



Gabinete do Diretor Geral
SCES Trecho 03, Lote 10, Projeto Orla, Polo 08
Brasília/DF – CEP: 70.200-003
(61) 3410-1990

Ofício nº /2016/DG/ANTT

Brasília, de novembro de 2016.

A Sua Excelência o Senhor
Senador **TELMÁRIO MOTA**
Senado Federal
Brasília - DF

Assunto: **Informações acerca de obras e serviços de engenharia para apreciação do PLOA 2017**

Senhor Senador,

1. Reportamo-nos ao Ofício nº 004/2016/CMO, de 10/11/16, no qual Vossa Excelência solicita informações sobre obras e serviços de engenharia com indícios de irregularidades graves para apreciação do PLOA 2017.
2. Sobre o assunto, encaminhamos em anexo cópia da INFORMAÇÃO nº 040/2016/GEINV/SUINF, de 18/11/16, que expressa o entendimento técnico desta Agência.
3. Desta forma, para quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários, esta Agência se coloca à disposição de Vossa Excelência.

Atenciosamente,



MARCELO VINAUD
Diretor-Geral
Substituto



AGÊNCIA NACIONAL DE
TRANSPORTES TERRESTRES

Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias
Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária
SCES Sul - lote 10 - trecho 3 - Projeto Orla - Polo 8 - Bloco C - 1º Andar - Brasília/DF
(61) 3410-1741

INFORMAÇÃO nº 040 /2016/GEINV/SUINF

Brasília, 18 de novembro de 2016.

Assunto: Pedido de informações sobre obras e serviços de engenharia com indícios de irregularidades graves para apreciação do PLOA 2017

Referência: Papeleta de Encaminhamento nº 0518/2016 SUINF – ASPAR
Of. COI nº 004/2016/CMO, de 10/11/2016

1. A presente Nota Informativa, em resposta ao Of. COI n. 004/2016/CMO, de 10/11/2016, encaminhado por meio da Papeleta de Encaminhamento nº 0518/2016 SUINF – ASPAR, tem por objetivo apresentar, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informações sobre as providências adotadas por esta Agência Reguladora no sentido de sanar as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão nº 2810/2016-TCU-Plenário.
2. Antes de passar às informações propriamente ditas, convém esclarecer que a cópia de todos os documentos referenciados ao longo do texto constam do CD apresentado em anexo.
3. A obra objeto de auditoria pelo TCU (TC 023.204/2015-0), a qual foi recomendado o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira, refere-se a Nova Subida da Serra de Petrópolis, pertencente à rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (CONCER).
4. A SeinfraRodovias, unidade técnica do Tribunal encarregada desse processo, elaborou sua instrução relacionando os achados de auditoria, sendo proposta a classificação dos achados descritos nos itens III.1, III.2 e III.3 do Relatório como indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), no que diz respeito, respectivamente, a: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente da superestimativa de alíquota do IRPJ e CSSL e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivos desatualizados e deficientes.

5. Assim, cuidou a Resolução ANTT nº 5.168, de 17 de agosto de 2016, que aprovou a 23ª Revisão Ordinária da Rodovia BR-040/MG/RJ, de ajustar a alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido de 9,0909%, quando deveria ter sido considerada alíquota de 9%, nos termos do apontado no achado de auditoria III.1 do TCU, conforme demonstra os documentos anexos (Nota Técnica nº 161/2016/GEROR/SUINF, de 12 de agosto de 2016 e Resolução ANTT nº 5.168, de 17 de agosto de 2016, publicada no DOU de 24 de agosto de 2016).

6. No mesmo sentido, a Diretoria Colegiada desta Agência editou a Resolução ANTT nº 5.195, de 5 de outubro de 2016, publicada no DOU de 6 de outubro de 2016, pela qual aprovou a 11ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio - TBP da Rodovia BR-040/MG/RJ, que resultou na redução da Tarifa Básica de Pedágio de R\$ 12,60 para R\$ 12,40, bem como na redução dos valores de aportes previstos no 12º TA, em R\$ 263.760.774,09 (a preços de agosto de 2016). Para tanto, foram considerados os seguintes eventos:

7. Em relação ao item III.1 do achado de auditoria:

- Ajuste do cálculo do ISSQN em razão da aplicação indistinta de alíquota de 5% em relação ao valor de aporte, quando a Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003 não aponta, na lista prevista em seu art. 1º, esse aporte como fato gerador desse tributo;

8. Em relação ao item III.2 do achado de auditoria:

- Ajuste da consideração em duplicidade de custos de desmonte de rocha para britagem para as composições de custo que preveem a produção de brita, haja vista os custos de desmonte já estarem previstos na escavação do túnel, cujos volumes servirão de insumo para a britagem das rochas;
- Ajuste na fórmula do cálculo da quantidade de aço a ser transportada, decorrente da inserção indevida de coeficiente de 7,81;
- Ajuste no custo unitário do serviço de "pintura anti-pichação";
- Ajuste no coeficiente de produtividade e de consumo de material, no serviço de pintura anti-pichação, compatibilizando com as especificações do produto NanoPerm-P;
- Ajuste no custo do serviço "Execução de Placa de Concreto Simples (fctMk = 4,50 MPa) com equipamento pequeno porte", em vez de se utilizar o serviço "Execução de Placa de Concreto Simples (fctMk = 4,50 MPa) com forma deslizante";
- Ajuste no percentual de BDI para os serviços cujos custos foram obtidos por meio de cotação;


2

9. É importante relatar que foram constatados outros erros materiais nas planilhas do fluxo de caixa da concessão, que dizem respeito a essa obra, não apontados pelo TCU, e que o ajuste dos mesmos foi considerada na 11ª Revisão Extraordinária. Trata-se de excluir o aporte de recursos na base de cálculo tanto da verba de Recursos de Desenvolvimento Tecnológico – RDT, como da Receita Financeira.

10. Os itens que foram ajustados, bem como seus efeitos, estão dispostos na tabela abaixo:

| ACHADOS DE AUDITORIA (TCU) | | 11ª REVISÃO EXTRAORDINÁRIA | IMPACTO NO CONTRATO DE CONCESSÃO |
|--|---|----------------------------|----------------------------------|
| III.1 - SOBREAVALIAÇÃO DAS PREMISSAS FLUXO DE CAIXA MARGINAL | Sobreevaliação do valor do reequilíbrio econômico financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de subestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos | NÃO | - |
| | Superestimativa na alíquota do imposto de renda, de 25%, apesar de a legislação prever alíquota de 15% | NÃO | - |
| | Superestimativa no cálculo do adicional de imposto de renda, com aplicação da alíquota de 10% para lucro com valor acima de R\$ 204 mil/ano, quando a legislação prevê a aplicação de 10% para lucro acima de R\$ 240 mil/ano | NÃO | - |
| | Superestimativa na alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido, de 9,0909%, apesar de a legislação prever alíquota de 9% | SIM | 0,052% na TBP |
| | Superestimativa da base de cálculo do IRPJ e da CSSL em razão do diferimento das despesas de depreciação, em contrariedade às normas contábeis aplicáveis | NÃO | - |
| | Superestimativa do cálculo do ISSQN em razão da aplicação indistinta de alíquota de 5% em relação ao valor de aporte, quando a Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003 não aponta, na lista prevista em seu art. 1º, esse aporte como fato gerador desse tributo | SIM | REDUÇÃO NO VALOR DOS APORTES |
| III.2 - SOBREPREÇO ORÇAMENTO DA OBRA | a) Duplicidade de custos de desmonte de rocha para britagem para as composições de custo que preveem a produção de brita, haja vista os custos de desmonte já estarem previstos na escavação do túnel, cujos volumes servirão de insumo para a britagem das rochas | SIM | 6.877.572,96 |
| | b) Inserção indevida de coeficiente de 7,81 na fórmula do cálculo da quantidade de aço a ser transportada | SIM | 171.892,54 |
| | c) Adoção, no serviço de "pintura anti-pichação", de valor correspondente ao serviço de concreto fck=25MPa | SIM | 31.234.289,92 |
| | d) Adoção de coeficiente de produtividade e de consumo de material, no serviço de pintura anti-pichação, incompatível com as especificações do produto NanoPerm-P | SIM | |
| | e) Adoção equivocada do custo do serviço "Execução de Placa de Concreto Simples (fctMk = 4,50 MPa) com equip. pequeno porte" para o serviço "Execução de Placa de Concreto Simples (fctMk = 4,50 MPa) com forma deslizante" | SIM | 5.648.757,14 |

3

| ACHADOS DE AUDITORIA (TCU) | 11ª REVISÃO EXTRAORDINÁRIA | IMPACTO NO CONTRATO DE CONCESSÃO |
|--|----------------------------|----------------------------------|
| f) Consideração de concreto executado em betoneira, quando, pelo porte da obra, é recomendado – e está sendo usado – o concreto executado em central dosadora | NÃO | - |
| g) Consideração de escavação manual para grandes volumes de solo, quando, pelo volume e os serviços a serem executados, é recomendada – e está sendo executada na obra – a escavação mecanizada com escaveira hidráulica | NÃO | - |
| h) Consideração, na CPU do serviço “Camada de Brita 4-A/Rachão”, de brita produzida em central de britagem de 80 m³, quando o correto seria o emprego do serviço Rachão ou pedra-de-mão produzidos | NÃO | - |
| i) Consideração na CPU do serviço de Teto falso de telha de alumínio de 0,8mm de espessura com pintura eletrostática, sendo que nos projetos e especificações técnicas não há nada que indique a necessidade de tal especificidade | NÃO | - |
| j) Consideração de BDI “cheio” para os serviços cujos custos foram obtidos por meio de cotação. | SIM | 9.063.084,22 |
| k) Adoção de valor incorreto para o ISSQN no BDI da obra. | NÃO | - |
| Taxa de risco de projeto | SIM | 3.551.991,25 |
| Taxa de administração (alteração do % proposto) | NÃO | - |
| Taxa de administração (ajuste no valor final por alteração no orçamento) | SIM | 3.550.645,63 |
| Diferença Mob e Desmob (ajuste no valor final por alteração no orçamento - 3,37% do valor dos serviços) | SIM | 1.785.951,61 |
| Diferença Gerenciamento e Supervisão (ajuste no valor final por alteração no orçamento - 4,0% do valor dos serviços) | SIM | 2.119.823,87 |
| TOTAL DE REDUÇÃO NO ORÇAMENTO DA OBRA (valor de maio de 2012) | | 64.004.009,13 |

11. Todo o detalhamento quanto aos itens considerados na aprovação da 11ª Revisão Extraordinária conta das Notas Técnicas nº 037/2016/GEINV/SUINF, de 30 de setembro de 2016 e nº 180/2016/GEROR/SUINF, de 03 de outubro de 2016, bem como da própria Resolução ANTT nº 5.195, de 5 de outubro de 2016, publicada no DOU de 6 de outubro de 2016, constando do CD anexo.

12. No entanto, há questões, como a relacionada à base de cálculo de IRPJ e CSSL, que ainda pendem de definição. Sobre este ponto, a ANTT aguarda resposta à consulta formulada à Secretaria da Receita Federal do Brasil pelo Ofício nº 677/2016/DG/ANTT, de 20/09/2016. Outras questões devem ser discutidas junto ao TCU, tendo em vista a dissonância de entendimento da área técnica da ANTT.

13. De toda forma, importante registrar que assim que finalizadas essas ações, serão adotadas as providências visando seu ajuste, quando for o caso, conforme citado nas Notas Técnicas nº 037/2016/GEINV/SUINF, de 30/09/2016 e nº 180/2016/GEROR/SUINF, de 03/10/2016.

M *φ*

14. Não bastasse, compete registrar que, de acordo com os estudos elaborados por esta Agência, os valores referentes aos aportes já repassados à concessionária são inferiores ao correspondente ao avanço físico atual da Nova Subida da Serra, ou seja, aos serviços efetivamente já executados pela concessionária. Mesmo considerando os eventuais ajustes ainda pendentes de conclusão, tem-se que o valor da execução supera o montante liberado à concessionária. Não houve repasses em valores superiores àqueles efetivamente devidos à CON CER. Não há, nem houve, portanto, prejuízos ou danos ao erário, consoante Nota Técnica nº 188/2016/GEROR/SUINF, de 10/10/2016.
15. Com relação ao terceiro item, que trata da suposta desatualização e deficiência dos projetos básico e executivo, entende-se pertinente apresentar alguns esclarecimentos acerca da figura do projeto executivo em obras executadas por meio de contratos de concessão.
16. Na concessão de serviço público, diferentemente de uma contratação de obra pública, a responsabilidade pela solução técnica recai sobre a concessionária, responsável por construir e/ou manter a infraestrutura nas condições previstas no contrato durante toda a sua vigência, como se depreende do art. 2º, inciso III, da Lei 8.987/1995.
17. Nesse sentido, a concessionária tem a obrigação contratual de construir e/ou manter a infraestrutura relacionada à prestação do serviço, assumindo a responsabilidade por eventual perda ou dano decorrente dessa atividade, por toda a vigência do contrato.
18. Por isso, abre, para a concessionária, um leque de possibilidades para o dimensionamento das infraestruturas e das estratégias de manutenção, que, combinadas, atendam aos critérios, segundo sua visão, às diretrizes de sustentabilidade financeira e de prestação adequada do serviço.
19. Com isso, pode-se concluir que o risco da solução técnica recai sobre a concessionária. Diante disso, não cabe a administração buscar o detalhamento pormenorizado da solução técnica, pois tal atividade está alocada para o parceiro privado.
20. Por isso, a análise por custos unitários não condiz com a diretriz legal, pois não se trata de uma contratação de obra pública, em cujo caso, o risco da solução técnica está alocado para o poder público, diferentemente da concessão de serviços públicos.
21. Cabe aqui destacar que a Resolução ANTT nº 1.187/2005, que dispõe sobre os procedimentos de execução de obras e serviços pelas concessionárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT, em seu art. 15, preconiza que a aceitação do Projeto Executivo pela ANTT não significa a assunção de qualquer responsabilidade técnica sobre ele. É descrito ainda, em seu art. 17, que após a aceitação do projeto executivo, eventuais complementações não ensejarão revisão do valor do projeto aprovado, salvo se autorizadas pela ANTT, em virtude de fatos supervenientes.

22. Resta evidente, portanto, que eventuais ajustes e complementações ao projeto executivo atual que impliquem alterações das características físicas e operacionais da obra em execução não ensejará qualquer direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, haja vista que esta obra foi contratada com o conceito de preço global, sendo da Concessionária a responsabilidade em atender os normativos técnicos de engenharia vigentes. Ou seja, o risco de retrabalhos devido à realização da obra com o projeto executivo ainda em análise e passível de alterações e ajustes de parâmetros técnicos é da Concessionária.

23. Neste sentido, esta ANTT solicitou à CONCERT, por meio do Ofício nº 812/2016/SUINF, de 26/10/2016, a reapresentação do projeto executivo completo e revisado, e respectivo orçamento, da obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis, visando compatibilizar a documentação de engenharia com o que vem sendo executado em campo, assim como a adequação dos valores envolvidos.

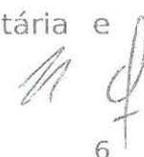
24. Por fim, conforme reconhecido pelo Secretário da SeinfraRodovias em pronunciamento da unidade do último dia 17 de agosto, a saber:

A presente auditoria representa uma abordagem inédita por parte do Tribunal de Contas da União, por adentrar na análise dos custos de uma obra inserida em um contrato de concessão, inclusive analisando aspectos tais como a qualidade do projeto e os seus custos, respeitadas as limitações inerentes à fiscalização. (grifo nosso)

25. Deste modo, significa dizer que nem mesmo há manifestações anteriores desta Corte em casos semelhantes que pudessem nortear as decisões da Agência. É preciso admitir também que as divergências de entendimentos são, em sua grande maioria, decorrentes de interpretação de legislação tributária, em relação à qual não é incomum haver dissensões.

26. Também para a Agência, a forma adotada de reequilíbrio da equação do contrato envolveu modelagem inovadora, oportunidade em que seus gestores se viram diante de situações inéditas quando decisões, também inéditas, precisaram ser tomadas. Fato é que a ANTT, diligentemente, empenhada em se alinhar com o posicionamento defendido pela área técnica do Tribunal vem demonstrar que promoveu em tempo, por meio das Resoluções citadas, os ajustes que se entende cabíveis.

27. Diante do exposto, considerando todas as ações já promovidas pela ANTT, e as em andamento, aliadas ao fato de não se verificar a existência de danos ou prejuízos ao erário ou aos usuários, vê-se que não mais persistem as premissas para eventual bloqueio da execução física, orçamentária e financeira da obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis.



28. Na oportunidade, colocamo-nos à disposição de Vossa Excelência para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,



CRISTIANO DELLA GIUSTINA
Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias



LUIZ FERNANDO CASTILHO
Superintendente de Exploração da Infraestrutura Rodoviária