

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 023.204/2015-0 [Aposos: TC 029.901/2016-2, TC 004.064/2016-0, TC 000.030/2016-3, TC 036.458/2016-3]

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta)

Responsáveis: Ana Patrícia Gonçalves Lira Ribeiro (599.524.582-15); Carlos Fernando do Nascimento (070.696.027-07); Cristiano Della Giustina (979.329.220-20); Deuzedir Martins (276.724.178-00); Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04); Josias Sampaio Cavalcante Junior (381.024.981-53); Marcelo José Gottardello (203.990.492-15); Natália Marcassa de Souza (290.513.838-60); Roberta Camilo Teles (767.632.852-72); Viviane Esse (206.461.918-61); Érico Reis Guzen (819.643.230-53)

Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (00.880.446/0001-58); Congresso Nacional (vinculador); Procuradoria da República No Município de Petrópolis (76.702.448/0001-19)

Representação legal: Sergio Bermudes (17587/OAB-RJ) e outros, representando Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio; Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Augusto Cesar Carvalho Barbosa de Souza e outros, representando Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta); Joana Barreiro Batista, representando Procuradoria da República No Município de Petrópolis.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. OBRAS DA NOVA SUBIDA DA SERRA DE PETRÓPOLIS. SUPERESTIMATIVA DE BASE DE CÁLCULO E DE ALÍQUOTAS DE IMPOSTOS INCIDENTES SOBRE OS APORTES. SOBREPREGO NO ORÇAMENTO. PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DESATUALIZADOS E DEFICIENTES. CLASSIFICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES COMO IG-P. CELEBRAÇÃO DE TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA (TED) ENTRE A ANTT E A UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, COM VISTAS À SOLUÇÃO DAS IRREGULARIDADES APONTADAS. NÃO SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES. MANUTENÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO COMO IG-P.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), peça 371, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da unidade técnica, peça 372.

Transcrevo a instrução, a seguir, *in verbis*:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de relatório de auditoria constante do Fiscobras 2016 que teve como objeto as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS), pertencentes 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) em 31/8/1995 (Contrato de Concessão PG-138/95-00).

HISTÓRICO

1. *A Unidade Técnica considerou que três das irregularidades constatadas durante a auditoria deveriam ser classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP), conforme relatório de auditoria (peça 108): a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos (achado III.1); b) sobrepreço no orçamento da obra (achado III.2); e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes (achado III.3).*

2. *O relator, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, por meio de despacho (peça 123), acolheu a manifestação da Unidade Técnica e determinou, com fulcro no item 9.4.9.2 do Acórdão 664/2016-TCU-Plenário, a classificação das citadas irregularidades como IGP. O Relator restituiu os autos a esta Unidade Técnica para realizar as comunicações e demais providências.*

3. *Após a análise das oitivas da ANTT e da Concer, esta Corte de Contas, para atender ao disposto nos §§2º e 3º, do art. 122 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), proferiu o Acórdão 18/2017-TCU-Plenário (peça 209), Ministro Relator Augusto Sherman, em substituição ao Ministro Walton Alencar, o qual confirmou a classificação das irregularidades como IGP e determinou as medidas corretivas que deveriam ser adotadas pela Agência Reguladora para sanear as irregularidades, conforme item 9.3 transcrito abaixo:*

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

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

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

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

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

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

4. A ANTT, no dia 24 de abril de 2017, protocolou o Ofício 165/2017/DG/ANTT (peça 229) no qual apresentou as medidas adotadas para atender às determinações do referido Acórdão.

5. O Tribunal, por meio do Acórdão 1.701/2017-TCU-Plenário (peça 247), Ministro Relator Walton Alencar, manteve a classificação das IGPs, com os seguintes fundamentos, conforme trechos do seu Voto (peça 248).

A ANTT refez a planilha do fluxo de caixa marginal (FCM) utilizada para cálculo do aporte pactuado no 12º termo aditivo, adotando as diretrizes do TCU relativas à incidência de tributos, referidas nos subitens 9.3.1.1 e 9.3.1.2 do Acórdão 18/2017-Plenário.

Ao fazê-lo, levou em conta os argumentos oferecidos pela Concer a respeito das correções (peça 232), em atenção ao item 9.3.3 do Acórdão 18/2017-Plenário.

Porém, por ocasião das 10ª e 11ª revisões extraordinárias, a agência reguladora já havia promovido outras alterações no FCM, sem antes conferir oportunidade de manifestação à Concer, sob protestos da concessionária (peça 232, p. 6).

Além de não ter anuído à totalidade das premissas adotadas pela agência reguladora, a Concer assevera que se opõe a quaisquer alterações em relação ao pactuado no 12º termo aditivo, a não ser que promovidas no bojo de revisão ampla e abrangente do contrato de concessão, para também incluir desequilíbrios em seu desfavor (peça 232, p. 3-8 e 17-22).

Haja vista a oposição da Concer às correções e a inexistência de pacto ou ato administrativo com aptidão para consolidá-las, com o objetivo de evitar a aposição de novos prejuízos ao Erário, reputo prudente manter a classificação IGP para a irregularidade “i”, sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal.

De acordo com a unidade instrutiva, ainda não foi entregue o detalhamento do projeto executivo da obra, o que impede a esta Corte avaliar a compatibilidade entre quantitativos de serviços, materiais e de produtividades previstos no projeto e orçamento.

*Absolutamente inviável, sob o prisma da legalidade e da moralidade administrativa, **retirar a classificação IGP das irregularidades “ii”, sobrepreço no orçamento da obra, e “iii”, projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.** (destaques no original).*

6. Além de manter a classificação das irregularidades: i) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; ii) sobrepreço no orçamento da obra; e iii) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes, como IGP; o Acórdão 1.701/2017-TCU-Plenário considerou parcialmente cumpridos os itens 9.3.1 e os subitens 9.3.1.1 e 9.3.1.2 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário. O motivo do cumprimento parcial foi o de que, apesar da ANTT ter refeito o cálculo do FCM utilizado para obter o aporte pactuado no 12º Termo Aditivo, adotando as diretrizes do TCU relativas à incidência dos tributos, não foi realizado nenhum ato administrativo para garantir que os valores apresentados na simulação serão os efetivamente válidos para o contrato.

7. A ANTT, no dia 31 de outubro de 2017, anexou aos autos, por intermédio do Ofício 509/2017/SUINF (peça 266), mídias digitais (26 DVDs e 1 Pen drive) contendo o projeto executivo consolidado e atualizado, objetivando apresentar as medidas corretivas quanto às irregularidades: sobrepreço no orçamento da obra e projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

8. Com a finalidade de atender ao disposto no §4º, do art. 122 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), foi realizada instrução (peça 350) analisando se as medidas adotadas pela Agência Reguladora cumpriram os termos proferidos nos Acórdãos 18/2017 e 1.701/2017, ambos do Plenário do TCU.

9. Referida instrução concluiu que houve alterações significativas entre o projeto inicial e o apresentado pela agência em 2017. Entretanto, este novo projeto também apresentava indícios de sobrepreço da ordem de R\$ 276.922.657,93 (ref. mai/2012). Além disso verificou-se que a ANTT havia submetido o projeto sem o ter aprovado e que o mesmo continha uma série de irregularidades já apontadas no Relatório de Análise de Projeto (RAP) 946/2017 (peça 292, p. 14-72), formulado pela empresa Spazio Urbanismo Engenharia, e que não foram esclarecidas nem pela ANTT e nem pela Concer. Finalmente, entendeu que deveria ser mantida a classificação de IGP quanto às irregularidades: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

10. Em 26 de junho de 2018, foi prolatado o Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário com os seguintes comandos:

9.1. manter a classificação de graves com recomendação de paralisação (IG-P), com fundamento no art. 122, §4º da Lei 13.473/2017, para as seguintes irregularidades:

9.1.1. sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos;

9.1.2. sobrepreço no orçamento da obra;

9.1.3. projetos básico e executivo desatualizados e deficientes;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de graves irregularidades do tipo IG-P apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S/A, com potencial dano ao erário de R\$ 276.922.657,93, e seu saneamento depende da implementação das seguintes medidas corretivas pelo órgão gestor:

9.2.1. corrigir o sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 no detalhamento do projeto apresentado, bem como as demais irregularidades descritas na instrução transcrita no relatório que não tiveram sobrepreço apurado;

9.2.2. verificar se o projeto executivo que vier a ser aprovado pela entidade:

9.2.2.1. detalha os serviços a serem feitos na obra de forma a permitir a perfeita quantificação dos materiais aplicados e dos serviços executados;

9.2.2.2. justifica a escolha de cada solução adotada e as distâncias médias de transporte necessárias ao fornecimento de materiais da obra, mormente quando divergirem das inicialmente adotadas no projeto executivo em vigor.

9.2.3. corrigir o projeto, ou justificar sua não alteração, conforme as conclusões do RAP 946/2017 (peça 292, p. 14-72);

9.2.4. disponibilizar à equipe de analistas da autarquia e às empresas contratadas para assisti-los condições para examinarem localmente o percentual de execução total da obra, assim como de cada serviço executado pela Concer, avaliando se as metodologias empregadas (tais como para a execução de OAE, emboque e desemboque do túnel e obras de contenção) obedeceram ao projeto inicial e se eram as mais recomendadas na época da aprovação do projeto;

9.2.5. nas análises sobre as pertinências das tecnologias executivas definidas no projeto executivo apresentado pela Concer, verificar se a escavação pelo método New Austrian Tunneling Method (NATM) representa a melhor escolha técnica e econômica para o túnel de 4,8 km da NSS, comparando-a com a metodologia Tunneling Boring Machine (TBM);

9.2.6. em cumprimento ao enunciado 258 da Súmula da Jurisprudência do TCU, detalhar em custos unitários os serviços orçados como verba no projeto executivo da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ;

9.2.7. formalizar, por meio de pacto ou ato administrativo, a revisão do cálculo do fluxo de caixa marginal (FCM) utilizado para o cálculo do aporte ajustado no 12º Termo Aditivo, adotando as diretrizes do TCU relativas à incidência de tributos, referidas nos subitens 9.3.1.12 e 9.3.1.2 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário, e o valor da obra sem os sobrepreços apurados na instrução que integra o presente acórdão;

9.2.8. oferecer oportunidade de manifestação à Concer sobre a necessidade de ajustes em especificações ou valores relacionados à obra sob apreciação.

9.3. Com fundamento no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, c/c art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, determinar à ANTT, mais uma vez, que envie o projeto executivo revisado ao TCU, após esgotado o processo revisório e decisório da autarquia, para apresentar a esta Corte de Contas a versão que efetivamente pretenda implantar.

11. Em virtude do plano de fiscalização de obras (Fiscobras) do Tribunal de Contas da União de 2020, e em conformidade com o art. 31, § 1º da Resolução TCU 280/2016, foi expedido o Ofício 0621/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação, de 18/9/2019, visando obter informação a ser fornecida pela ANTT quanto à implantação das medidas corretivas especificadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário e a previsão do envio do projeto executivo revisado, conforme o comando do item 9.3 daquele acórdão.

12. A resposta foi enviada em 24 de setembro do presente ano, por meio do Ofício SEI 12885/2019/GAB/DIR-ANTT, o qual encaminhou o Despacho GEENG/SUINF 1435423, expedido pela Gerência de Engenharia e Meio Ambiente de Rodovias da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária da ANTT, contendo as informações requeridas (peças 369 e 370).

EXAME TÉCNICO

13. A presente instrução tem por objetivo analisar se as ações efetuadas pela ANTT têm ou não o condão de afastar a classificação de IGP para as irregularidades apontadas no item 9.1 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário.

Manifestação da ANTT

14. A ANTT informa que foi realizado o TED 003/2018/ANTT com a Universidade Federal de Santa Catarina, cujo plano de trabalho contempla, dentre outras necessidades do projeto, a implantação de todas as medidas corretivas relacionadas ao projeto e ao orçamento das obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ.

15. O Objetivo 1 desse TED tem os seguintes propósitos:

a. Identificar as quantidades físicas e valores financeiros das obras executadas, integral ou parcialmente;

b. Avaliar, para cada serviço executado, se as metodologias empregadas obedeceram ao projeto original e eram as mais recomendadas na época da aprovação do projeto;

c. No que se refere ao túnel, avaliar a pertinência da tecnologia executiva definida no Projeto Executivo inicial, sobretudo a comparação entre os métodos New Austrian Tunneling Method (NATM) e Tunneling Boring Machine (TBM);

d. Verificar as distâncias médias de transporte (DMT) especificadas em projetos; e

e. Fornecer todos os elementos necessários à elaboração do orçamento da obra, em conjunto com o Projeto Executivo de 2018.

16. As atividades contidas nesse objetivo passarão por cinco fases, quais sejam:

a. Fase 1A: definições iniciais;

b. Fase 1B: inventário das obras executadas total ou parcialmente em campo;

c. Fase 1C: análise do Projeto Executivo e orçamento;

d. Fase 1D: revisão parcial e atualização do Projeto Executivo e orçamento; e

e. Fase 1E: acompanhamento.

17. Para a execução dessas fases estão previstos: trabalhos de campo; levantamento das quantidades e serviços executados; novos estudos ou volumes de projeto, caso necessário; avaliação dos apontamentos do Ministério Público Federal, avaliação dos apontamentos do TCU; análise dos aspectos relacionados à Auditoria de Segurança Viária, exame de aderência do projeto às normas da ABNT; análise e revisão do orçamento, conforme apontamentos da ANTT e do TCU, entre outras ações necessárias ao atendimento dos comandos do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário.

18. Dessa forma, a ANTT entende que o TED visa cumprir os comandos relacionados “à análise, justificativa e adequação do projeto (itens 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.3, 9.2.5, 9.3 do Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário) e do orçamento (itens 9.2.1, 9.2.2.1, 9.2.6, 9.3 do mesmo Acórdão), assim como relacionados à verificação e aferição das condições locais e dos serviços efetivamente executados (item 9.2.4 do mesmo Acórdão)”.

19. Quanto ao item 9.2.7, entende que “é necessária a conclusão das atividades em execução, ficando essa etapa para um momento posterior à manifestação da CONCERT sobre as análises realizadas, quando teremos um valor final para as obras, projetadas e executadas”.

20. Quanto ao item 9.2.8, diz que será necessária a conclusão dos trabalhos para apresentação consolidada das avaliações à CONCERT para suas considerações. Não obstante, à medida que as questões de projetos são analisadas, a concessionária é solicitada a se manifestar.

21. Informa que o cronograma do TED prevê o fim das atividades relacionadas aos comandos do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário para o dia 21 de dezembro de 2019.

Análise

22. As informações prestadas pela ANTT vão no sentido de demonstrar que a agência está realizando os procedimentos visando o saneamento dos achados que foram classificados como IGP. Entretanto, como a própria autarquia indicou, o final dos procedimentos está previsto para o dia 21 de dezembro de 2019, caso se cumpra o cronograma. Seria ainda necessário a revisão do cálculo do fluxo de caixa marginal, e a manifestação da Concer sobre a necessidade de ajustes em especificações ou valores relacionados à obra sobre apreciação (itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário).

23. Entre os propósitos do Objetivo 1 do TED 003/2018/ANTT, estão previstas ações que permitirão:

a. o detalhamento dos serviços a serem feitos na obra de forma a permitir a perfeita quantificação dos materiais aplicados e dos serviços executados (subitem 9.2.2.1 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário);

b. a justificativa da escolha de cada solução adotada e as distâncias médias de transporte (subitem 9.2.2.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário);

c. a revisão parcial e a atualização do projeto executivo e do orçamento (subitens 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário);

d. o exame local do percentual de execução total da obra e de cada serviço executado pela Concer, assim como a obediência dos serviços executados ao projeto original (subitem 9.2.4 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário);

e. pertinência da metodologia executiva para execução do túnel (subitem 9.2.5 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário); e

f. o detalhamento dos serviços orçados como verba (subitem 9.2.6 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário).

24. Entretanto, esses ainda são passos incipientes, que não geraram nenhum ato da ANTT que efetivamente corrigisse os apontamentos dos achados de auditoria que foram classificados como IGP. Ou seja, ainda não existe projeto revisado, incluindo seu orçamento, formalmente aprovado pela agência, assim como não houve ato administrativo que revisasse o cálculo do fluxo de caixa marginal utilizado no aporte do 12º Termo Aditivo.

25. Assim, neste momento processual, não há que se falar em alteração da classificação dos achados enquadrados como IGP, por não haver nenhum ato que possa ser examinado por esta corte de contas.

CONCLUSÃO

26. Após análise das informações sobre a implantação de medidas corretivas especificadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário, verificou-se que foi realizado o TED 003/2018/ANTT com a Universidade Federal de Santa Catarina. Os objetivos desse TED vão ao encontro dos comandos contidos no referido item 9.2, porém, ainda estão em execução, não gerando nenhum ato formal da ANTT de revisão do projeto e do orçamento das obras da nova subida da serra de Petrópolis/RJ ou do cálculo do fluxo de caixa marginal utilizado no aporte do 12º Termo Aditivo.

27. Pela falta de ato administrativo que possa ser analisado pelo TCU, propõe-se a manutenção da classificação de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação para os achados: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

28. Por conseguinte, sugere-se o envio de nova comunicação ao Congresso Nacional, informando que as medidas possíveis de sanear esses indícios de irregularidade são os mesmos já determinados no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

1. manter a classificação de graves com recomendação de paralisação (IGP), com fundamento no art. 122, §4º da Lei 13.473/2017, para as seguintes irregularidades: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal

decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes;

2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio S/A – CONCER, com potencial dano ao erário de R\$ 276.922.657,93, e que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário.

3. encaminhar cópia da deliberação, do voto condutor e do relatório à(ao): Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; Deputado Hugo Leal; 1ª Vara da Justiça Federal de Petrópolis/RJ; Procuradoria da República em Petrópolis/RJ; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Viação e Transportes, ambas da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle e à Comissão de Serviços de Infraestrutura, ambas do Senado Federal; e à 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal.”

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria, no âmbito do Fiscobras 2016, cujo objeto foi a obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS), na 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), em 31/8/1995 (Contrato de Concessão PG 138/95-00).

Por meio do Acórdão 1.452/2018-Plenário, este colegiado manteve a classificação como “índice de irregularidade grave com recomendação de paralização” (IG-P) dos achados de auditoria referentes a: i) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; ii) sobrepreço no orçamento da obra; e iii) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

Em razão das ocorrências acima, estabeleceu um rol de medidas, consignadas nos itens 9.2.1 a 9.2.8 (a seguir transcritos), necessárias à correção das irregularidades apontadas, bem como, reiterou a determinação no sentido de que a ANTT envie a esta Corte de Contas o projeto executivo da obra revisado, com posterior apresentação da versão a ser efetivamente implantada:

“9.2.1. corrigir o sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 no detalhamento do projeto apresentado, bem como as demais irregularidades descritas na instrução transcrita no relatório que não tiveram sobrepreço apurado;

9.2.2. verificar se o projeto executivo que vier a ser aprovado pela entidade:

9.2.2.1. detalha os serviços a serem feitos na obra de forma a permitir a perfeita quantificação dos materiais aplicados e dos serviços executados;

9.2.2.2. justifica a escolha de cada solução adotada e as distâncias médias de transporte necessárias ao fornecimento de materiais da obra, mormente quando divergirem das inicialmente adotadas no projeto executivo em vigor.

9.2.3. corrigir o projeto, ou justificar sua não alteração, conforme as conclusões do RAP 946/2017 (peça 292, p. 14-72);

9.2.4. disponibilizar à equipe de analistas da autarquia e às empresas contratadas para assisti-los condições para examinarem localmente o percentual de execução total da obra, assim como de cada serviço executado pela Concer, avaliando se as metodologias empregadas (tais como para a execução de OAE, emboque e desemboque do túnel e obras de contenção) obedeceram ao projeto inicial e se eram as mais recomendadas na época da aprovação do projeto;

9.2.5. nas análises sobre as pertinências das tecnologias executivas definidas no projeto executivo apresentado pela Concer, verificar se a escavação pelo método New Austrian Tunneling Method (NATM) representa a melhor escolha técnica e econômica para o túnel de 4,8 km da NSS, comparando-a com a metodologia Tunneling Boring Machine (TBM);

9.2.6. em cumprimento ao enunciado 258 da Súmula da Jurisprudência do TCU, detalhar em custos unitários os serviços orçados como verba no projeto executivo da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ;

9.2.7. formalizar, por meio de pacto ou ato administrativo, a revisão do cálculo do fluxo de caixa marginal (FCM) utilizado para o cálculo do aporte ajustado no 12º Termo Aditivo, adotando as diretrizes do TCU relativas à incidência de tributos, referidas nos

subitens 9.3.1.12 e 9.3.1.2 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário, e o valor da obra sem os sobrepreços apurados na instrução que integra o presente acórdão;

9.2.8. oferecer oportunidade de manifestação à Concer sobre a necessidade de ajustes em especificações ou valores relacionados à obra sob apreciação.”

Tendo em vista o plano de fiscalização de obras (Fiscobras) para o ano de 2020 e o disposto no art. 31, § 1º, da Resolução TCU 280/2016, foi expedido ofício à ANTT para que informasse o estágio de implementação das medidas corretivas especificadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-Plenário e a data prevista para o envio do projeto executivo revisado, conforme o comando do item 9.3 daquele acórdão.

Em resposta (peças 369 e 370), a Gerência de Engenharia e Meio Ambiente de Rodovias da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária da ANTT informou que foi formalizado com a Universidade Federal de Santa Catarina o Termo de Execução Descentralizada (TED) 003/2018/ANTT, que tem por objeto a implementação das medidas corretivas relacionadas ao projeto e ao orçamento das obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ.

A ANTT considerou que, por meio do TED, cumprirá os comandos relacionados à análise, justificativa e adaptação do projeto (itens 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.3, 9.2.5, 9.3 do Acórdão 1452/2018-TCU Plenário) e do orçamento (itens 9.2.1, 9.2.2.1, 9.2.6, 9.3 do mesmo Acórdão), bem como, à verificação e aferição das condições locais e dos serviços efetivamente executados (item 9.2.4 do mesmo Acórdão).

A Agência acrescentou que a formalização da revisão do cálculo do fluxo de caixa marginal somente poderá ser realizada após a conclusão dos trabalhos relacionados ao TED e posteriormente à manifestação da CONKER sobre as análises realizadas.

Informou ainda que, conforme o cronograma do TED, a conclusão das atividades referentes aos comandos do Acórdão 1.452/2018-Plenário está prevista para 21/12/2019.

Embora o escopo do TED vá ao encontro das medidas determinadas pelo TCU, não foram apresentados documentos demonstrando que a ANTT tenha emitido qualquer ato corrigindo as irregularidades classificadas como IG-P. Não há projeto e orçamento revisados e formalmente aprovados pela Agência, tampouco, houve ato administrativo revisando o cálculo do fluxo de caixa marginal utilizado no aporte do 12º Termo Aditivo.

Pelo exposto, com fundamento no art. 123, § 4º da Lei 13.707/2018, mantenho a classificação das seguintes irregularidades como graves com recomendação de paralisação (IG-P): i) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; ii) sobrepreço no orçamento da obra; e iii) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes; e comunico esta decisão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de outubro de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



ACÓRDÃO Nº 2443/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.204/2015-0.
- 1.1. Apensos: 029.901/2016-2; 004.064/2016-0; 000.030/2016-3; 036.458/2016-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (00.880.446/0001-58); Congresso Nacional (vinculador); Procuradoria da República No Município de Petrópolis (76.702.448/0001-19)
 - 3.2. Responsáveis: Ana Patrícia Gonçalves Lira Ribeiro (599.524.582-15); Carlos Fernando do Nascimento (070.696.027-07); Cristiano Della Giustina (979.329.220-20); Deuzedir Martins (276.724.178-00); Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04); Josias Sampaio Cavalcante Junior (381.024.981-53); Marcelo José Gottardello (203.990.492-15); Natália Marcassa de Souza (290.513.838-60); Roberta Camilo Teles (767.632.852-72); Viviane Esse (206.461.918-61); Érico Reis Guzen (819.643.230-53).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).
8. Representação legal:
 - 8.1. Sergio Bermudes (17587/OAB-RJ) e outros, representando Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio.
 - 8.2. Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres.
 - 8.3. Augusto Cesar Carvalho Barbosa de Souza e outros, representando Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta).
 - 8.4. Joana Barreiro Batista, representando Procuradoria da República No Município de Petrópolis.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria, constante do Fiscobras 2016, em que, na atual fase processual, se examina a implementação das medidas consignadas nos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.452/2018-Plenário, nos termos do art. 31, III, da Resolução TCU 280/2016;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 123, § 4º da Lei 13.707/2018 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. manter a classificação de graves com recomendação de paralisação (IG-P) para as seguintes irregularidades:

9.1.1. sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos;

9.1.2. sobrepreço no orçamento da obra;

9.1.3. projetos básico e executivo desatualizados e deficientes;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ concedido à Companhia de Concessão

Rodoviária Juiz de Fora- Rio S/ A – CON CER, com potencial dano ao erário de R\$ 276.922.657,93, e que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, das medidas elencadas no item 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.452/2018-Plenário;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à(ao): Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; Deputado Hugo Leal; 1ª Vara da Justiça Federal de Petrópolis/RJ; Procuradoria da República em Petrópolis/RJ; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Viação e Transportes, ambas da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle e à Comissão de Serviços de Infraestrutura, ambas do Senado Federal; e à 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal.

10. Ata nº 39/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2443-39/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral