente insolvência da concessionária.**

72. Ante o exposto, fica demonstrada, segundo a Agência, a caracterização formal da insolvência iminente da então concessionária CRO, para efeitos de transferência de controle acionário para a MTPar.

Subitem 9.2.3 – análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador

73. De acordo com o Voto do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 45, p. 15), restou pendente a análise pela ANTT da capacidade econômico-financeira da MTPar, de forma a atender à Resolução-ANTT 5.927/2021, motivo pelo qual deu-se ciência à ANTT pelo subitem 9.2.3 de que:

9.2.3. não foi realizada a análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador, necessária para a assunção do serviço, segundo requisitos a serem definidos pela Agência, conforme o art. 27, § 1º, inciso I, da Lei 8.987/1995, os arts. 29 e 30 da Lei 10.233/2001 e o art. 16, inciso II, da Resolução-ANTT 5.927/2021;

74. Conforme Voto DBB 92/2022 (peça 64, p. 10), transcrito no parágrafo 70 anterior, a análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador se configuraria como condição de eficácia do TAC, e não de sua celebração.

75. Já por meio do Voto DBB 112/2022 (peça 65, p. 8-14), que trata da transferência do controle societário e novamente calcado pela Nota Técnica 7.464/2022/GEGER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 14325369), em um primeiro momento, a ANTT concluiu que as exigências contidas no art. 10º da Resolução-ANTT 5.927/2021 foram atendidas (p. 8-10).

76. Em seguida, antes de avaliar a capacidade econômico-financeira da MTPar, a ANTT explicou que há diferenciação entre as hipóteses de transferência da concessão e transferência de controle societário, como

transcrito a seguir (peça 65, p. 11, grifos originais):

3.24 Verifico que, tendo em vista que a Lei da Concessões dispôs de forma genérica quanto aos requisitos que devem ser atendidos pela pretendente controladora, a ANTT, no uso de suas competências e do estabelecido no art. 29 da Lei 10.233/2001, buscou detalhar os requisitos nos artigos 15 e 16, da Resolução 5.927/2021:

Art. 15. Na hipótese de **transferência da concessão**, a pretensa concessionária deverá:

I - atender às exigências de qualificação técnica e de regularidade fiscal previstas no edital do procedimento licitatório respectivo; e

II - atender aos requisitos de idoneidade financeira previstos no edital do procedimento licitatório respectivo ou, a critério da ANTT, apresentar relatório demonstrando capacidade econômica e financeira para assumir a concessão, contendo indicadores de liquidez, operacionais, financeiros, de custo de capital, de valorização da empresa e de valor econômico agregado.

Art. 16 Nas hipóteses de **transferência de controle societário**, o novo controlador deverá:

I - atender aos requisitos de regularidade fiscal previstos no edital do procedimento licitatório respectivo; e

II - Apresentar relatório demonstrando capacidade econômica e financeira, contendo indicadores de liquidez, operacionais, financeiros, de custo de capital, de valorização da empresa e de valor econômico agregado, como forma de aferir sua idoneidade financeira. (grifo acrescido)

3.25. Em sua regulamentação, a Agência entendeu pertinente estabelecer requisitos diferentes para a transferência da concessão e transferência de controle societário, por se tratar de institutos com responsabilidades distintas. Para a transferência da concessão, o normativo da Agência estabeleceu que o novo entrante deve atender às exigências de qualificação técnica e de regularidade fiscal previstas no edital do procedimento licitatório. Já para a transferência de controle societário, o normativo exigiu somente o atendimento aos requisitos de regularidade fiscal.

77. Assim, a área técnica da ANTT analisou a idoneidade da MTPAR e do Estado do Mato Grosso, a qual se vincula à sociedade de economia mista, constatando que (peça 65, p. 12, grifos constam no original):

3.38. Por fim, após exame da idoneidade financeira da MTPAR e do Estado de Mato Grosso, a unidade técnica chegou a seguinte conclusão:

3.3.6 CONCLUSÃO SOBRE O ATENDIMENTO AO REQUISITO DE IDONEIDADE FINANCEIRA

Ante todo o exposto, conclui-se que está atendido o requisito de demonstração de capacidade econômica e financeira como meio de aferir a idoneidade financeira do Governo do Estado do Mato Grosso, por meio da MTPAR, para assunção do controle da CRO, considerando que:

I - Embora não haja requisito normativo que vincule a anuência da transferência de controle à demonstração de viabilidade do projeto ou que preveja a validação pela ANTT de premissas e projeções adotadas, a MTPAR e a CRO apresentaram uma análise da viabilidade da solução proposta, cujos termos foram ratificados pelo Governo do Mato Grosso, aumentando a robustez e a segurança do processo;

II - A solução proposta de TAC associado à troca de controle envolve compromisso concreto de aporte de recursos vultosos pela MTPAR para integralização de capital e equacionamento de dívidas da concessionária, como condição de eficácia do TAC ou condição de cumprimento do TAC com significativas repercussões em caso de descumprimento;

III - Embora não constituam requisito normativo para anuência da transferência de controle, esses aportes configuram, por si só, indicador inequívoco de capacidade e idoneidade financeira da pretendente ao controle e, conseqüentemente, de sustentabilidade e viabilidade da operação;

IV - A MTPAR, embora em análise isolada não possua, sem novos recursos do Governo Estadual, capacidade financeira para concretizar os aportes de recursos previstos, se constitui como uma sociedade de economia mista dependente de subvenções do Estado do Mato Grosso, de forma que a análise de sua capacidade e idoneidade financeira é indissociável da avaliação do próprio Governo do Estado nestes quesitos;

V - A Nota Técnica SEI nº 40893/2022/ME, emitida pelo Ministério da Economia com a Análise Fiscal do Estado de Mato Grosso, conclui que a análise fiscal e a classificação da capacidade de pagamento do Estado do Mato Grosso é representada pela nota A, sendo a nota que expressa a melhor capacidade fiscal de acordo com a metodologia de avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional;

VI - O Governo do Estado do Mato Grosso se comprometeu formalmente em aportar na MTPAR todos os valores indispensáveis ao cumprimento tempestivo do TAC e à equalização do atual passivo da CRO e manifestou, na condição de controlador da MTPAR, ciência quanto aos riscos inerentes ao projeto;

VII - A minuta de deliberação de anuência de transferência proposta nesta Nota Técnica prevê que a concretização dos referidos aportes do Governo do Estado do Mato Grosso na MTPAR e a integralização no capital da concessionária do mútuo com o atual acionista constituam condições de eficácia para a anuência da transferência de controle;

VIII - O interesse público rege a atuação de ambas as partes do ajuste a ser celebrado, sendo o Estado do Mato Grosso, ente público também, assim como a ANTT, inteiramente vocacionado à realização do interesse público;

78. Dessa forma, a ANTT concluiu que restou demonstrado a idoneidade financeira da MTPar e do Governo do Estado do Mato Grosso (peça 65, p. 14):

3.47. Assim, **alinho-me ao entendimento técnico de que a atuação do Governo do Estado do Mato Grosso, como fiador e patrocinador da MTPAR no projeto de aquisição do controle acionário da CRO, bem como nos compromissos firmados por meio do TAC em curso, confere à MTPAR as condições econômicas e financeiras suficientes para atestá-la como idônea para a assunção da concessionária CRO.** (grifos originais)

79. Ante o exposto, fica demonstrada, segundo a Agência, a capacidade econômico-financeira da MTPar, de forma a atender à Resolução-ANTT 5.927/2021, conforme ciência dada pelo item 9.2.3 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário.

Subitem 9.3.1 – realização de estudos sobre impacto em ferrovias

80. Por meio do subitem 9.3.1 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), recomendou-se à ANTT:

9.3.1. realizar estudos a fim de desenvolver metodologia para a quantificação do impacto da entrada em operação de novas ferrovias na demanda das concessões existentes;

81. Por se tratar de recomendação de caráter geral, sem prazo para cumprimento, deixa-se, nesta instrução, de analisar o seu atendimento.

Subitem 9.3.2 – aprimoramento da cláusula 8.2 do TAC

82. Por meio do subitem 9.3.2 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), este Tribunal recomendou à ANTT:

9.3.2. aprimorar a cláusula 8.2. da minuta de TAC de forma a criar incentivos efetivos para a manutenção de um nível de execução de investimentos acumulado suficiente para o adimplemento do TAC;

83. Essa recomendação surgiu graças a despacho feito por diretor da ANTT (peça 3), em que se considerou a redação da cláusula 8.2 da minuta do TAC muito permissiva em relação à hipótese de rescisão do TAC por conta de inadimplemento, sendo ela:

8.2. Para os efeitos dos incisos (i) e (ii) da subcláusula 8.1 acima, considera-se inadimplemento o descumprimento, por 2 (dois) anos consecutivos, superior a 50% do total previsto no cronograma anual, de acordo com os pesos estabelecidos na subcláusula 8.3, a ser aferido ao final de cada ano de execução do plano de trabalho. (peça 45, p. 16 *apud* peça 3, p. 28)

84. Atendendo à recomendação do TCU, a ANTT, conforme Voto BDD 92/2022 (peça 64, p. 9 e 12, aprovou a mudança da cláusula 8.2 do TAC, que passou a vigorar com a seguinte redação (grifos nossos):

8.2. Para os efeitos do inciso (i) da subcláusula 8.1 acima, considera-se inadimplemento o descumprimento, por 2 (dois) anos consecutivos, **superior a 50% do total acumulado previsto no**

cronograma de execução, de acordo com os pesos estabelecidos na subcláusula 8.3, a ser aferido ao final de cada ano de execução do plano de trabalho. (peça 58, p. 11)

85. O aprimoramento promovido altera a constatação de inadimplência de 50% do cronograma anual para 50% do total acumulado previsto no cronograma de execução do TAC, por dois anos consecutivos. A redação anterior permitiria a concessionária alternar anos com execução abaixo e acima de 50%, mas sem garantir uma média de execução ao longo dos anos de pelo menos esse valor, o que a nova redação proporciona ao mencionar a execução acumulada.

86. Logo, considera-se que a cláusula 8.2 ficou mais efetiva em gerar incentivos para a consecução do acordo e das obras nele previstas, quando comparada com a redação anterior, em que pese o percentual escolhido representar apenas metade das obras obrigatórias.

87. Ante o exposto, fica demonstrado o atendimento à recomendação do subitem 9.3.2 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário.

Subitem 9.3.3 – aplicação de eventual ganho com venda na participação acionária da concessão

88. Por meio do subitem 9.3.3 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), recomendou-se à ANTT:

9.3.3. obter o compromisso de que a MT Participações e Projetos S.A. irá aplicar o eventual ganho obtido com a venda de sua participação acionária na Concessionária Rota do Oeste S.A. em investimentos em rodovias do estado do Mato Grosso;

89. Atendendo à recomendação do TCU, a ANTT, conforme Voto BDD 92/2022 (peça 64, p. 9 e 12), aprovou a adição do inciso v na cláusula 4.4, que passou a vigorar com a seguinte redação (grifos nossos):

4.4. Dentro de 1 ano após o início da eficácia do presente TAC será celebrado termo aditivo contratual entre as partes, com o seguinte objeto:

(...)

v. a previsão de que eventual ganho obtido com a venda de participação acionária na Concessionária Rota do Oeste S.A., em futura troca de controle, será aplicado em investimentos em infraestrutura logística no Estado do Mato Grosso.

90. Assim, em 2/5/2024, por meio do 8º Termo Aditivo ao Contrato 003/2013 (peça 63), adicionou-se ao contrato entre a CNRO e a ANTT, a cláusula 25.4, transcrita a seguir:

25.4 A partir da eficácia do TAC – Plano de Ação celebrado, eventual ganho obtido com a venda de participação societária da Concessionária Rota do Oeste S.A., na hipótese de transferência do controle da Concessionária, será aplicado pela acionista MTPAR em investimentos em infraestrutura logística no Estado do Mato Grosso.

91. Ante o exposto, fica demonstrado o atendimento à recomendação do subitem 9.3.3 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário.

Cumprimento do TAC e execução de obras

92. Por meio da peça 57, a ANTT solicita o arquivamento dos presentes autos, em virtude do cumprimento de seu objeto, e encaminha documentos comprobatórios entre as peças 58-60.

93. Para corroborar o cumprimento do objeto, a ANTT explica que o atual processo cuida das então propostas de celebração de TAC e de transferência de controle acionário da concessão da rodovia BR-163/MT, ambas autorizadas pelo Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário.

94. Em sequência, a ANTT informa que o TAC com a CRO foi celebrado em 4/10/2022, bem como encaminha cópia do acordo (peças 58 e 59). Além disso, a Agência também informa sobre o início da eficácia do TAC, ocorrida em 4/5/2023, conforme ateste do cumprimento das condicionantes apresentado no Ofício 13.749/2023 (peça 60).

95. Ademais, a ANTT entende que as demais medidas do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, por serem ciências e recomendações, não possuem caráter mandatório, motivo pelo qual entende que o presente processo perdeu o objeto.

96. No item 0 do Exame Técnico desta instrução, analisou-se, ainda que realmente não haja caráter mandatório, as deliberações do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário foram atendidas pela ANTT. Entretanto, isso não implica que se encerre a atuação do TCU quanto ao TAC. Pelo contrário, entende-se que deve se prosseguir com o acompanhamento de sua execução, visto que:

a) a aplicação das decisões de mérito do TCU nos Acórdãos 2.644/2019-TCU-Plenário, 3.248/2020-TCU-Plenário e 457/2022-TCU-Plenário dependem do cumprimento do TAC;

b) o subitem 9.3 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário já determinou à ANTT o envio ao TCU de informações anuais atualizadas sobre o cumprimento do TAC; e

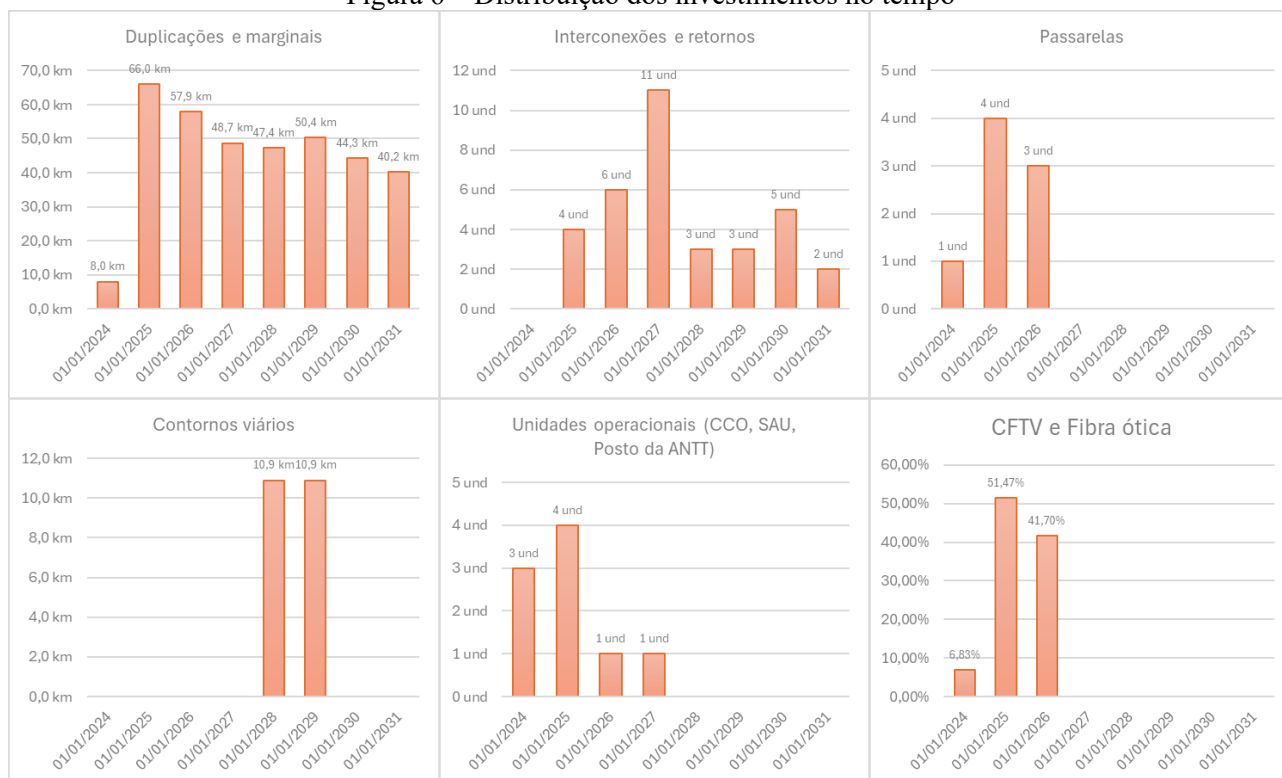
c) a Sessão na qual foi proferido o Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário trouxe comunicação do Relator daquele acórdão à Secretaria Geral de Controle Externo para que avaliasse a realização de acompanhamento periódico do TAC.

97. Ante o exposto, considerando a existência de processos conexos com deliberações pendentes de cumprimento e com o monitoramento a ser realizado nos atuais autos, bem como a necessidade de se acompanhar a execução do TAC, foi proposta inspeção (peça 66) para avaliar se os investimentos previstos estão sendo realizados conforme o cronograma do acordo (Figura 5 e Figura 6).

Figura 5 – Cronograma de Execução atualizado

ANEXO B - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO	Ano TAC	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
	Período	04/05/2023 até 03/05/2024	04/05/2024 até 03/05/2025	04/05/2025 até 03/05/2026	04/05/2026 até 03/05/2027	04/05/2027 até 03/05/2028	04/05/2028 até 03/05/2029	04/05/2029 até 03/05/2030	04/05/2030 até 03/05/2031
FRENTE DE AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE E MELHORIAS									
Obras de Ampliação									
Total Duplicação	336,2 km	8,0 km	66,0 km	52,4 km	43,6 km	42,0 km	42,0 km	42,0 km	40,2 km
Obras de Melhorias									
Total Vias Marginais	26,66 km			5,45 km	5,10 km	5,41 km	8,40 km	2,30 km	
Total Acessos	7 und			4 und			3 und		
Total Interconexão Diamante	26 und		3 und	5 und	7 und	2 und	3 und	4 und	2 und
Total Passarelas	8 und	1 und	4 und	3 und					
Total Interconexão Tipo Trevo Completo	4 und			1 und	3 und				
Total Retorno em Desnível	4 und		1 und		1 und	1 und		1 und	
Conforme consta no item 3.2.1.2 do Programa de Exploração da Rodovia ("PER") "... as obras de melhoria deverão ser executadas nos mesmos prazos fixados para a implantação das pistas duplas..." Assim, todas as obras de melhoria (exceto vias marginais) que estiverem em trechos a serem duplicados devem ser executadas concomitantemente as obras de duplicação.									
Obras em Trechos Urbanos									
Obras Obrigatórias em Trechos Urbanos									
Contorno de Rondonópolis	Extensão								
Implantação de Contorno em pista duplicada (10,9km PER + 10,9km Extensão Adicional novo EVTEA)	21,8 km					10,9 km	10,9 km		
Total Contorno de Rondonópolis	21,8 km					10,9 km	10,9 km		
FRENTE DE SERVIÇOS OPERACIONAIS									
Sistema de Pesagem ²	Qntd.								
PPV02	1 und								
PPV03	1 und								
PPV04	1 und								
PPV05	1 und								
PPV06	1 und								
Total Sistema de Pesagem	5 und								
² A definir pela ANTT a padronização da tecnologia do sistema de pesagem em atendimento a resolução 5379/2017. Será Necessário 12 meses iniciais para (i) desenvolvimento de projeto e aprovação (ii) liberação de áreas e (iii) contratação de construtora em sequência será entregue 01 PPV a cada 06 meses.									
ANEXO B - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO									
3.4.1 Centro de Controle Operacional	Ano TAC	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
	Período	04/05/2023 até 03/05/2024	04/05/2024 até 03/05/2025	04/05/2025 até 03/05/2026	04/05/2026 até 03/05/2027	04/05/2027 até 03/05/2028	04/05/2028 até 03/05/2029	04/05/2029 até 03/05/2030	04/05/2030 até 03/05/2031
Implantação de CCO	Qntd.								
	1 und				1 und				
3.4.3 Sistemas de Controle de Tráfego									
3.4.3.1. Equipamentos de detecção e sensoriamento de pista (SAT)	Qntd.								
	71 und		35 und	36 und					
3.4.3.5. Sistema de detecção de altura [*]	5 und								
3.4.3.6. Sistema de Circuito Fechado de CFTV	450 und	35 und	225 und	190 und					
[*] Execução concomitante aos Postos de Pesagem Veicular									
3.4.6 Sistemas de Comunicação									
3.4.6.1 Sistema de Comunicação - Antenas Repetidoras	Qntd.								
	2 und		2 und						
3.4.6.2. Cabos de fibra óptica [*]	850 km	50 km	450 km	350 km					
[*] Em 2021, foram concluídos pela CRO a implantação de 119 km de extensão de cabos de fibra óptica disponíveis para utilização da EPL conforme cláusula 8.1 do Contrato de Concessão.									
3.4.7 Sistemas de Atendimento ao Usuário									
SAU 04	Qntd.								
	1 und	1 und							
SAU 05	1 und	1 und							
SAU 07	1 und	1 und							
SAU 08	1 und			1 und					
SAU 09	1 und		1 und						
SAU 10	1 und								
SAU 11	1 und		1 und						
Total SAU Definitivas	7 und	3 und	3 und	1 und					
3.4.9 Posto de Fiscalização da ANTT									
Posto da ANTT	Qntd.								
	1 und		1 und						

Fonte: Anexo B ao TAC, atualizado após o 3º TA (peça 84)

Figura 6 – Distribuição dos investimentos no tempo


Fonte: produção própria a partir do Anexo B do TAC

98. Considerando a delegação de competência para abertura de inspeções (inciso V do art. 1º da Portaria MIN-JPJ 2/2023), o procedimento foi autorizado pela titular da unidade (peça 68). As seções a seguir trazem o observado durante a inspeção.

Visita ao trecho

99. Como mencionado no histórico, entre os dias 8 e 10/12/2025 foi realizada visita à rodovia. O foco consistiu em percorrer o trecho no qual se concentram as obras de duplicação previstas no TAC. Nesta seção será apresentado o observado durante a visita sob o ponto de vista do motorista, sem considerações sobre aspectos contratuais da entrega das obras. Os seguintes trechos foram visitados:

a) BR-163/MT, entre Sinop (km 855, fim do trecho concedido) e o Trevo do Lagarto em Várzea Grande (km 353); e

b) BR-070/MT (Rodovia dos Imigrantes, contorno sul de Cuiabá), entre o Trevo do Lagarto (km 531) e a interseção com a BR-163/364/MT em Cuiabá (km 504).

100. O principal objetivo da visita consistiu em identificar os trechos em pista simples, duplicados ou com obras de duplicação em execução, assim como obras associadas de melhorias (interseções, retornos em desnível etc.).

101. As classificações dos trechos da BR-163/MT, com localização aproximada, são mostradas na Figura 7. Não foi possível realizar a classificação da BR-070/MT devido a inconsistências nas quilometragens e nas referências de rodovia apresentadas no PER e no Anexo B do TAC. Entretanto, foram retiradas fotos georreferenciadas para referência das obras em execução no local. A peça 86 traz algumas dessas imagens dos trechos visitados.

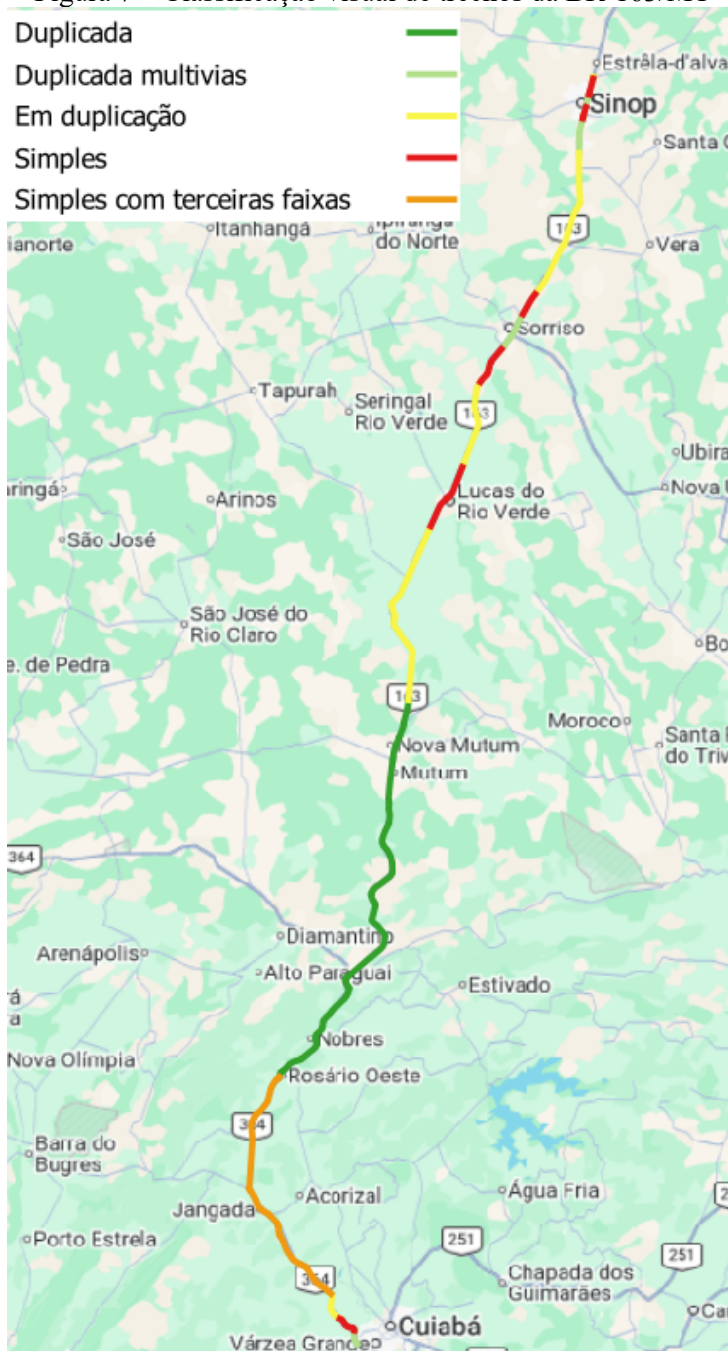
102. Os principais pontos observados são:

- Foram identificados aproximadamente 150 km de obras de duplicação em diferentes estágios de execução entre Sinop e Nova Mutum, em alternância com trechos de pista simples e trechos já duplicados (zonas urbanas de Sinop/MT e Sorriso/MT) – Fotos 1 a 4 da peça 86;
- O trecho entre Nova Mutum e Rosário Oeste encontra-se duplicado e com tráfego liberado para veículos (aproximadamente 150 km). Dessa extensão, aproximadamente 110 km dizem respeito

a duplicações previstas no Anexo II do TAC (trechos homogêneos 20, 21 e parte do 22) – Fotos 5 e 6 da peça 86; e

- Havia trânsito intenso com retenção no início no trecho da BR-070/MT logo após o Trevo do Lagarto. Em dois trechos da Rodovia dos Imigrantes havia aproximadamente 13 km de obras de duplicação em execução (km 522-517 e kms 511-503), incluindo a construção da ponte sobre o Rio Cuiabá, interrompidos por aproximadamente 6 km de rodovia já duplicada (todo o trecho da BR-070/MT está com duplicação prevista no TAC, trechos homogêneos 13 e 14) – Fotos 7 a 10 da peça 86.

Figura 7 – Classificação visual de trechos da BR-163/MT



Fonte: produção própria a partir de visita ao trecho

103. Cabe destacar que as situações observadas *in loco* se mostraram aparentemente condizentes com o estágio de execução descrito na Nota Técnica 11.847/2025 (peça 90), documento que consolida o acompanhamento do 1º semestre do 3º ano do TAC. Considerando que o referido relatório é datado de 1/12/2025, cerca de uma semana antes da realização da inspeção, a convergência entre a realidade física da

rodovia e as informações formalmente reportadas confere maior credibilidade e confiabilidade aos dados apresentados no processo de acompanhamento.

Metodologia de apuração do indicador de cumprimento TAC

104. O TAC traz os seguintes dispositivos sobre a apuração de execução das obras e serviços pela concessionária (peça 58):

5.7. A ANTT promoverá anualmente a consolidação dos percentuais de execução dos investimentos, comunicando a CONCESSIONÁRIA sobre eventuais atrasos, os quais deverão ser saneados no ano subsequente ou devidamente justificados.

5.8. Anualmente será promovida pela ANTT a verificação do atendimento o plano de trabalho.

(...)

8.1. O presente TAC poderá ser rescindido antes de seu prazo final de vigência nas seguintes hipóteses:

i. inadimplemento das obrigações assumidas quanto ao tempo, ao lugar ou à forma convencionados neste ajuste, conforme definido na subcláusula 8.2;

ii. atraso superior à metade do prazo estabelecido para o cumprimento da respectiva obrigação por 2 (dois) anos consecutivos; e

iii. descumprimento parcial em razão do qual a obrigação se torne inútil ou impossível;

iv. não apresentação e manutenção de garantia de execução do presente TAC, na forma da cláusula décima segunda;

v. não pagamento de eventuais multas moratórias aplicadas;

vi. não realização dos aportes para integralização de capital da CONCESSIONÁRIA previstos na cláusula 2.1 (x), dentro dos respectivos prazos;

8.2. Para os efeitos do inciso (i) da subcláusula 8.1 acima, **considera-se inadimplemento o descumprimento, por 2 (dois) anos consecutivos, superior a 50% do total acumulado previsto no cronograma de execução, de acordo com os pesos estabelecidos na subcláusula 8.3**, a ser aferido ao final de cada ano de execução do plano de trabalho.

8.3. O percentual de cumprimento das obrigações para os fins do previsto na subcláusula 8.2 será ponderado considerando **peso de 60% para as obras da frente de ampliação de capacidade e melhorias, 30% para obras da frente de recuperação/manutenção e 10% para obras da frente de serviços operacionais**. (grifos nossos)

105. O acompanhamento do termo é realizado pela ANTT no Processo SEI 50500.130014/2023-99, instaurado por determinação da Diretoria Colegiada, que incumbiu a Surod (Superintendência de Infraestrutura Rodoviária) de criar processo específico para monitoramento das obras do contrato. O processo possui reportes para diversos períodos de execução do TAC, mas os principais documentos que consolidam períodos mais longos são:

- Relatório 12 meses de Obras TAC (1º ano, peça 87, SEI 23995009);
- Nota Técnica 11.208/2024 (1º semestre do 2º Ano, peça 88, SEI 27659510);
- Nota Técnica 5.680/2025 (2º semestre do 2º Ano, peça 89, SEI 32813892); e
- Nota Técnica 11.847/2025 (1º Semestre do 3º Ano, peça 90, SEI 37516274).

106. Entretanto, em nenhum desses documentos foi encontrado um cálculo específico desse parâmetro de cumprimento nos moldes do disposto no TAC. Dessa forma, apesar se haver acompanhamento das obras pela Agência, o indicador que determina o atendimento ou não do cronograma não está sendo calculado ou seu cálculo não está sendo registrado.

107. Além disso, o texto sobre a computação do parâmetro de desempenho não detalha sua forma de cálculo. Um exemplo de detalhe não especificado no texto é se é admitido ou não a inclusão de obra parcial. Esse aspecto é crucial para o cálculo do parâmetro, pois determina se uma obra com, por exemplo, 90% de conclusão contribui para o aumento da nota da concessionária.

108. Destaca-se que, apesar de não haver o cálculo específico do parâmetro no processo, a Agência

referencia o cálculo de Fator D para avaliar se as duplicações foram realizadas ou não (peça 89, p. 12). Logo, considerando as mudanças promovidas pelo 2º Aditivo ao TAC (item 0), obras parciais são consideradas para avaliação do cumprimento da meta.

109. Diante, dessas questões foi enviado ofício de requisição (peça 73) com a solicitação das seguintes informações:

I – Sobre a memória e metodologia de cálculo:

- O cálculo de desempenho foi realizado? Se sim, em qual processo SEI ou sistema interno da Agência ele se encontra registrado?
- Qual o entendimento da Agência sobre a metodologia de cálculo aplicada e quais foram os valores finais apurados para os períodos citados?
- Solicita-se o envio da memória de cálculo detalhada referente ao primeiro e ao segundo ano de vigência.
- De que maneira a alteração para o regime de metas de obras, introduzida pelo 3º Termo Aditivo, impacta o cálculo do parâmetro de rescisão?
- Para fins do indicador, a Agência considera a execução parcial de obra (ainda não disponibilizada ao usuário) como cumprimento parcial da obrigação? Ou apenas a obra entregue (com tráfego liberado) deve ser considerada?

110. Em sua resposta, consubstanciada no Despacho CIPAC (peça 72), a Agência esclareceu os pontos questionados acerca da memória e da metodologia de cálculo do parâmetro de desempenho. Inicialmente, a ANTT confirmou que o cálculo foi efetivamente realizado pela área técnica da Surod no âmbito do acompanhamento anual do TAC.

111. Segundo a Agência, a formalização desse acompanhamento encontra-se no Processo 50500.130014/2023-99, especificamente no Relatório de Análise Técnica (SEI 23995009, peça 87) e na Nota Técnica 5.680/2025 (SEI 32813892, peça 89). Adicionalmente, a memória de cálculo detalhada referente aos dois primeiros anos de vigência foi enviada a esta auditoria por meio do documento ‘Anexo TAC CRO 1º e 2º’ (peça 91, item não digitalizável).

112. Quanto à metodologia adotada, a ANTT informou que observou integralmente os critérios estabelecidos nas subcláusulas 8.1 a 8.3 do TAC (peça 72). A sistemática consistiu no levantamento do percentual de execução física de cada item do plano de trabalho anual, seguido da consolidação das medições acumuladas por frente de atuação. Na sequência, procedeu-se à aplicação da ponderação contratual: Ampliação de Capacidade e Melhorias (60%), Recuperação/Manutenção (30%) e Serviços Operacionais (10%).

113. Após a consolidação dos dados, os percentuais finais de execução ponderada atingiram **95,32%** no primeiro ano e **85,49%** no segundo ano de vigência do TAC (peça 72, p. 2). A Agência destacou que, pelo fato de os níveis de execução permanecerem substancialmente acima do patamar de 50%, não restou configurada a hipótese de rescisão antecipada do ajuste por inadimplemento.

114. No que se refere ao impacto do 3º Termo Aditivo, a ANTT pontuou que a alteração para o regime de metas de obras não gerou modificação na metodologia de apuração do parâmetro estipulado na Cláusula Oitava (peça 72, p. 2). Segundo a Agência, o cálculo anual continuou a tomar como referência as obrigações formalmente previstas no plano de trabalho anual vigente, de modo a assegurar a compatibilidade da execução física consolidada com os compromissos assumidos no novo instrumento aditivo.

115. Por fim, no tocante à execução parcial de obras, a Agência explicou que, desde a celebração do 11º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, passou-se a admitir expressamente o atendimento parcial das intervenções na apuração do indicador. Desse modo, as inexecuções não são tratadas de forma binária (executado ou não executado), mas sim apuradas proporcionalmente ao que não foi cumprido em relação ao planejamento.

116. Tal metodologia incorpora a lógica do ‘Fator D’ proporcional, refletindo o grau real de avanço e permitindo que parcelas físicas já executadas e validadas pela fiscalização da ANTT contribuam para o desempenho anual da concessionária.

117. As diretrizes expostas pela Agência podem ser observadas na planilha de memória de cálculo dos

dois percentuais apresentados (peça 91, item não digitalizável). Nela fica evidente que, com exceção das obras para serviços operacionais, a ANTT baseia fortemente o cálculo do indicador de cumprimento nas apurações anuais do Fator D. Nos subitens a seguir são apresentados alguns comentários, riscos e possíveis pontos de melhora na metodologia observada.

A. Consideração de obras parciais

118. Embora a ANTT tenha informado a incorporação da lógica do ‘Fator D proporcional’ para apurar o indicador de desempenho anual do TAC, permitindo que execuções parciais sejam contabilizadas, os dois institutos possuem naturezas distintas e não necessariamente se confundem. A Agência inclusive menciona o 11º Aditivo como justificativa para o uso de obras parciais, mas tal ajuste diz respeito apenas ao Fator D e incorpora ao contrato as mesmas mudanças promovidas pelo 2º Aditivo do TAC (item 0).

119. O Fator D (Fator de Desconto) é um mecanismo estritamente voltado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, incidindo sobre a Tarifa Básica de Pedágio. A aplicação do Fator D proporcional justifica-se sob a premissa de que a realização parcial de uma obra já impõe a ocorrência de gastos e o dispêndio de recursos por parte da concessionária.

120. Por outro lado, o indicador de desempenho (parâmetro de rescisão) tem como objetivo exclusivo aferir o cumprimento físico das metas e obrigações estipuladas no Termo de Ajustamento de Conduta. Sua apuração destina-se a verificar se o avanço físico consolidado do plano de trabalho atingiu o patamar mínimo exigido, servindo como critério balizador para caracterizar eventual inadimplemento e ensejar, se for o caso, a rescisão antecipada do ajuste.

121. Sob a ótica do usuário da rodovia, a contabilização de obras parciais no indicador de desempenho apresenta um viés negativo. Isso ocorre porque uma intervenção inacabada – como um trecho de duplicação ou uma interconexão sem liberação de tráfego – não entrega o benefício esperado à sociedade, não contribuindo de forma efetiva para a melhoria da fluidez ou da segurança viária. Assim, ao pontuar positivamente a concessionária por frações de obras não disponibilizadas ao uso, o indicador falha em refletir a real utilidade do serviço prestado ao cidadão.

122. Apesar dessa constatação, verifica-se que o texto do TAC (parágrafo 104) estabelece as regras gerais para a configuração de inadimplemento, mas não detalha exaustivamente a forma de cálculo do indicador, como a admissão ou não da inclusão de obras parciais. Essa falta de detalhamento na redação do ajuste abre margem interpretativa para que a ANTT adote a sua abordagem de apuração proporcional, baseada no grau real de execução física da intervenção. Logo, considerando que a sistemática adotada não contraria as disposições literais do termo firmado, considera-se que não há irregularidade na utilização dessa metodologia pela Agência.

B. Período de aplicação utilizado

123. Outro ponto de atenção identificado na documentação encaminhada pela ANTT diz respeito à divergência temporal utilizada na apuração das metas. Conforme verificado na memória de cálculo, na apuração do resultado do primeiro ano do TAC foi aplicado um percentual de 95,80% de conclusão para as obras de duplicação. Esse é exatamente o mesmo percentual apurado para fins do Fator D (Processo SEI 50500.078960/2024-06). Contudo, o cálculo do Fator D obedece ao ano-concessão (cujo aniversário ocorre em março), enquanto a apuração do cumprimento das metas deve seguir o ano-TAC (cujo aniversário se dá em maio, mês do início de sua eficácia).

124. A utilização do mês de março para a medição do desempenho do TAC gerou distorções no resultado do primeiro ano, em descompasso com a realidade física das entregas, conforme demonstram os seguintes fatos:

- Esse mesmo trecho executado (do km 507 ao km 522) foi liberado para o tráfego em 18 de março de 2024 (SEI 23313342). Ou seja, antes do fechamento do ano-TAC (maio de 2024), a obra, mesmo que com ajustes pendentes, estava gerando benefícios efetivos para os usuários;
- A extensão entregue foi superior à meta mínima exigida. A concessionária executou quase 15 km de duplicação (do km 507 ao km 522), frente a uma meta fixada em 8 km para o primeiro

ano; e

- Conforme consignado no Relatório de Análise Técnica (peça 87), em maio de 2024 a duplicação já se encontrava com 100% de conclusão.

125. Sem adentrar no mérito de qual deve ser o período correto para a apuração do Fator D (natureza tarifária), é imperativo ressaltar que o período de aferição do cumprimento do TAC deve acompanhar, obrigatoriamente, o aniversário de sua eficácia. Cabe frisar que essa já é a abordagem diretiva da própria Agência no processo de acompanhamento do termo (Processo SEI 50500.130014/2023-99). Além disso, o próprio texto do Termo de Ajustamento de Conduta é expresso sobre a contagem do prazo, conforme as seguintes cláusulas:

2.1. Pelo presente instrumento, a CONCESSIONÁRIA assume as seguintes obrigações:

i. promover o ajustamento de conduta, saneando as inexecuções contratuais, no prazo de **8 (oito) anos contados do início da eficácia deste TAC Plano de Ação**, de acordo com o cronograma de execução previsto no Anexo B;

(...)

5.7. A ANTT **promoverá anualmente a consolidação dos percentuais de execução dos investimentos**, comunicando a CONCESSIONÁRIA sobre eventuais atrasos, os quais deverão ser saneados no ano subsequente ou devidamente justificados.

5.8. **Anualmente será promovida pela ANTT a verificação do atendimento ao plano de trabalho.** (grifos nossos)

126. Fica claro, a partir da leitura conjugada dos dispositivos, que o prazo contratual atrelado ao termo se inicia com a sua eficácia e que a correspondente fiscalização do atingimento das metas deve respeitar o transcurso de anos completos contados a partir desse exato marco.

127. Diante do exposto, propõe-se como encaminhamento determinar à ANTT que realize o cálculo do indicador de cumprimento do contrato estritamente de acordo com o aniversário de sua eficácia, com base no que dispõe o item 2.1, inciso 'i', do Termo de Ajustamento de Conduta.

C. Proporcionalidade entre os itens

128. Outra constatação relevante acerca da metodologia empregada pela ANTT refere-se à proporcionalidade e ao peso conferido aos diferentes itens de obra na consolidação do indicador de desempenho. Conforme informado pela Agência, a apuração obedece à ponderação macro estabelecida na Cláusula 8.3 do TAC, que atribui pesos apenas às frentes gerais de atuação: 60% para Ampliação de Capacidade e Melhorias, 30% para Recuperação/Manutenção e 10% para Serviços Operacionais. No entanto, a Agência aplica uma média simples na consolidação interna dos itens que compõem cada frente.

129. Ao se analisar a planilha de cálculo do parâmetro de desempenho, tomando como exemplo a apuração da 'Frente de Ampliação de Capacidade e Melhorias' no 2º ano do TAC, fica evidente a fragilidade dessa média simples (peça 91, item não digitalizável, aba 'Ano Conc. 11 - TAC Ano 2'). Observa-se que a execução das duplicações obrigatórias está aglutinada em apenas um item (linha 16 da planilha). Em contrapartida, intervenções pontuais e teoricamente menos vultosas estão espalhadas de forma individualizada em diversas linhas, a exemplo da construção de diamantes (linhas 17-19), de passarelas (linhas 20-22 e 24) e de retornos (linha 23).

130. Essa modelagem cria um severo desbalanceamento no indicador de desempenho global. A duplicação de dezenas de quilômetros de rodovia é, indiscutivelmente, a obra mais importante, complexa e de maior impacto, tanto financeiro para a concessão quanto operacional para os usuários. Contudo, ao conferir o mesmo 'peso' matemático (uma linha na apuração) para a entrega de uma passarela e para toda a meta de duplicação, a evolução de obras mais simples e de baixo custo acaba compensando de forma desproporcional a eventual não execução das pistas duplas.

131. Para corrigir essa distorção e evitar que o indicador mascare atrasos nas obras estruturantes, faz-se necessário atribuir pesos proporcionais a cada intervenção dentro de sua respectiva categoria. Uma opção viável e condizente com as práticas já adotadas pela Agência é a utilização dos percentuais de desconto do Fator D

(também presentes na planilha) como fator de ponderação. Como o Fator D busca representar o peso financeiro e o impacto tarifário de cada obra no equilíbrio do contrato, sua aplicação no cálculo do desempenho alinharia o indicador à real materialidade das entregas exigidas no período.

132. Diante dessa constatação, propõe-se recomendar à ANTT que aprimore a sua metodologia de cálculo do indicador de cumprimento do TAC, aplicando fatores de ponderação aos itens individuais que compõem as diferentes categorias de obrigação da concessionária, de modo a mitigar o desbalanceamento provocado pela utilização de média simples entre intervenções de portes e complexidades materialmente discrepantes.

D. Apuração acumulada do indicador

133. Passando a outra constatação relevante, cumpre destacar a regra estabelecida no item 8.2 do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que define os critérios para a caracterização de inadimplemento ensejador de rescisão. Segundo o dispositivo, ‘considera-se inadimplemento o descumprimento, por 2 (dois) anos consecutivos, superior a 50% do total acumulado previsto no cronograma de execução, de acordo com os pesos estabelecidos na subcláusula 8.3, a ser aferido ao final de cada ano de execução do plano de trabalho’.

134. A leitura da referida cláusula deixa claro que a concessionária não pode apresentar, por dois anos seguidos, um indicador acumulado abaixo de 50%. Logo, a apuração do cumprimento em cada exercício não deve se restringir ao desempenho das obras previstas isoladamente para aquele ano, mas sim englobar as metas do cronograma de forma acumulada, considerando também as execuções e inexecuções dos anos anteriores.

135. É importante ressaltar que a redação atual dessa cláusula tem origem direta em deliberação deste Tribunal. Por meio do subitem 9.3.2 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, recomendou-se à ANTT o aprimoramento do referido item justamente para criar incentivos efetivos para a manutenção de um nível de execução de investimentos acumulado suficiente para o adimplemento do TAC. A intenção da Corte de Contas foi garantir que a avaliação refletisse o histórico de entregas da concessão de forma global e contínua.

136. Contudo, verificou-se que a apuração do indicador referente ao 2º ano de vigência do TAC foi integralmente baseada na apuração do Fator D constante na Nota Técnica 1/2025, inserida no Processo SEI 50500.015655/2025-86 (peça 92). Ocorre que o cálculo do Fator D nesse processo possui uma lógica restrita ao ano de apuração em análise, desconsiderando o passivo ou os eventuais avanços de obras não entregues no primeiro ano.

137. Essa metodologia estritamente anual, ao ser importada para o indicador de desempenho, distorce a realidade da execução física acumulada do termo. Como exemplo claro dessa falha, cita-se o trecho de duplicação entre o km 507 e o km 515, que havia sido considerado incompleto na apuração do Fator D do ano anterior, mas já se encontrava integralmente concluído no momento da avaliação mais atual.

138. Na documentação analisada (peça 92), essa entrega do passivo sequer é mencionada ou contabilizada no indicador do período, que avaliou apenas os 66 km previstos para o 2º ano. O mesmo problema de omissão ocorre com a Passarela 09, ignorada no relatório que avaliou apenas as passarelas 01, 02, 04 e 08. Considera-se, por exemplo, que a apuração do indicador de desempenho do segundo ano não deve adotar 66 km de duplicação como referência e sim 74 km, que representa a soma dos dois primeiros anos.

139. Diante dessa inconsistência, propõe-se como encaminhamento determinar à ANTT que realize o cálculo do fator de desempenho de forma acumulada, abrangendo todo o cronograma estabelecido, de modo a refletir o real nível de cumprimento global do termo de ajustamento, com fundamento no item 8.2 do TAC.

E. Registro do indicador e sua metodologia no processo de acompanhamento

140. A ANTT informou em sua manifestação que o cálculo de desempenho é rotineiramente realizado pela área técnica no âmbito do acompanhamento anual do TAC. Contudo, conforme constatado anteriormente, o valor desse indicador e sua respectiva memória de cálculo não se encontram formalmente registrados nos relatórios de acompanhamento juntados no processo oficial de controle do contrato (Processo SEI 50500.130014/2023-99).

141. Entende-se que a explicitação desse indicador e da metodologia adotada para o seu cômputo deve constar expressamente nos relatórios anuais do processo. A ausência dessas informações nos documentos oficiais que consolidam a fiscalização prejudica o controle social e institucional, sendo a inclusão desses dados uma medida imprescindível para conferir a devida transparência ao acompanhamento do termo de ajustamento.

142. Cabe ressaltar que, mesmo com os percentuais de execução apurados nos dois primeiros anos (95,32% e 85,49%) situando-se em um patamar substancialmente superior ao piso de 50% que caracteriza o inadimplemento, a evidenciação do indicador nos relatórios continua sendo essencial. O registro histórico e contínuo dessa métrica é um instrumento importante para evidenciar tendências e mapear eventuais riscos de queda do desempenho da concessionária ao longo do tempo.

143. Além disso, a clareza metodológica e a publicidade desse cálculo são essenciais para conferir segurança jurídica, garantindo que a própria concessionária saiba com exatidão como sua performance está sendo avaliada pela Agência Reguladora.

144. Diante do exposto, propõe-se como encaminhamento recomendar à ANTT que registre formalmente, em seus relatórios anuais de acompanhamento do termo, o valor apurado para o indicador de cumprimento do contrato e a respectiva metodologia de cálculo empregada, de modo a conferir maior transparência, previsibilidade e controle sobre a execução das obrigações pactuadas.

Cumprimento do TAC

145. Conforme informado nos tópicos anteriores, a ANTT encaminhou os valores apurados para os indicadores de desempenho, os quais atingiram os percentuais de 95,32% no primeiro ano e 85,49% no segundo ano de vigência do TAC. Contudo, à luz das constatações registradas nesta instrução, considera-se que a metodologia de cálculo adotada pela Agência ainda carece de aperfeiçoamentos.

146. Apesar das fragilidades metodológicas apontadas, ressalta-se que o cálculo preciso do parâmetro de desempenho envolve uma multiplicidade de variáveis e detalhes metodológicos. Por essa razão, não se considera adequado que o TCU, em sua função de controle externo, estabeleça de forma impositiva a metodologia final detalhada ou assuma para si a responsabilidade rotineira de realizar o próprio cálculo dos indicadores com a finalidade de avaliar a execução do contrato.

147. Entretanto, a partir dos documentos e memórias de cálculo encaminhados, alguns pontos essenciais foram observados quanto à efetiva execução física das obrigações assumidas pela concessionária:

- No primeiro ano, toda a meta exigida para as obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias (categoria que concentra 60% do peso na composição do indicador) foi plenamente cumprida, desde que a avaliação considere como referência correta o ano-TAC, e não o ano-concessão.
- No segundo ano, toda a meta física de duplicação também foi integralmente cumprida. Caso a ANTT adote o ajuste nos pesos dos itens que compõem cada categoria (conforme a recomendação proposta no achado anterior, mitigando as distorções da média simples), a tendência natural é que o indicador específico de Ampliação de Capacidade e Melhorias (60% do peso) aumente, pois refletirá o elevado grau de avanço das obras mais vultosas.
- Em ambos os anos, todas as intervenções e entregas previstas para a frente de Serviços Operacionais (que detêm 10% de peso na ponderação global) foram devidamente concluídas e entregues.

148. Logo, partindo-se do pressuposto adotado pela Agência de que é admissível a inclusão de obras parciais na computação do indicador, pode-se afirmar com segurança razoável que, mesmo sob um cálculo rigorosamente ajustado conforme os apontamentos desta instrução, o resultado global da concessionária se manteria acima do mínimo.

149. Portanto, um indicador recalculado ainda assim evidenciaria o não atingimento do patamar de inadimplemento por parte da concessionária, até mesmo porque a cláusula de rescisão estipula um limite extremamente permissivo, fixado em apenas 50% de inexecução – o que significa, na prática, que entregar apenas metade das metas já seria suficiente para afastar a quebra do acordo.

150. Não obstante o elevado índice de execução aferido nos dois primeiros ciclos, conclui-se que o monitoramento do TAC por esta Corte de Contas deve, imperativamente, continuar. O termo de ajustamento previu um prazo total de 8 anos para a regularização das inexecuções contratuais, restando, portanto, pouco mais

de 5 anos para a sua efetiva conclusão. Somado a isso, é indispensável rememorar que a suspensão dos efeitos de diversas determinações corretivas proferidas pelo TCU em outros processos de fiscalização (TC 023.217/2015-4 e TC 032.830/2016-5) encontra-se estritamente vinculada e condicionada ao pleno cumprimento do cronograma de obras deste termo de ajustamento.

Comentários do gestor

151. Conforme previsto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, as propostas de encaminhamento foram enviadas para manifestação do gestor. Em sua resposta (peças 100 e 101), a Agência mostrou concordância com as determinações e recomendações sugeridas. Logo, não foi necessário revisar os encaminhamentos da peça 93.

CONCLUSÃO

152. Este processo trata de acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a então Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO), atual Nova Rota do Oeste (CNRO), com o escopo de corrigir descumprimentos contratuais e viabilizar a continuidade da concessão da rodovia federal BR-163/MT. A instrução teve como objetivos principais monitorar as deliberações do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário e avaliar o cumprimento dos termos do TAC até o momento, com destaque para a execução das obras obrigatórias.

153. No que diz respeito ao atendimento do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, verificou-se que a ANTT adotou as medidas aplicáveis em resposta às ciências e recomendações expedidas pelo TCU. Constatou-se que a caracterização da insolvência iminente da antiga concessionária foi fundamentada formalmente (0), assim como a análise que atestou a idoneidade e capacidade econômico-financeira do novo controlador (MTPar) (0). Além disso, a Agência atendeu às recomendações ao aprimorar a cláusula 8.2 do TAC, exigindo 50% de execução do total acumulado para evitar o inadimplemento (0) e ao assegurar, no 8º Termo Aditivo, que os eventuais ganhos societários da MTPar sejam reinvestidos na infraestrutura do Mato Grosso (0).

154. Quanto ao cumprimento do TAC e à execução das obras, a inspeção realizada in loco confirmou a evolução física compatível das frentes de ampliação de capacidade, com dezenas de quilômetros de duplicações já em andamento ou finalizados (0). Os percentuais finais de execução do planejamento estabelecido no TAC, segundo cálculo da Agência, atingiram 95,32% no primeiro ano e 85,49% no segundo ano, patamares que demonstram o cumprimento efetivo do ajuste, bem distantes do teto de 50% de inexecução estipulado para a rescisão.

155. Contudo, a análise da metodologia adotada pela ANTT para apurar o indicador de cumprimento revelou fragilidades que demandam correções. Identificou-se que a Agência utilizou período divergente para apuração das metas, balizando-se no ano-concessão (março) em vez do ano-TAC (maio), resultando em distorções sobre a real entrega do primeiro ano (**seção B do 0**). Verificou-se, também, o descumprimento pontual da cláusula 8.2 do TAC, pois o indicador do 2º ano foi apurado de forma estritamente isolada, ignorando o histórico consolidado (obras pendentes e superadas do ano anterior), contrariando a regra da avaliação acumulada (**seção D do 0**).

156. Paralelamente, constatou-se que a consolidação dos resultados utiliza média simples entre os itens de cada frente, desbalanceando os indicadores, pois confere peso idêntico à execução de um trecho de dezenas de quilômetros de duplicação e à implantação de uma única passarela (**seção C do 0**). Ademais, embora exista o cômputo, os valores dos indicadores e suas respectivas metodologias e memórias de cálculo não são registrados formalmente nos relatórios de acompanhamento oficiais da ANTT, prejudicando a transparência e o controle do contrato (**seção E do 0**).

157. Diante do exposto, são propostas determinações para que a ANTT ajuste seus cálculos, passando a observar estritamente o aniversário de eficácia do TAC e a apurar a execução de forma acumulada, em conformidade com as regras pactuadas. Sugere-se também expedir recomendações para que a Agência pondere adequadamente o peso de cada intervenção e insira a memória de cálculo nos relatórios anuais.

158. Por fim, considerando o prazo de oito anos previsto para a regularização dos inadimplementos contratuais e o fato de que o pleno cumprimento do TAC constitui condição para a suspensão dos efeitos de outras decisões relevantes desta Corte, conclui-se que o monitoramento constante do cronograma de investimentos deve ter prosseguimento nestes autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

159. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar reparadas as impropriedades indicadas no subitem 9.2 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário;

b) considerar atendidas as recomendações dos subitens 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário;

c) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que a partir do próximo relatório anual de acompanhamento do TAC:

c.1) realize o cálculo do indicador de cumprimento do contrato estritamente de acordo com o aniversário de sua eficácia, com base no que dispõe o item 2.1, inciso 'i', do Termo de Ajustamento de Conduta;

c.2) realize o cálculo do fator de desempenho de forma acumulada, abrangendo todo o cronograma estabelecido, de modo a refletir o real nível de cumprimento global do termo de ajustamento, com fundamento no item 8.2 do TAC;

d) recomendar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que a partir do próximo relatório anual de acompanhamento do TAC:

d.1) aprimore a sua metodologia de cálculo do indicador de cumprimento do TAC, aplicando fatores de ponderação aos itens individuais que compõem as diferentes categorias de obrigação da concessionária, de modo a mitigar o desbalanceamento provocado pela utilização de média simples entre intervenções de portes e complexidades materialmente discrepantes;

d.2) registre formalmente, em seus relatórios anuais de acompanhamento do termo, o valor apurado para o indicador de cumprimento do contrato e a respectiva metodologia de cálculo empregada, de modo a conferir maior transparência, previsibilidade e controle sobre a execução das obrigações pactuadas.

e) prosseguir, nestes autos, com o monitoramento dos subitens dos Acórdãos 2.644/2019-TCU-Plenário e 457/2022-TCU-Plenário, cujo atendimento depende do cumprimento do TAC.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento dos atos relacionados ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a então Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO), atual Concessionária Nova Rota do Oeste S.A. (CNRO), destinado a sanear as inexecuções contratuais e a viabilizar a continuidade da concessão da rodovia federal BR-163/MT.

2. A concessão, decorrente do Edital 003/2013, abrange trecho de 850,9 km, dos quais 822,8 km na BR-163/MT e 28,1 km na rodovia MT-407, posteriormente federalizada. Desde os primeiros anos de contrato, verificou-se acentuado descompasso entre as obrigações pactuadas e os investimentos efetivamente realizados.

3. Dos 453,6 km de duplicação previstos para os cinco primeiros anos da concessão, apenas 117,4 km foram entregues, cerca de 26% do total. A esse quadro somaram-se a crise financeira da controladora original, a instauração de processo de caducidade, a tentativa frustrada de relicitação e o procedimento arbitral movido contra a Agência, fatores que conduziram a concessão a prolongado impasse, com graves prejuízos aos usuários de um dos principais corredores de escoamento da produção agrícola do país.

4. A solução concebida para o enfrentamento desse cenário conjugou a celebração de TAC na modalidade plano de ação com a transferência do controle acionário da concessionária à MT Participações e Projetos S.A. (MTPar), sociedade vinculada ao Estado de Mato Grosso.

5. Ao examinar a minuta do ajuste, por meio do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, este colegiado não vislumbrou óbice à sua celebração, sem prejuízo de dar ciência à ANTT de três impropriedades, relacionadas à cláusula que impunha a suspensão de determinações deste Tribunal; à ausência de fundamentação formal da insolvência iminente da concessionária; e à falta de análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador (subitens 9.2.1 a 9.2.3). Ademais, foram expedidas recomendações voltadas ao desenvolvimento de metodologia sobre o impacto de novas ferrovias na demanda das concessões, ao aprimoramento da cláusula de rescisão do acordo e à obtenção de compromisso de reinvestimento, em infraestrutura do estado, de eventual ganho com a futura venda da participação acionária (subitens 9.3.1 a 9.3.3).

6. O TAC foi firmado em 4/10/2022 e sua eficácia teve início em 4/5/2023, após o implemento das condições pactuadas, entre as quais a própria transferência do controle acionário. O acordo estabelece prazo de oito anos para o saneamento das inexecuções, cronograma de execução em anexo próprio e regra específica de rescisão por inadimplemento, caracterizado pelo descumprimento, por dois anos consecutivos, superior a 50% do total acumulado previsto no cronograma, ponderadas as frentes de ampliação de capacidade e melhorias, de recuperação e manutenção e de serviços operacionais com pesos de 60%, 30% e 10%, respectivamente.

7. Desde então, o instrumento foi objeto de quatro termos aditivos. O primeiro, de 7/3/2024, reprogramou parcela das obras do primeiro ano, reduzindo de 36 km para 8 km a meta de duplicação do segmento homogêneo 20 e transferindo ao exercício seguinte os 28 km remanescentes, e fixou, em contrapartida, os percentuais de desconto tarifário a serem aplicados nas revisões ordinárias seguintes, de modo a neutralizar o impacto econômico do adiamento. O segundo, de 4/2/2025, limitou-se a ajustar a redação das notas explicativas da tabela de Fator D, integrante do Anexo E, padronizando a metodologia de apuração dos descontos e acréscimos de reequilíbrio, sem alterar tipologias, percentuais ou aplicabilidade dos fatores. O terceiro, celebrado na mesma data, instituiu regime de metas por quantitativos anuais, com flexibilização da localização das intervenções. E, por fim, o quarto, de 3/9/2025, corrigiu erro material no percentual do Fator de Desconto aplicável ao 11º ano da

concessão, reduzido de 1,3259% para 1,1041% em razão da reprogramação do quantitativo de passarelas.

8. Ainda antes desses aditivos, em razão da celebração do TAC, este Tribunal, por meio dos Acórdãos 1.111/2023 e 1.100/2023, ambos do Plenário, relatados, respectivamente, pelos Ministros Vital do Rêgo e Augusto Nardes, autorizou a ANTT a suspender, enquanto vigorar o termo, os efeitos econômico-financeiros de deliberações proferidas em processos conexos, condicionando a extinção definitiva desses efeitos ao cumprimento integral do acordo.

9. Na sequência, o Acórdão 1.812/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, proferido no TC 039.754/2019-7, considerou insubsistentes, por perda de objeto, as determinações dos subitens 9.2.2 a 9.2.7 do Acórdão 2.644/2019-TCU-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas), absorvidas pelo TAC. Quanto ao reequilíbrio imposto pelo subitem 9.2.1 daquele acórdão, em razão da aplicação de descontos insuficientes nas revisões tarifárias de 2017 e 2018, suspendeu seus efeitos tarifários enquanto vigorar o ajuste, previu sua extinção caso comprovado o cumprimento integral do acordo e ordenou o prosseguimento do respectivo monitoramento nestes autos.

10. Já o Acórdão 1.430/2025-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes e proferido no TC 023.217/2015-4, apreciou o cumprimento das determinações do subitem 9.5 do Acórdão 457/2022-TCU-Plenário, também de sua relatoria, que impuseram à ANTT reequilíbrios tarifários em favor dos usuários — pela existência de trecho já dotado de múltiplas faixas antes da assunção da rodovia e pela cobrança de pedágio iniciada antes da comprovada conclusão da duplicação de 10% da extensão — bem como a apuração da data de efetiva conclusão dessas obras. Considerou parcialmente atendida essa apuração (subitem 9.5.2), não atendidos os reequilíbrios (subitens 9.5.1 e 9.5.3) e determinou que o respectivo monitoramento igualmente prossiga neste processo.

11. Os Acórdãos 1.812/2025 e 1.430/2025 promoveram, ainda, o apensamento definitivo desses dois processos ao presente feito, que se consolidou, assim, como a sede própria do acompanhamento da execução do acordo.

12. Nesta etapa, a AudRodoviaAviação desenvolveu os trabalhos em duas vertentes, dedicadas a verificar o atendimento das ciências e recomendações expedidas pelo Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário e a avaliar o cumprimento do TAC, com destaque para a execução das obras obrigatórias.

13. Para tanto, realizou inspeção, que incluiu visita ao trecho concedido entre 8 e 10/12/2025, requisitou à ANTT as memórias e a metodologia de cálculo do indicador de cumprimento do acordo e examinou os relatórios do processo administrativo de acompanhamento instaurado pela Agência. Não se procedeu, nesta fase, a exame autônomo das determinações oriundas dos processos apensados, e nem seria o caso. Como os efeitos tarifários daqueles comandos permanecem suspensos e o seu desfecho — extinção, em caso de cumprimento integral do acordo, ou reativação, na hipótese contrária — depende essencialmente da execução do TAC, avaliar o cumprimento do ajuste é, em substância, monitorá-los, o que se fará nos ciclos anuais subsequentes, oportunidade em que também se examinarão as providências remanescentes apuradas nos processos de origem, a exemplo do subitem 9.5.2 do Acórdão 457/2022-TCU-Plenário, havido como parcialmente atendido pelo Acórdão 1.430/2025-TCU-Plenário.

14. Ao final, a unidade concluiu que as impropriedades e recomendações objeto do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário foram equacionadas e que a execução do acordo transcorre em patamar superior ao piso contratual. Todavia, identificou fragilidades na metodologia empregada pela Agência para apurar o indicador de cumprimento do TAC, relacionadas ao período de aferição utilizado, à ausência de apuração acumulada, ao desbalanceamento provocado pelo uso de média simples entre intervenções de portes distintos e à falta de registro formal do indicador e de sua memória de cálculo nos relatórios oficiais de acompanhamento.

15. Em síntese, propõe que o Tribunal considere sanadas as impropriedades indicadas no subitem 9.2 e implementadas as recomendações dos subitens 9.3.2 e 9.3.3 daquele acórdão, expeça duas determinações e duas recomendações à ANTT voltadas ao aperfeiçoamento da apuração do indicador e prossiga, nestes autos, com o monitoramento vinculado ao cumprimento do acordo.

16. Feitas essas considerações, registro, desde logo, que acolho as análises e conclusões da unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários e ajustes de estilo a seguir expostos.

17. No que se refere ao atendimento do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, a impropriedade de maior relevo dizia respeito à cláusula da minuta que obrigava a Agência a suspender a aplicação de determinações proferidas por esta Corte, disposição sem respaldo no ordenamento jurídico, como assentado no subitem 9.2.1. Na versão final do ajuste, a obrigação foi substituída pelo compromisso de a ANTT requerer ao Tribunal autorização para suspender os impactos econômico-financeiros decorrentes de suas deliberações, solução que se harmoniza com o caráter cogente das decisões desta Corte e que, na prática, foi equacionada pelos já mencionados Acórdãos de Plenário 1.111/2023 e 1.100/2023. Por essa mesma razão, a reinclusão, no texto assinado, da condição de eficácia atrelada ao acolhimento desses requerimentos restou superada no caso concreto, como bem observou a unidade técnica.

18. Quanto à caracterização da insolvência iminente da concessionária, exigida pela cláusula 25.1 do contrato de concessão como pressuposto da transferência de controle antes da conclusão das duplicações, os Votos DDB 92/2022 e DDB 112/2022, aprovados pela Diretoria Colegiada da ANTT, supriram a lacuna apontada. Amparada em nota técnica específica e em indicadores objetivos, entre eles o capital circulante líquido e o termômetro de insolvência de Kanitz, a Agência demonstrou a incapacidade econômico-financeira da então controladora, com passivos regulatórios da ordem de R\$ 1 bilhão e dívidas com financiadores de cerca de R\$ 900 milhões, e concluiu pelo cenário de iminente descontinuidade operacional que fundamentou a operação.

19. De igual modo, a análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador, objeto do subitem 9.2.3, foi realizada nos termos da Resolução-ANTT 5.927/2021. A Agência reconheceu que a idoneidade financeira da MTPar é indissociável da avaliação do próprio Estado de Mato Grosso, que se comprometeu formalmente a aportar os valores indispensáveis ao cumprimento do TAC e figurou como fiador e patrocinador da operação. A ANTT também condicionou a eficácia da anuência à concretização dos aportes e à integralização de capital pactuadas. Considero, assim, adequadamente equacionadas as falhas objeto das três ciências expeditas.

20. As recomendações dos subitens 9.3.2 e 9.3.3 também foram implementadas. A cláusula de rescisão do TAC foi aprimorada para referir-se ao percentual de 50% do total acumulado previsto no cronograma de execução, e não mais ao cronograma de cada ano isolado, correção que impede a alternância de exercícios de baixa e alta execução sem consequência rescisória. Já o compromisso de reinvestimento foi incorporado ao contrato de concessão por meio de cláusula específica, introduzida pelo 8º Termo Aditivo, segundo a qual eventual ganho obtido pela MTPar com a venda da participação acionária será aplicado em infraestrutura logística no Estado de Mato Grosso.

21. Quanto à recomendação do subitem 9.3.1, atinente ao desenvolvimento de metodologia para quantificar o impacto da entrada em operação de novas ferrovias na demanda das concessões existentes, trata-se de medida de alcance geral, sem prazo definido e não circunscrita à concessão da BR-163/MT. Seu monitoramento não condiciona o desfecho deste feito e poderá ser realizado, oportunamente, em fiscalização própria da unidade especializada, motivo pelo qual a proposta de encaminhamento adequadamente não a inclui entre as medidas ora consideradas atendidas.

22. Passo ao segundo eixo do trabalho, concernente à execução do acordo.

23. A inspeção realizada confirmou, em campo, evolução física compatível com os registros do processo de acompanhamento da Agência. A equipe percorreu o trecho em que se concentram as obras de duplicação e constatou aproximadamente 150 km de frentes em diferentes estágios de execução entre Sinop e Nova Mutum, além de cerca de 150 km já duplicados e com tráfego liberado entre Nova Mutum e Rosário Oeste e de obras em andamento na Rodovia dos Imigrantes, incluindo a ponte sobre o Rio Cuiabá. A convergência entre a realidade observada e a Nota Técnica 11.847/2025, produzida pela fiscalização da ANTT poucos dias antes da inspeção, confere credibilidade às informações que instruem o acompanhamento.

24. Os percentuais de execução do plano de trabalho apurados pela Agência alcançaram 95,32% no primeiro ano e 85,49% no segundo ano de vigência do TAC, patamares muito superiores ao piso de 50%, cuja inobservância, por dois anos consecutivos, caracterizaria o inadimplemento ensejador da rescisão. No primeiro ano, a meta de duplicação foi inclusive superada, pois, contra os 8 km exigidos, a concessionária executou quase 15 km, concluídos e liberados ao tráfego antes do encerramento do primeiro ano de vigência do acordo — o ano-TAC, na terminologia do próprio cronograma do ajuste, contado de maio a maio a partir do início de sua eficácia, em 4/5/2023. Não há, portanto, nenhum cenário próximo da hipótese rescisória, conclusão que subsiste mesmo diante das fragilidades metodológicas adiante examinadas.

25. Essas fragilidades, contudo, merecem a atenção deste Tribunal, porque o indicador em questão não é dado gerencial qualquer, mas parâmetro que deflagra, ou afasta, a rescisão do acordo, e do cumprimento do TAC dependem a suspensão e a futura extinção dos efeitos de diversas deliberações deste Tribunal. A confiabilidade de sua apuração é, por isso, elemento estruturante da própria arquitetura de garantias construída em torno do ajuste.

26. A primeira inconsistência diz respeito ao período de aferição. A memória de cálculo apresentada demonstra que a Agência utilizou, na apuração do primeiro ano, o ano-concessão, cujo aniversário remonta à assinatura do contrato, em 12/3/2014, em vez do ano-TAC — iniciado em maio, como impõem as cláusulas do próprio acordo, que contam o prazo de oito anos do início de sua eficácia e preveem verificação anual do plano de trabalho. No caso concreto, o descompasso de quase dois meses entre um marco e outro operou em desfavor da concessionária porquanto deixou fora da análise trecho de duplicação concluído e aberto ao tráfego antes do encerramento do primeiro ano-TAC, retratando execução inferior à efetivamente entregue.

27. Corrigido o marco, a frente de ampliação de capacidade alcançaria integralmente o peso de 60% que lhe atribui a subcláusula 8.3. O vício, contudo, não é meramente formal, nem tem direção unívoca — o mesmo deslocamento de marco pode, em ciclo futuro, capturar entregas ainda não exigíveis e encobrir atraso relevante. Necessário, portanto, que a aferição observe estritamente o aniversário da eficácia do ajuste, tal como pactuado.

28. A segunda inconsistência é a apuração isolada do segundo ano, que tomou como referência apenas os 66 km de duplicação previstos para aquele exercício, desconsiderando o passivo e os avanços dos períodos anteriores, a exemplo de trecho havido como incompleto na apuração do ano anterior e já concluído, e de passarela executada e nem sequer computada. A cláusula de rescisão, aprimorada justamente por recomendação deste Tribunal, exige exame do total acumulado previsto no cronograma, de modo que a sistemática estritamente anual, importada da apuração do Fator D, não reflète o real nível de cumprimento global do termo.

29. Identificou-se, ainda, que a consolidação dos resultados emprega média simples entre os itens que compõem cada frente de obras, conferindo o mesmo peso, por exemplo, à meta integral de duplicações, aglutinada em uma única linha, e à entrega de uma única passarela. Essa modelagem pode mascarar atrasos nas obras estruturantes de maior materialidade.

30. Por fim, nem o valor do indicador nem sua memória de cálculo constam formalmente dos relatórios anuais do processo oficial de acompanhamento, deficiência que fragiliza a transparência, o controle social e a própria segurança jurídica da concessionária quanto aos critérios pelos quais é avaliada.

31. Alinho-me, nesse ponto, à judiciosa ponderação da unidade instrutora quanto aos limites da atuação desta Corte. Não cabe ao Tribunal impor à Agência a metodologia final e detalhada de cálculo, tampouco assumir para si a apuração rotineira do indicador, sob pena de indevida restrição da discricionariedade técnica do regulador. Não por outra razão, ao avaliar a fiscalização exercida pela ANTT sobre contratos de concessão ferroviária e constatar haver insuficiência de indicadores de resultado, este Plenário endereçou o achado por meio de recomendações (Acórdão 2.386/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria).

32. Acolho as constatações da unidade instrutora e o mérito das quatro medidas por ela alvitadas, divergindo, contudo, quanto ao instrumento das duas primeiras. As determinações se prestam a interromper irregularidade em curso ou a inibir a ocorrência de irregularidade iminente, na forma do art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, o que não se verifica na espécie. As apurações do primeiro e do segundo anos do TAC já se exauriram, e a do terceiro ainda não se realizou, de modo que não há irregularidade em curso a interromper, mas irregularidade detectada cuja repetição convém prevenir — hipótese própria da ciência, nos termos do art. 9º, inciso I, do mesmo normativo.

33. Cabe, assim, dar ciência à ANTT de que a apuração do indicador de cumprimento do TAC tomou por referência o ano-concessão, e não o aniversário da eficácia do ajuste, em desacordo com a cláusula 2.1, “i”, e de que o cálculo do segundo ano se fez de forma isolada, sem abranger o total acumulado previsto no cronograma, em desacordo com a cláusula 8.2, para que tais impropriedades não se repitam nas apurações seguintes. Já a ponderação dos itens pela materialidade das intervenções e o registro formal do indicador e de sua memória de cálculo nos relatórios anuais constituem aperfeiçoamentos de gestão, cuja modelagem concreta pertence à Agência, razão por que se mantêm como recomendações.

34. As ciências não se sujeitam ao monitoramento obrigatório do art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, reservado a determinações, mas o seu efeito será naturalmente aferido no próximo relatório anual de acompanhamento, que dirá se a Agência corrigiu o marco temporal e passou a apurar o cumprimento de forma acumulada. Quanto às recomendações, indico, para os fins do § 2º do mesmo artigo, a necessidade de monitoramento nos ciclos anuais subsequentes, à vista das informações que a ANTT já está obrigada a encaminhar anualmente por força do subitem 9.3.1 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário.

35. Por fim, quanto ao prosseguimento do feito, a solução proposta pela unidade técnica é a única compatível com o estágio da avença. O prazo de oito anos do acordo se encerra apenas em maio de 2031, restando cerca de cinco anos de execução, nos quais se concentram obras de grande vulto, como o contorno de Rondonópolis e a conclusão das duplicações remanescentes. Ademais, os Acórdãos 1.812/2025 e 1.430/2025 determinaram expressamente que o monitoramento do subitem 9.2.1 do Acórdão 2.644/2019 e do subitem 9.5 do Acórdão 457/2022 prossiga nestes autos, feitos definitivamente apensados os processos de origem. O acompanhamento anual da execução do TAC é, assim, não apenas conveniente, mas requerido pelas deliberações anteriores desta Corte.

36. Registro, adicionalmente, que dados públicos recentes, ainda não verificados por esta Corte, reforçam o quadro positivo apurado pela fiscalização. Informações divulgadas pelo Governo de Mato Grosso e reproduzidas pela concessionária, no início de 2026, dão conta da entrega acumulada de cerca de 230 km de duplicações e da meta de antecipar para dezembro de 2026 a conclusão de

trechos originalmente previstos para exercícios posteriores¹. A confirmação desse ritmo, naturalmente, será objeto dos próximos ciclos de acompanhamento, à luz dos critérios de apuração ora aperfeiçoados.

37. Concluo consignando elogios à AudRodoviaAviação pela qualidade do trabalho realizado, que aliou a verificação documental ao exame *in loco* das obras e ao escrutínio das memórias de cálculo da Agência, identificando, com precisão técnica e equilíbrio, aperfeiçoamentos que fortalecem o acompanhamento de ajuste de oito anos, que responde por 336,2 km de duplicações na BR-163/MT e de cujo cumprimento dependem a continuidade da concessão e a eficácia de deliberações desta Corte.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

¹ CONCESSIONÁRIA NOVA ROTA DO OESTE. Governo de Mato Grosso antecipa cronograma e projeta conclusão da duplicação da BR-163 em 2026. Cuiabá, 8 jan. 2026. Disponível em: <https://novarotadooeste.com.br/governo-de-mato-grosso-antecipa-cronograma-e-projeta-conclusao-da-duplicacao-da-br-163-em-2026/>. Acesso em: 6 ago. 2026.

ACÓRDÃO Nº 2648/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.064/2022-5.
- 1.1. Apensos: 023.217/2015-4; 039.754/2019-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a então Concessionária Rota do Oeste S.A., atual Concessionária Nova Rota do Oeste S.A., no âmbito da concessão da rodovia federal BR-163/MT,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, das seguintes impropriedades verificadas na apuração do indicador de cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.2.1. utilização do ano-concessão como referência temporal da apuração, em desacordo com a cláusula 2.1, inciso “i”, do Termo de Ajustamento de Conduta, que fixa a contagem do prazo a partir do início da eficácia do ajuste;

9.2.2. apuração isolada do segundo ano de vigência, sem abranger o total acumulado previsto no cronograma de execução, em desacordo com a cláusula 8.2 do Termo de Ajustamento de Conduta.

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, a partir do próximo relatório anual de acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta:

9.3.1. aplique fatores de ponderação aos itens individuais que compõem as diferentes categorias de obrigação da concessionária na apuração do indicador de cumprimento;

9.3.2. registre, em seus relatórios anuais de acompanhamento, o valor apurado para o indicador de cumprimento e a respectiva memória de cálculo.

9.4. prosseguir, nestes autos, com o acompanhamento da execução do Termo de Ajustamento de Conduta e com o monitoramento do subitem 9.2.1 do Acórdão 2.644/2019-TCU-Plenário e do subitem 9.5 do Acórdão 457/2022-TCU-Plenário, na forma como determinaram, respectivamente, os Acórdãos 1.812/2025 e 1.430/2025, ambos do Plenário;

9.5. informar o teor desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à

Concessionária Nova Rota do Oeste S.A.

10. Ata nº 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2648-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral