



# CONGRESSO NACIONAL

## AVISO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 19, DE 2016

(Aviso nº 753 de 2016, na origem)

Encaminha, em cumprimento ao caput do art. 122 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), atualização de informações sobre obras com indícios de irregularidades graves (Fiscobras - 2016).

**AUTORIA:** Tribunal de Contas da União

**DESPACHO:** À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

**PUBLICAÇÃO:** DCN de 14/09/2016



[Página da matéria](#)



NA

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 753 -GP/TCU

Brasília, 30 de agosto de 2016.

Senhor Presidente,

Com meus cordiais cumprimentos, encaminho a Vossa Excelência em mídia digital (CD), consoante disposto no art. 122, caput, da Lei nº 13.242/2015 (LDO/2016), cópia do Despacho (acompanhado das respectivas instruções técnicas) exarado, em 19/8/2016, nos autos do TC-023.204/2015-0, mediante o qual o Ministro Walton Alencar Rodrigues determinou, “com fulcro no item 9.4.9.2 do Acórdão 664/2016-TCU - Plenário, a classificação das irregularidades listadas a seguir como graves com recomendação de paralisação (IGP): 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”.

O referido processo trata de relatório de auditoria de obras, constante do Fiscobras 2016, que teve como objeto as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS) pertencente à Rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG - Rio de Janeiro, concedida à CONCER em 31/8/1995 (Contrato de Concessão PG-138/95-00).

Atenciosamente,

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal ARTHUR LIRA  
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO  
Congresso Nacional  
Brasília - DF

COFF/CONEP  
2016  
12/8

**TC 023.204/2015-0**

**Natureza:** Relatório de Auditoria

**Unidade Jurisdicionada:** Agência Nacional de Transportes Terrestres.

**Responsáveis:** Ana Patrícia Gonçalves Lira (599.524.582-15); Carlos Fernando do Nascimento (070.696.027-07); Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S.A. (00.880.446/0001-58); 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); Congresso Nacional (vinculador) (); Procuradoria da República no Município de Petrópolis (76.702.448/0001-19)

**DESPACHO**

Trata-se de auditoria de obras constante do Fiscobras 2016 que teve como objeto as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, 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 de outubro de 1995 (Contrato de Concessão PG-138/95-00).

Acolho a manifestação da unidade técnica constante da instrução que integra a peça 119 destes autos, cujo teor adoto como razões de decidir, e determino, com fulcro no item 9.4.9.2 do Acórdão 664/2016 – TCU – Plenário, a classificação das irregularidades listadas a seguir como graves com recomendação de paralisação (IGP): 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.

Na forma do art. 117, § 10, da Lei 13.242/2015, “o enquadramento na classificação a que se refere o § 9º poderá ser revisto a qualquer tempo mediante ulterior decisão monocrática ou colegiada do Tribunal de Contas da União, em face de novos elementos de fato e de direito apresentados pelos interessados”.

Restituam-se os autos à unidade técnica para continuar a instrução do feito bem como para realizar as comunicações e demais providências disciplinadas no Acórdão 664/2016 – TCU – Plenário.

Brasília, 19 de agosto 2016.

(Assinado Eletronicamente)  
**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
Relator

**TC 023.204/2015-0**

**Tipo:** Relatório de Auditoria

**Unidade Jurisdicionada:** Agência Nacional de Transportes (ANTT)

**Responsáveis:** Ana Patrícia Gonçalves Lira (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) e Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S.A.(00.880.446/0001-58)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar

## PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta da equipe e do respectivo diretor, no sentido de manter inalteradas as propostas do relatório de auditoria (peça 108), mesmo diante da manifestação preliminar da ANTT (peça 113).

2. Para um entendimento mais célere da matéria tratada neste processo, entendo ser pertinente apresentar algumas considerações a respeito da auditoria e do respectivo contexto de sua realização, enfatizando que: i) o presente trabalho está correlacionado a outros processos ainda em análise no TCU; ii) trata-se de uma abordagem inédita no âmbito das fiscalizações de obras; iii) a auditoria não causou paralisação da obra; iv) o Ministério Público Federal também está investigando outros indícios de irregularidades não abrangidas na auditoria do TCU; v) não foi analisada neste processo a legalidade do termo aditivo e o respectivo aporte de recursos públicos; e, vi) os processos correlacionados, ainda em análise, apontam para o risco de falta de economicidade da aplicação da metodologia do Fluxo de Caixa Marginal.

3. Além deste TC 023.204/2015-0 (Auditoria de Conformidade na Execução das Obras de Construção da BR-040/RJ, no segmento da Serra de Petrópolis), há os seguintes processos tratando do trecho da rodovia BR 040/MG/RJ entre Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (Concer): TC 014.689/2014-6 (aguardando minuta do MPTCU); TC 025.322/2015-0 (ao qual foram apensados os TC 022.727/2014-0 e 020.842/2014-7, em análise na SeinfraRodovia); e TC 026.045/2015-0 (apensado ao TC 019.494/2014-9, em análise na SeinfraHidroFerrovia).

4. 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. Como a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, a realização de uma auditoria de conformidade no contrato de concessão se mostrou incontestável, sobretudo diante da análise de risco que empreendera a unidade técnica deste Tribunal.

5. A inspeção por parte da equipe de auditoria iniciou-se em momento no qual as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS) estavam praticamente paralisadas, conforme amplamente relatado nos noticiosos regionais, de outubro 2015 (peças 114 e 115). Outras edições jornalísticas recentes, de agosto de 2016, informam sobre a paralisia completa da obra decorrente, entre outros motivos, de atrasos de pagamentos aos trabalhadores e falta de repasse do Governo Federal (peça 116). Os próprios relatórios de acompanhamento da ANTT, conforme evidenciado pela equipe de auditoria (peça 108, p. 28-29), noticiam que os atrasos de cronograma se iniciaram em 2014, havendo uma significativa ampliação dessa morosidade em 2015.

6. Tais notícias deixam claro que a paralisação, de fato, da obra da NSS em nada se correlaciona com os apontamentos deste processo (indícios de irregularidade graves com recomendação de paralisação – IGP, dos achados III.1, III.2 e III.3 do Relatório da Fiscalização 379/2015). Tampouco se relaciona com a atuação do TCU nos demais processos listados acima. A classificação de “obra com irregularidade com recomendação de paralisação” surge nos presentes autos por força da regra contida na alínea “a”, inciso IV, art. 112 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015) e não afetou o cronograma da obra.

7. Ainda sobre fatos anteriores a esta auditoria, cabe alertar que a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção, no âmbito de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal, por meio do Laudo Técnico nº 030/2015/5ª CCR, de junho de 2015, concluiu, entre outras ocorrências, que: “(i) o Projeto das obras da Nova Subida da Serra (NSS) da BR-040, encontra-se incompleto e sem uma equação financeira totalmente definida, pondo em risco a própria obra, o Tesouro e a Sociedade, conforme exposto no Laudo Pericial nº 39/2012/5ª CCR, Pareceres posteriores e confirmado pelos documentos ‘Relatório de Análise de Projetos nº 1858/2014 da ANTT’, especialmente sua conclusão e o ‘Parecer Técnico Sistêmico Conclusivo do Eng. Fernando MacDowell, (...)’”.

8. Portanto, já havia diversos questionamentos técnicos acerca da NSS, que ainda persistem, conforme se observa do recente Laudo Técnico nº 01/2016 – SEAP – MPF – Judicial (peça 118).

9. Por último, merece relevo a apropriada ressalva trazida no resumo do relatório de auditoria (peça 108) de que a fiscalização não analisou a legalidade do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 ou das premissas nele adotadas. O que se buscou nesta fiscalização foi, tão somente, verificar a razoabilidade dos valores alocados para a realização da Obra da NSS, não representando tal análise uma ratificação do modelo de Fluxo de Caixa Marginal (FCM) concebido pela ANTT e regulamentado na Resolução-ANTT 3.651/2011.

10. Tal alerta se mostrou oportuno porquanto a questão da legalidade dos aditivos nos contratos de concessão rodoviários, incluindo a economicidade e outras consequências nos contratos vigentes, ainda está sendo examinada nos processos TC 014.689/2014-6 e TC 025.322/2015-0.

11. A presente auditoria partiu da situação concreta na qual o referido termo aditivo fora assinado em 2014 e, a partir dessa realidade posta, verificou a razoabilidade dos valores considerados dentro da modelagem adotada pela ANTT com base no FCM.

12. Dentro desse escopo planejado, as principais constatações da auditoria foram: 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; sobrepreço no orçamento da obra; projetos básico e executivo desatualizados e deficientes; existência de atrasos significativos nas obras e serviços; fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa e impropriedades na execução orçamentária.

13. Todavia, o exame que está sendo empreendido pela SeinfraRodovia no processo TC 025.322/2015-0, em conjunto com as informações de um outro processo, TC 033.102/2015-5, relativo às contratações do DNIT com a utilização do Regime Diferenciado de Contratações, está suscitando um novo indício de falta de economicidade, ou, em outros termos, de não maximização da função de utilidade de recursos públicos, pela aplicação concreta da Resolução-ANTT 3.651/2011.

14. Embora se trate de um problema ainda não formalmente apresentado aos gestores responsáveis, por não ter sido objeto da presente auditoria, há que se considerar, desde já, os objetivos do TCU, expressos em seu plano estratégico, de induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos e de fomentar a Administração Pública transparente.

15. Diante desses objetivos estratégicos, entendo que a simples menção, neste momento, desse risco de falta de economicidade na fórmula adotada pela ANTT para a implementação de investimentos novos em contratos de concessão poderá induzir a própria agência a examinar melhor os seus normativos, independentemente do questionamento formal por parte do TCU, que certamente ocorrerá em breve. Tal entendimento se reforça diante das recentes iniciativas de diálogo adotadas pelo corpo diretivo dessa autarquia, que verbalizou, em reuniões técnicas recentes, a pretensão de encontrar nas instituições públicas ligadas ao controle interno e externo as diretrizes necessárias para a tomada de decisão segura, cingida no princípio da segurança jurídica e alinhada com o interesse público.

16. Que as observações deste despacho, portanto, sejam vistas como sinal de boa vontade na construção desse diálogo institucional.

17. Com essas observações adicionais, submeto a matéria ao Relator com proposta de manter inalterados os encaminhamentos do relatório de auditoria, conforme peça 108 destes autos.

SeinfraRod, em 17 de agosto de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*  
ANDRÉ LUIZ F. DA SILVA VITAL  
Matrícula 6232-4  
Secretário

**TC 023.204/2015-0**

**Tipo:** Relatório de Auditoria

**Unidade jurisdicionada:** Agência Nacional de Transportes Terrestres

**Responsáveis:** Ana Patrícia Gonçalves Lira (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) e Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S.A.(00.880.446/0001-58)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar

## 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

2. Em conformidade com o disposto no item 145 das Normas de Auditoria do TCU e por apresentar achados de alta complexidade ou de grande impacto, foi realizada a etapa de envio de Relatório Preliminar por meio do Ofício 0428/2016-TCU/SeinfraRodovias, de 16/6/2016, e do Ofício 0436/2016-TCU/SeinfraRodovia, de 23/6/2016. Entretanto, mesmo após os comentários do gestor (peça 38), permaneceram as propostas de indícios de irregularidade graves com recomendação de paralisação (IGP), nos achados **III.1**, **III.2** e **III.3** do Relatório da Fiscalização 379/2015.

3. Assim, em cumprimento ao art. 112, § 9º da Lei 13.080/2015 (LDO 2015), foi encaminhado à ANTT, por intermédio do Ofício 504/2016-TCU/SeinfraRodovias, de 21/7/2016 (peça 111), o relatório de auditoria conclusivo no âmbito da Unidade Técnica em 18/7/2016 (peça 108), para fins de manifestação preliminar, no prazo improrrogável de quinze dias corridos.

4. Dentro do prazo consignado, por meio do Ofício 569/2016/DG/ANTT (peça 113), a ANTT encaminhou a manifestação preliminar.

## EXAME TÉCNICO

5. A presente instrução tem por objetivo analisar a manifestação preliminar da ANTT relativa aos indícios de irregularidades tipificados como proposta de IGP, itens **III.1**, **III.2** e **III.3** do Relatório de Fiscalização 379/2015.

## **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 (achado III.1)**

6. A equipe de auditoria apontou sobrepreço de R\$ 62,1 milhões (ref. abril/1995) sobre o valor do aporte financeiro a ser despendido, pela ANTT, por meio do Orçamento Geral da União, dos quais R\$ 15,8 milhões já foram pagos indevidamente à Concer. Em valores referentes à data-base do orçamento, o sobrepreço alcança o montante de R\$ 203,8 milhões (ref. maio/2012), e o superfaturamento, R\$ 51,8 milhões (ref. maio/2012).

7. As razões desse sobrepreço são as premissas equivocadas do Fluxo de Caixa Marginal (FCM) elaborado pela ANTT, no que se refere aos seguintes itens:

a) superestimativa na alíquota do imposto de renda, de 25%, apesar de a legislação prever alíquota de 15%;

b) 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;

c) superestimativa na alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido, de 9,0909%, apesar de a legislação prever alíquota de 9%;

d) superestimativa da base de cálculo do IRPJ e da CSSL em razão do diferimento das despesas de depreciação, em contrariedade às normas contábeis aplicáveis; e

e) 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.

### I.1 Manifestação da ANTT (peça 113, p. 3-17)

8. De início, a ANTT contextualiza que a planilha do Fluxo de Caixa Marginal (FCM) utilizada para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, em decorrência da inserção de obras e serviços não acordados no contrato inicial, foi modelada, em 2011, para tratar, originariamente, de reequilíbrio por meio de alteração da Tarifa Básica de Pedágio, método até então utilizado pela ANTT. No caso em questão, a forma de reequilíbrio efetivamente adotada foi o pagamento de aporte à concessionária. Tal situação implicou a realização de algumas adaptações, não previstas inicialmente na planilha do FCM.

9. Nesse contexto, a manifestação em apreço reitera o Memorando 106/2016/GEROR/SUINF, de 4/7/2016 (peça 38, p. 3-10), admitindo que eventuais erros materiais e premissas equivocadas podem ser corrigidos. Isso é possível porque existe a previsão do pagamento de mais duas parcelas de aporte financeiro a Concer.

10. Especificamente quanto as impropriedades a) “superestimativa na alíquota do imposto de renda, de 25%, apesar de a legislação prever alíquota de 15%” e b) “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”; contesta a aplicabilidade dos critérios de auditoria adotados pela equipe de fiscalização.

11. Em síntese, argumenta que os critérios usados na auditoria, quais sejam os Acórdãos 2.154/2007-TCU-Plenário (Ministro Relator Ubiratan Aguiar) e 2.927/2011-TCU-Plenário (Ministro Walton Alencar Rodrigues), bem como a Resolução ANTT 3.651/2011, trataram da adoção de uma Taxa Interna de Retorno (TIR) mais justa e condizente com a realidade econômica do país. As decisões do TCU não trataram de premissas relacionadas à tributação ou à desconsideração do plano de negócio vencedor do leilão – Fluxo de Caixa Original (FCO), excetuando o valor atualizado da TIR para os FCM de novos investimentos incluídos no contrato.

12. Adiante, ratifica que, salvo para a TIR, o uso da alíquota atual do imposto sobre a renda não faz parte da metodologia do FCM proposta pela Resolução ANTT 3.561/2011, entretanto, este ponto pode vir a ser modificado. Para tanto, seria necessária a alteração de cláusulas contratuais por meio de Termos Aditivos. Como exemplo de disposição a ser alterada, menciona o item 64 do Contrato PG-138/95-00, firmado com a CON CER (peça 113, p.11):

64. A TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO será revista para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos da CONCESSIONÁRIA e a retribuição dos usuários da RODOVIA, expressa no valor da TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO, com a finalidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do CONTRATO de concessão, nos seguintes casos:

a) **Ressalvados os impostos sobre a renda**, sempre que forem criados alterados ou extintos outros tributos ou (...) (destaques originais)

13. No que diz respeito ao item c) “superestimativa na alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido, de 9,0909%, apesar de a legislação prever alíquota de 9%”; a Agência reconhece a impropriedade e anuncia que procederá à correção do erro material e o impacto decorrente fará parte de Revisão Extraordinária.

14. Quanto ao item d) ”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”; a ANTT reconhece a impropriedade e anuncia que procederá à correção desse erro de premissa e o impacto decorrente fará parte de Revisão Extraordinária.

15. Relativamente ao item d) “superestimativa da base de cálculo do IRPJ e da CSSL em razão do diferimento das despesas de depreciação, em contrariedade às normas contábeis aplicáveis”, a Agência expôs que o relatório de fiscalização não esclareceu suficientemente essa obrigação. Mesmo assim, está tentando agendar reunião com técnicos da Receita Federal, visando maior esclarecimento sobre o assunto.

16. Em complemento, apresenta a transcrição do item 2.6 do Anexo II do 12º Termo Aditivo, transcrito abaixo (peça 113, p. 13), o qual prevê a depreciação linear dos investimentos até o final do contrato, respeitando as regras e critérios estabelecidos pela Receita Federal. Assim, caso a Receita Federal apresente entendimento diverso, será efetuada a adequação necessária.

#### 2.6 DEPRECIÇÃO

Para o cálculo da depreciação e da amortização dos investimentos será utilizado o critério de depreciação linear dos investimentos, **respeitando as regras e critérios estabelecidos pela Receita Federal** e considerando o prazo estabelecido no Fluxo de Caixa Marginal, garantindo sua depreciação total até o último ano estabelecido. (grifos originais)

17. Quanto ao item e) “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”; a ANTT reconhece a impropriedade e anuncia que procederá à correção desse erro de premissa e o impacto decorrente fará parte de Revisão Extraordinária.

#### I.2 Análise

18. Foram apontados cinco itens atinentes ao indício de irregularidade em questão. A Autarquia reconhece que os itens “c” e “e” são procedentes e anuncia que suas correções serão efetuadas mediante Revisão Extraordinária, porém, não há ainda uma concordância expressa do Concessionário sobre o aceite dessas adequações. Resta em discussão, portanto os itens “a”, “b” e “d”.

19. Quanto aos itens “a” e “b”, o ponto fulcral da divergência é em que medida, no caso de reequilíbrio por meio de aporte financeiro, a metodologia do FCM deve considerar as condições atuais do imposto sobre a renda (alíquota e adicional) ou aquelas vigentes à época da celebração do contrato e constantes do Fluxo de Caixa Original.

20. Segundo a ANTT, as condições atuais do imposto sobre a renda devem impactar tão somente a TIR utilizada no FCM, permanecendo em relação aos demais itens a condição vigente à época do ajuste inaugural da concessão.

21. Esse argumento não encontra respaldo técnico e subverte a lógica subjacente à metodologia do FCM, pois, na determinação dos fluxos marginais, as receitas e as despesas, inclusive aquelas que representam um risco do concessionário – tráfego de veículos, taxa interna de retorno, tributos e outros, devem refletir a situação econômico-fiscal vigente no país. Esse entendimento encontra respaldo no próprio conceito de Fluxo de Caixa Marginal diversas vezes mencionado em pronunciamentos do TCU, a exemplo dos Acórdãos 101/2007, Ministro Relator Augusto Nardes, 682/2010, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues e 2.104/2008, Ministro Relator Ubiratan Aguiar, todos do Plenário do TCU.

22. Como fator contrário a esse entendimento, a Agência cita, também, o item 64 do Contrato PG-138/95-00, firmado com a Concer. Essa cláusula retrata o disposto no §3º, art. 9º da Lei 8.987/1995:

**Ressalvados os impostos sobre a renda**, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso (grifo nosso)

23. Importante observar que a prescrição em tela aplica-se aos casos de revisão tarifária, portanto não representa impeditivo legal para que, nos de casos de reequilíbrio em função de obras não previstas, se leve em conta as condições atuais do imposto sobre a renda na elaboração do FCM. Aliás, entendimento diverso, implica acatar condições lesivas ao Erário e extraordinariamente favoráveis ao contratado

24. Relativamente ao item “d”, a ANTT considera que o relatório de auditoria não foi claro. Para melhor esclarecer, no essencial, a questão suscitada remete à correta identificação do modelo contábil a ser empregado na consecução de obras não previstas inicialmente, posto que isso repercute no FCM.

25. Segundo a Orientação OCPC 05 – Contratos de Concessão, do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, a identificação do modelo contábil está vinculada ao responsável pela remuneração ao concessionário em decorrência dos serviços de construção efetuados.

26. Logo, quando um concessionário é remunerado pelos usuários dos serviços públicos mediante tarifa, o valor despendido na obra deve ser reconhecido no ativo intangível, pois haverá a aquisição de um direito de exploração em troca dos serviços de construção. Por outro lado, quando o responsável pela remuneração dos investimentos for o poder concedente é necessário o reconhecimento como ativo financeiro. Portanto, as obras objeto da auditoria, por terem sido custeadas mediante aporte financeiro para a Concer, devem ser tratadas como ativo financeiro.

27. Isso é relevante porque o ativo intangível pode ter reconhecida a sua amortização; no caso do FCM da Concer impropriamente designou-se como depreciação. Nesse cenário, relevante identificar que a depreciação se refere a bens materiais. Já a amortização diz respeito a direitos (bens imateriais) ou aplicação em bens de uso temporário que não integrarão o patrimônio da entidade. Ou seja, caso as obras em questão fossem remuneradas a partir da tarifa, seria cabível a amortização do valor gasto ao longo do período da concessão.

28. A ANTT trouxe à luz o item 2.6 do Anexo II do 12º Termo Aditivo referente as obras em questão, o qual possibilita a depreciação e a amortização dos investimentos, respeitando as

regras e critérios estabelecidos pela Receita Federal e considerando o prazo estabelecido no FCM. Portanto, antes de lançar no FCM a amortização do valor do aporte financeiro, deveria certificar-se das normas contábeis e fiscais aderentes ao caso.

29. Outro aspecto contábil, com reflexo no fluxo de caixa, desconsiderado foi a correlação entre receitas e despesas, conforme o período incorrido. Tal fato, demonstrado no relatório de auditoria, acarreta estimativa de IRPJ e de CSSL sobre uma base de cálculo não aderente aos procedimentos contábeis estabelecidos, haja vista que a contabilidade da empresa concessionária deve seguir as Orientações Contábeis OCPC 05.

30. Por fim, verifica-se que os argumentos trazidos na manifestação do gestor não foram aptos a descaracterizar o indício de irregularidade tampouco afastam os critérios que justificam a tipificação do achado como IGP.

## **II. Sobrepreço no orçamento da obra (achado III.2)**

31. A equipe de auditoria ao analisar a parte “A” da curva ABC do orçamento da obra da NSS, constatou um sobrepreço total de R\$ 97.136.680,95 (ref. maio/2012), sendo R\$ 72.800.201,81 devido a custos superiores ao paradigma, não adoção de BDI diferenciado para serviços cotados e valor incorreto para o ISSQN da obra; R\$ 20.419.947,50 devido ao valor previsto para a administração da obra pela concessionária, e R\$ 3.916.531,65 devido ao valor previsto para a taxa de risco incidir sobre o total dos investimentos, em vez de somente sobre o custo direto da obra.

32. Destaca-se que na análise dos serviços da NSS foram verificados os preços de serviços que representam 56,15% do orçamento. Assim, o sobrepreço levando em consideração apenas a amostra estudada representou 22,59%.

33. Considerando que a Autarquia em sua manifestação, preliminarmente à análise dos serviços com suposto sobrepreço, elencou dúvidas sobre a materialidade em relação ao contrato e à forma de apuração do sobrepreço; entende-se pertinente realizar primeiramente a análise desses argumentos e posteriormente analisar os esclarecimentos sobre os sobrepreços apurados.

### II.1. Materialidade em relação ao contrato e a forma de apuração do sobrepreço (peça 113, p. 20-27) II.1.1. Manifestação da ANTT

34. A ANTT em sua manifestação cita que em obras de grande magnitude não seria incomum haver custos excedentes devido a imprecisões na fase de projeto. Por isso, alega que o suposto sobrepreço de 9,8% do montante total dos investimentos previstos para a NSS representa baixa materialidade em relação ao valor global total e estaria dentro dos limites de acurácia intrínsecos a um processo de orçamentação de uma obra de engenharia de tal natureza.

35. Alega que esse entendimento estaria consubstanciado com a Resolução 361/1991 do CONFEA, a qual dispõe sobre a conceituação de Projeto Básico em Consultoria de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, e com a Orientação Técnica 4/2012 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), que uniformiza o entendimento sobre a precisão do orçamento de obras públicas.

36. A autarquia entende que, para a análise do sobrepreço, deveria ter sido utilizado o Método da Limitação do Preço Global, segundo o entendimento do Memorando 706/2016/GEINV/SUINF e da jurisprudência do TCU, como por exemplo o disposto na ementa do Acórdão 1551/2008-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes.

37. Esclarece ainda que (peça 113, p. 24):

Baeta (2012) ainda assevera que o Método de Limitação do Preço Global é o recomendado para análise de planilhas orçamentárias de obras com contratos já celebrados, ao contrário do Método da Limitação dos Preços Unitários, aparentemente aplicado no Relatório de Fiscalização em questão, mais indicado para os casos ainda em fase de licitação.

38. Alude ainda que seria discutível considerar que o empreendimento em questão poderia ter tratamento jurídico semelhante ao de uma obra pública, pois para a contratação dessa obra foi utilizado o regime de empreitada por preço global. Assim, no entendimento da ANTT, a formação e aceitabilidade dos preços deveria ser regida pelo Decreto 7.983/2013.

39. Menciona que o próprio TCU na sua cartilha “Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas” estabelece que se deve preliminarmente verificar se houve ou não sobrepreço global do contrato, para verificar a existência de preços unitários elevados no contrato.

#### II.1.2 Análise

40. A discussão sobre qual seria o percentual de sobrepreço apurado que deve ser classificado como de baixa materialidade já foi enfrentado por essa Corte de Contas, na qual o entendimento predominante é de que para ser classificado como de baixa materialidade o sobrepreço global deve ser inferior a 5%, conforme se depreende da leitura do Voto do Acórdão 3.210/2013-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro:

O TCU, nesse contexto, em mais de uma dezena de decisões (1791/2008; 1329/2009; 2631/2007; 2065/2007; 941/2010; 1979/2010; 763/2011; 2086/2012; 3382/2012, todos do Plenário, dentre outros), considerou que sobrepreços globais de menor monta, provenientes de preços unitários acima dos paradigmas oficiais (geralmente, inferiores a 5%), não tinham a musculatura suficiente para materializar o dito enriquecimento ilícito.

41. Assim, não seria pertinente considerar que o sobrepreço apurado pela equipe de auditoria, o qual alcançou o percentual de 9,8% em relação ao valor total do empreendimento e de 22,59% considerando apenas os serviços analisados, possam ser classificados como de baixa materialidade. Diversas decisões do TCU consideram que esse percentual deve ser classificado como materialmente relevante, tais como os Acórdãos 1.785/2011, Ministro Relator José Jorge, 2.086/2012 e 3.382/2012, Ministra Relatora Ana Arraes, todos dos Plenário do TCU.

42. Destaca-se ainda que a LDO (Lei 13.080/2015) ao dispor sobre os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação - IGP não define o percentual de sobrepreço apurado que deve ser classificado como relevante, ficando esse critério a cargo de quem analisa os atos e fatos que possuem a potencialidade de causar prejuízos ao erário ou a terceiros.

43. Quanto ao entendimento da ANTT de que a Resolução 361/1991 do CONFEA e a Orientação Técnica 4/2012 do Ibraop atestariam que um orçamento com 10% de sobrepreço estaria dentro dos parâmetros aceitáveis da boa engenharia, entende-se que esse raciocínio não está correto.

44. Tais documentos citam qual o grau de precisão que um projeto deve ter: segundo o CONFEA, um projeto básico deve determinar o custo da obra com uma precisão de 15%; já o Ibraop cita que o projeto básico deve ter uma precisão de 10% e o executivo de 5%.

45. Esses percentuais de precisão que um projeto deve ter não justificam a elaboração de um projeto que já em seu início contenha essa imprecisão. Esses são os percentuais que um bom projeto de engenharia pode sofrer ao final da obra, ou seja, um projeto básico bem elaborado deve resultar em uma obra na qual o seu custo final varia entre 10% e 15%.

46. Não se pode usar o argumento de que um projeto básico irá sofrer alterações (as quais já são esperados pela boa engenharia), para justificar que um projeto contenha desde a sua formulação erros que majorem o seu orçamento. Caso isso fosse aceito, um projeto que contenha desde a sua concepção um erro de 10% deveria ser executado sem nenhuma alteração para atender ao disposto na Resolução do CONFEA e na Orientação Técnica do Ibraop.

47. Ressalta-se que o próprio documento do Ibraop diferencia a precisão de um projeto do possível percentual de sobrepreço de um orçamento, que é a irregularidade tratada nesse achado, pois não se trata de uma imprecisão de projeto e sim de sobrepreço em razão de preços excessivos

em relação ao Sicro, o que na fase de projeto, é inadmissível, conforme se depreende do item 4.3, da Orientação Técnica 4/2012 do Ibraop:

4.3 O conceito de precisão apresentado nesta Orientação Técnica também não está relacionado com o percentual de sobrepreço ou de superfaturamento decorrente da comparação dos preços de orçamentos de licitações ou de planilhas contratuais com preços obtidos em sistemas referenciais de preços ou qualquer outra fonte de preços paradigmas de mercado, pois estes últimos não são os preços reais finais praticados pelos construtores. O conceito de precisão aqui apresentado é mais abrangente, englobando não apenas variações de preços, mas também a acurácia na estimativa dos quantitativos dos serviços.

48. Quanto ao argumento de que a equipe de auditoria deveria ter utilizado do Método da Limitação do Preço Global para apuração do sobrepreço e não o Método da Limitação dos Preços Unitários, concorda-se com tal fato e destaca-se que foi exatamente esse método que a equipe de auditoria utilizou para quantificar o possível sobrepreço no contrato.

49. A auditoria considerou para o cálculo do sobrepreço os serviços constantes da faixa “A” da curva ABC e alguns da faixa “B”, totalizando uma representatividade de 56,15%, levando em consideração tanto os serviços com sobrepreço quanto aqueles que apresentavam desconto no preço de referência, tais cálculos podem ser verificados na peça 62, evidência: Análise do Orçamento - Curva ABC.

50. O fato da equipe de auditoria ter listado os serviços com sobrepreço na descrição da situação encontrada não implica em afirmar que não foi analisado o sobrepreço global dos serviços. A equipe de auditoria ao discriminar os serviços com sobrepreço buscou demonstrar quais foram os motivos dos sobrepreços verificados, o que inclusive deveria servir como base para a manifestação da Autarquia sobre o mérito de cada sobrepreço.

51. Assim, entende-se que a análise efetuada pela equipe de auditoria verificou corretamente a existência de um sobrepreço global na obra de R\$ 97.136.680,95, pois em seu cálculo foram considerados tanto os serviços com sobrepreços individuais quanto os serviços com desconto em relação aos preços de referência. Logo, o sobrepreço apontado atende ao disposto no Decreto 7.983/2013, ao documento “Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas” do TCU e a jurisprudência dessa Corte de Contas, como por exemplo a ementa do Acórdão 1.551/2008-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes.

## II.2. Sobrepreços apurados (peça 113, p. 27-30)

### II.2.1. Manifestação da ANTT

52. Quanto ao sobrepreço relacionado à taxa de administração da obra, a ANTT entende que a abordagem realizada pelo TCU “mostra maior sofisticação do que a abordagem adotada no reequilíbrio da concessionária” (peça 113, p. 27).

53. Contudo, entende que há um risco de imprecisão nessa abordagem, pois teria menor experiência em diferenciar as estruturas administrativas entre as fases com mais e menos investimentos.

54. Entende que o critério adotado pela concessionária seria razoável e robusto, mas que as ponderações da equipe de auditoria indicam “oportunidade para uma discussão mais ampla, para que possamos aprimorar a metodologia de determinação da taxa de administração” (peça 113, p. 27).

55. Em relação à taxa de risco, a Autarquia esclarece que no caso da obra da NSS essa taxa incidiu unicamente na parcela apropriada no Fluxo de Caixa Marginal (FCM). Logo, essa taxa não incide sobre os demais custos, tais como: mobilização e desmobilização, supervisão e gerenciamento da obra, edificações da praça do pedágio do km 102 e sobre a parcela do valor da obra existente no Fluxo de Caixa Original (FCO) da concessão.

56. Cita que no orçamento da obra essa taxa incidu sobre os serviços que compõem a obra no seu preço de venda, ou seja, custo direto + BDI.

57. Alega que caso o entendimento fosse de aplicar essa taxa somente sobre o custo direto deveria ajustar todo o orçamento, incluindo FCO e FCM, somando 3,88% aos 0,5% já previstos no BDI, uma vez que se tratam de diferentes parcelas da matriz de risco. Com isso, considerando o orçamento vigente teria um incremento de R\$ 1.474.315,79 (ref. abril/1995), o que corresponderia a R\$ 4.913.434,34 (ref. maio/2012) no orçamento aprovado.

58. Quanto ao sobrepreço devido aos custos unitários superiores aos de referência, cálculo do BDI e do ISSQN, a ANTT entende que, após a conclusão de uma análise pormenorizada, restando comprovado o sobrepreço, realizaria ajustes nos valores finais da obra da NSS.

59. Destaca que, como a obra se trata de uma concessão e não de uma contratação de obra pública, não haveria o perigo da demora que justificaria uma paralisação, pois, eventuais ajustes podem ser realizados sem que haja efetivo dano ao erário ou aos usuários da rodovia, ainda durante a vigência do presente contrato de concessão.

60. Menciona, ainda, que falta o pagamento de duas parcelas do aporte da obra, as quais podem sofrer redução devido ao suposto sobrepreço, ou ainda realizar revisão tarifária para a correção desses sobrepreços.

61. Assim, no entendimento da ANTT, “a própria natureza de longo prazo do contrato de concessão, com receitas diferidas no tempo, representa uma garantia natural contra o perigo da demora, o que lhe permite enquadrar no art. 117, §3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias” (peça 113, p. 29).

62. Esclarece que o serviço com custo unitário superior ao de mercado mais relevante, pintura anti-pichação do túnel, o qual equivale a 2,8% do sobrepreço apurado, já havia sido identificado pela SUINF, conforme Relatório de Análise de Projeto 218/2014 e foi objeto da Nota Técnica 96/2014/SUINF/ANTT, que concluiu ser mais vantajoso para a Administração Pública a manutenção do orçamento aprovado.

63. A ANTT conclui então que (peça 113, p. 30):

Diante disso, pela variação alegada no Relatório de Fiscalização de 9,8%, sendo 7,4% em decorrência do orçamento, 2,1% em função da taxa de administração e 0,4% referente ao risco; pelas incertezas inerentes à precificação de obras de grande vulto; por haver tanto variações positivas quanto negativas; por se tratar de obra por valor global para as quais as imprecisões são consideradas como risco; e, por haver a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro durante a vida do contrato, o que afasta o risco da demora, não se mostra nem razoável nem proporcional a recomendação de paralisação da obra e, muito menos, a nulidade do instrumento contratual firmado entre ANTT e concessionária. Não se observa, assim, o requisito da materialidade em relação ao valor total contratado, requisito exigido pelo art. 117, §1º, IV, da Lei de Diretrizes Orçamentárias como premissa para classificação em IGP.

### II.2.2 Análise

64. A ANTT concorda com os apontamentos realizados pela equipe de auditoria quanto aos custos de taxa de administração. Porém, entende que deve-se realizar uma discussão mais ampla sobre esse possível sobrepreço.

65. Diante desse fato, entende-se que não foram apresentados pela Autarquia motivos suficientes para afastar o sobrepreço apurado de R\$ 20.419.947,50 relativos ao valor previsto para a administração da obra pela concessionária. Destaca-se que foi proposta a oitiva da ANTT e da

concessionária para justificar esse sobrepreço, momento em que poderão ser apresentados novos dados e justificativas para aprimorar a metodologia da determinação do custo da administração.

66. Quanto ao sobrepreço decorrente da previsão da taxa de risco incidir sobre o total de investimentos, em vez de somente sobre o custo direto da obra, o argumento da ANTT de que, caso esse fosse o entendimento, a taxa de risco deveria ser aplicada tanto sobre o FCO quanto o FCM não procede.

67. A Autarquia não apresentou justificativas para a aplicação dessa taxa de risco sobre o FCO. O risco das obras constantes do Programa de Exploração da Rodovia do FCO foi considerado no momento da realização da concessão, não sendo cabível aplicar nova taxa de risco sobre os valores do FCO, pois no orçamento de R\$ 80 milhões (ref. abril/1995), a obra já estava sobre o risco da concessionária, uma vez que seria totalmente executada por ela e remunerada pelo pagamento do pedágio.

68. Assim, entende-se que não foram apresentadas justificativas pertinentes para afastar o sobrepreço de R\$ 3.916.531,65 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a taxa de risco.

69. Quanto aos serviços com sobrepreço, o único que a Autarquia apresentou manifestação foi o “pintura anti-pichação do túnel”, no qual concordou com os argumentos da equipe de auditoria, porém informou que a área técnica da ANTT concluiu ser mais vantajoso a manutenção desse serviço com o sobrepreço.

70. A ANTT, de acordo com a Nota Técnica 96/2014/SUINF/ANTT, de 2/4/2014 (peça 58, p. 363-376), concordou com o sobrepreço nesse serviço, porém, entendeu que a variação no orçamento de 2,44% representaria (peça 58, p. 371):

(...) baixa materialidade em relação ao valor total, entende-se que tal variação está dentro dos limites de acurácia intrínsecos a um processo de orçamentação de uma obra de engenharia, conforme pronunciamento do CONFEA, por meio de sua Resolução nº 361/1991, de 10/12/1991, que dispõe sobre a conceituação de Projeto Básico em Consultoria de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, e segundo a Orientação Técnica nº 4/2012 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, que uniformiza o entendimento quanto à precisão do orçamento de obras públicas, cópias anexas, transcritas a seguir

71. Contudo, conforme análise realizada no item “II.1.2” esses normativos não viabilizam a majoração sem justificativa de itens do orçamento, com o respaldo de que um orçamento de engenharia terá sempre um erro de precisão.

72. Destaca-se que no momento que a ANTT realizou a análise da referida Nota Técnica ainda não havia sido assinado o 12º termo aditivo, de 30/4/2014 (peça 59, p. 145-151), que incluiu novos investimentos para a execução da NSS; logo seria possível a alteração do custo do serviço “pintura anti-pichação do túnel” para evitar o seu sobrepreço.

73. O argumento da ANTT de que seria possível efetuar ajustes na vigência do contrato, por se tratar de uma concessão e não de uma obra pública, e que as receitas diferidas no tempo poderiam ser classificadas como uma garantia natural e com isso serem enquadradas no §3º, do art. 117, da LDO 2015 (Lei 13.080/2015) não prospera, pois tais garantias devem ser solicitadas e apresentadas pelo Concessionário e não alegadas pela Autarquia nesse momento processual.

74. O fato de ainda restarem dois aportes a serem realizados pelo poder concedente, também, não é uma excludente da classificação de IGP, por não haver essa previsão na LDO.

75. A revisão tarifária, conforme a Lei 8.987/1995, pode ser realizada de acordo com a regras previstas na referida Lei, no edital e no contrato. Como em nenhum desses documentos está disposto que a revisão da tarifa pode ser realizada devido a eventuais sobrepreços apurados no aporte a ser realizado na concessão, incluídos no 12º termo aditivo, entende-se que esse argumento não é suficiente para afastar a classificação dessa irregularidade como IGP.

76. Como a ANTT não esclareceu nenhum dos serviços apontados com sobrepreço pela equipe de auditoria, deve-se manter o enquadramento dessa irregularidade como grave com recomendação de paralisação (IGP), pois resta evidenciado que o sobrepreço apurado é materialmente relevante em relação ao valor total contratado para a execução das obras e apresenta potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e a terceiros e configura graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, em especial os da economicidade e eficiência.

### III. Projetos básico e executivo desatualizados e deficientes (achado III.3)

77. A equipe de auditoria constatou que o projeto que balizou o orçamento da obra não apresentava elementos suficientes e com grau de precisão adequado para a perfeita avaliação do custo da obra.

78. Devido esse fato não foi possível verificar a compatibilidade dos quantitativos de serviços, de materiais e de produtividades constantes do orçamento da obra, razão pela qual se optou por fazer somente o controle sobre os preços unitários dos serviços indicados no projeto.

#### III.1 Manifestação da ANTT (peça 113, p. 30-33)

79. A ANTT defende que a classificação da irregularidade como IGP não se enquadraria, pois no próprio Relatório de Auditoria a equipe reconheceu que não foi possível quantificar o dano causado por este achado.

80. Ressalta que, devido à grande complexidade da obra da NSS, o detalhamento e complementação do projeto executivo ocorreria no decorrer da obra, conforme preconizado pelo §1º, art. 7º, da Lei 8.666/93.

81. Alega que esse fato não gerou o descumprimento da Resolução ANTT 1.187/2005 e nem da Lei 8.987/1995.

82. Entende que apesar dos relatórios que analisaram o projeto apresentarem pontos que deveriam ser corrigidos, isso não implicaria a sua inadequação global, mas apenas pontual. Essas necessidades de ajustes não implicam que o projeto deva ser rejeitado ou que não possa ser auditado, tanto em suas características físicas, operacionais e de custo.

#### II.2. Análise

83. A equipe de auditoria constatou que o projeto executivo não trazia os elementos suficientes e com grau de precisão adequado para a avaliação do custo da obra, o que impossibilitou a verificação dos quantitativos de serviços, materiais e produtividade constantes do orçamento da obra. Como exemplo cita-se as sondagens do túnel que se concentraram nas do tipo geofísica (sem os resultados finais do perfil em peça gráfica), ou nas realizadas no emboque e desemboque.

84. Destaca-se que os próprios servidores da ANTT detectaram essas falhas nos projetos executivos apresentados, conforme se verifica nos diversos relatórios formulados durante análise para aprovação do projeto, tais como: Relatório de Análise de Projeto ANTT 1.858/2014 (peça 89, p. 49-57) e Relatório de Análise de Projeto ANTT 46/2015 (peça 89, p. 233-242).

85. O fato da equipe de auditoria não ter mensurado quantitativamente o possível dano ao erário dessa falha não é suficiente para afastar a classificação de IGP dessa irregularidade, pois a jurisprudência dessa Corte de Contas considera que projetos básicos que não apresentam os elementos mínimos dispostos em lei podem acarretar em sua nulidade. Como exemplo tem-se o seguinte Voto do Acórdão 1.922/2010-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer:

8. Manifesto minha anuência ao encaminhamento acerca da desatualização do projeto básico (achado 3.1.). Quanto à classificação da ocorrência como IG-P, cabe destacar que a presente fiscalização não detectou um dano concreto, sob as usuais formas de sobrepreço, superfaturamento, pagamentos antecipados ou má-execução. Todavia, existe um elevado

potencial de dano, uma vez que a Companhia executora das obras reconhece a inadequação do projeto básico e a necessidade de reformulação do empreendimento, apontando-as como justificativa para o retardamento das obras. Deste modo, a continuidade de execução dos contratos já celebrados, ainda que de forma desacelerada, poderá levar ao desembolso de recursos que não contribuirão para o alcance do objetivo do contrato de repasse. Assim, considerando o incipiente estágio de execução, justifica-se a interrupção da liberação de recursos, bem como a determinação à Caema que adote as seguintes medidas saneadoras

86. A definição do conceito de materialidade é apresentada no item 47 da Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, a qual apresenta os princípios fundamentais de auditoria de conformidade (ISSAI 400), sendo ele:

47. Os auditores devem considerar a materialidade durante todo o processo de auditoria.

Determinar a materialidade é uma questão de julgamento profissional e depende da interpretação do auditor sobre as necessidades dos usuários. Uma questão pode ser julgada material se o seu conhecimento é suscetível de influenciar as decisões dos usuários previstos. Esse julgamento pode se relacionar a um item individual ou a um grupo de itens tomados em conjunto. A materialidade é frequentemente considerada em termos de valor, mas também tem outros aspectos quantitativos e qualitativos. As características inerentes a um item ou grupo de itens podem tornar uma questão material por sua própria natureza. Uma questão pode também ser material por causa do contexto em que ela ocorre.

Conforme dito acima, a materialidade na auditoria de conformidade possui aspectos quantitativos e qualitativos, apesar de os aspectos qualitativos geralmente desempenharem um papel maior no setor público. A materialidade deve ser considerada para fins de planejamento, avaliação da evidência obtida e relatório. Uma parte essencial na determinação da materialidade é considerar se existe uma expectativa razoável de que os casos relatados de conformidade ou não conformidade (potencial ou confirmada) possam influenciar as decisões dos usuários previstos. Os fatores a serem considerados dentro dessa avaliação de julgamento são requisitos obrigatórios, interesse ou expectativas do público, áreas específicas de foco legislativo, solicitações e financiamentos significativos. Questões em um nível de valor ou incidência mais baixo que a determinação geral de materialidade, tais como fraude, podem também ser consideradas materiais. A avaliação da materialidade requer um amplo julgamento profissional por parte do auditor e é relacionada com o escopo de auditoria.

87. Assim, conforme o disposto na alínea “a”, inciso IV, art. 112 da LDO 2015 (Lei 13.080/2015), resta caracterizado que essa irregularidade deve ser classificada como IGP.

88. Portanto, diante da ausência de elementos suficientes para comprovar os quantitativos, materiais e produtividades dos serviços orçados para a obra, entende-se que a manifestação da ANTT não foi suficiente para afastar o enquadramento dessa irregularidade como grave com recomendação de paralisação (IGP).

## CONCLUSÃO

89. Após a análise da manifestação preliminar da ANTT acerca das irregularidades classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP), de acordo com o estabelecido no inciso IV, §1º, do art. 112, da Lei 13.080/2015, essa Agência não apresentou elementos suficientes para afastar os apontamentos realizados pela equipe de auditoria.

90. Assim, deve-se manter o enquadramento das irregularidades: a) III.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; b) III.2. sobrepreço no orçamento da obra; e c) III.3. projetos básico e executivo desatualizados e deficientes, como grave com recomendação de paralisação (IGP).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

91. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo manter inalteradas as propostas de encaminhamento sugeridas no relatório de auditoria (peça 108).

Seinfrarod, 17 de agosto de 2016.

*(assinado eletronicamente)*  
Rafael Simão de Moraes Jardim  
AUGC - Mat. 8565-0

*(assinado eletronicamente)*  
Carlos Augusto Moraes Xavier  
AUGC - Mat. 8634-7



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria Geral de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura  
Rodoviária

**Processo:** 023.204/2015-0

**Fiscalização:** 379/2015

**Objetivo:** realizar auditoria de conformidade na execução das obras de construção da BR-040/RJ, no segmento da Serra de Petrópolis, a cargo da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (CONCER)

### **DESPACHO**

Nos termos da delegação de competência contida no art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-WAR n. 1, de 10 de julho de 2014, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de auditoria no item VI do Relatório de Fiscalização 379/2015, a qual contou com a anuência do titular da Rodov/D4.

Em 18 de julho de 2016. Encaminhe-se à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária.

---

**André Luiz F. da Silva Vital**  
**Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária**



**Processo:** 023.204/2015-0

**Fiscalização:** 379/2015

**Objetivo:** realizar auditoria de conformidade na execução das obras de construção da BR-040/RJ, no segmento da Serra de Petrópolis, a cargo da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (CONCER)

## DESPACHO

De acordo com a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria.

Acrescento que o objeto ora fiscalizado, obras de construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis, está sendo acompanhado por esta Diretoria desde o ano de 2014, oportunidade em que se tomou conhecimento da assinatura do 12º Termo Aditivo do Contrato de Concessão da BR-040/RJ/MG, a cargo da Concer.

Nesse acompanhamento, por meio do TC 014.689/2014-6, constatou-se uma série de irregularidades nos atos administrativos que culminaram com a autorização das obras, em 2013, pela ANTT. Na oportunidade registrou-se que a autorização ocorreu sem a previsão orçamentária dos recursos na Lei Orçamentária Anual, sem a garantia de recursos para os exercícios seguintes, sem a formalização de termo aditivo, sem a autorização tenha sido feita pela Diretoria da ANTT, sem a participação popular, e sem que o orçamento final do investimento tivesse sido definido. Dessa forma, as obras foram iniciadas sem que as condições mínimas de legalidade pudessem estar presentes.

No mesmo processo, registrou-se que apenas em 2014 o termo aditivo foi pactuado pela ANTT, formalizando a inserção dos investimentos adicionais para a conclusão das obras. Nesse termo aditivo foram anotadas, também, algumas irregularidades em relação à falta de motivação e à desvantajosidade da cláusula que previa a prorrogação do referido contrato de concessão, como alternativa subsidiária para o pagamento dos investimentos adicionais, caso o aporte de recursos da União não se efetivasse.

Em paralelo a essa ação de fiscalização, foram recebidas duas representações sobre o empreendimento, uma do Ministério Público Federal (TC 025.322/2015-0), e outra do Exmo. Sr. Deputado Hugo Leal (TC 020.842/2014-7, apensado ao primeiro), onde foram noticiados indícios de irregularidades que ainda estão sendo instruídos por esta Unidade Técnica.

Restava, ainda, a verificação da conformidade das obras em si. Ou seja, restava verificar a regularidade dos recursos acordados entre a ANTT e a Concer, para o pagamento dos investimentos adicionais para a construção das obras da Nova Subida da Serra, bem como o cumprimento dos prazos e a qualidade de execução das obras. Com esse objetivo autuou-se o presente processo de auditoria.

Numa primeira análise dos processos administrativos, a Unidade Técnica constatou que os investimentos

abril/1995). Este valor é obtido a partir da soma dos custos de execução das obras (R\$ 198.835.683,17) incrementando-se com o percentual aplicado para despesas indiretas da concessionária (evidência 53, p. 9). Aquele valor representa, portanto, os investimentos necessários para complementar o valor de R\$ 80.000.000,00 já previsto no contrato de concessão, o qual tem sido pago pelos usuários da rodovia desde 1º/8/1996, quando se iniciou a cobrança de pedágio na BR-040/RJ/MG, entre o Rio de Janeiro e Juiz de Fora.

Para esse investimento adicional de R\$ 217.139.743,39, a ANTT se comprometeu com a Concer a realizar pagamentos com recursos da União, em três parcelas anuais que somam o valor de R\$ 297.015.194,33 (ref. abril/1995 evidência 53, p. 2). Numa análise simplória desses números, é possível inferir que um gestor de média diligência poderia questionar os motivos pelos quais um investimento adicional de aproximadamente R\$ 868 milhões (em valores de 2014, época da assinatura do termo aditivo) seria remunerado pela União num valor total de R\$ 1,2 bilhão (na mesma data-base), em três parcelas.

Em torno dessa simplória análise é que se concentra o achado III.1 do relatório de auditoria, oportunidade em que se constatou indícios de irregularidades graves, os quais revelaram que os valores pactuados entre a ANTT e a Concer para a remuneração dos investimentos adicionais, como era de se esperar, se mostraram superavaliados.

Tal gravidade se ressalta em razão dos erros encontrados pela equipe de auditoria na elaboração do fluxo de caixa marginal, os quais se podem anotar como básicos, bem como pela desproporcional diferença entre o valor dos investimentos adicionais e a remuneração que a ANTT se comprometeria a pagar por esses investimentos.

O achado III.2 revela, ademais, o sobrepreço encontrado no orçamento das obras, em comparação com os preços de referência do Sistema de Custos Rodoviários, Sicro. Nota-se que o orçamento foi elaborado pela própria interessada pelas obras, a Concer, e submetido posteriormente ao crivo da ANTT, a qual efetuou alguns ajustes sem, no entanto, ter êxito em alinhar o orçamento, por completo, aos preços de referência aceitos pela Administração Pública.

Os achados subsequentes (III.3 a III.6) revelam, ademais, indícios de irregularidades em todo o processo que baliza a execução das obras da Nova Subida da Serra.

Todos os questionamentos existentes nos processos mencionados, e no presente, evidenciam que a execução de grandes investimentos adicionais (não previstos nos contratos) pelas concessionárias deve ser mais bem estudada pela ANTT. Não se pode extirpar do processo decisório a supremacia do interesse público e a razoabilidade das decisões, sob pena de onerar em excesso os usuários da rodovia, seja pelo pagamento de tarifas elevadíssimas de pedágio, como é o caso da Concer, seja pela prorrogação de contratos ineficientes que já se encontram em fase final.

Quanto à indicação de IG-P para os achados de auditoria III.1 a III.3, entende-se que estes se enquadram no disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente. Assim, para que o Congresso Nacional volte a autorizar o pagamento de recursos federais para o empreendimento, sugere-se a adoção, pela ANTT, das medidas corretivas indicadas no relatório de auditoria.

Tais medidas corretivas se mostram necessárias, e devem ser privilegiadas pela ANTT para a continuidade das obras, em detrimento da prorrogação do contrato de concessão. Além dos vícios contratuais e de legalidade que a hipótese de prorrogação foi firmada entre a Concer e a ANTT, entende-se que há sérias desvantagens nessa alternativa, as quais consistem, por exemplo, nas elevadas tarifas de pedágio, nos baixos níveis de investimentos, na alta taxa de retorno, e no fato de o contrato estar desatualizado em comparação com o modelo regulatório vigente.

Entende-se, por fim, que os achados de auditoria do presente processo devem ser levados em conta

pelo TCU quando do julgamento do TC 014.689/2014-6. Isso porque os vícios de legalidade e legitimidade relacionados aos atos de autorização de início das obras e de assinatura do termo aditivo carregam, além do mais, indícios de sobrepreço significativo dos valores acordados entre a ANTT e a Concer. Tais valores, se atualizados para 2016, chegam a relevantes R\$ 400 milhões.

Em 13 de julho de 2016. Encaminhe-se ao secretário.

---

**Fábio Augusto de Amorim**  
**Diretor - 4ª Diretoria - SeinfraRodovias**

## RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

**TC n. 023.204/2015-0**      **Fiscalização n. 379/2015**

**Relator:** Walton Alencar Rodrigues

### DA FISCALIZAÇÃO

**Modalidade:** Conformidade

**Ato originário:** Despacho de 21/07/2015 do Min. Walton Alencar Rodrigues (TC 010.210/2015-6)

**Objeto da fiscalização:** Obras de construção da BR-040/RJ

**Funcionais programáticas:**

26.846.2126.0007.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste  
26.846.2126.0007.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste

**Tipo da Obra:** Rodovia - Duplicação

**Ato de designação:** Portaria de designação-planejamento - Seinfrarod 899/2015, de 01/09/2015 (peça 1)

Portaria de alteração - Seinfrarod 387/2016, de 25/04/2016 (peça 17)

**Período abrangido pela fiscalização:** De 30/04/2014 a 16/10/2015

**Composição da equipe:** Fábio Ferreira Penido de Oliveira - matr. 8661-4  
(Coordenador)

Roseno Gonçalves Lopes - matr. 8571-5

Samuel de Resende Salgado - matr. 9465-0

### DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

**Órgão/entidade fiscalizado:** Agência Nacional de Transportes Terrestres

**Vinculação (ministério):**

**Vinculação TCU (unidade técnica):** Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária

**Responsável pelo órgão/entidade:**

**nome:** Jorge Luiz Macedo Bastos

**cargo:** Diretor Geral em exercício e Diretor Geral

**período:** A partir de 02/09/2010

**Outros responsáveis:** vide peça: "Rol de responsáveis"

### PROCESSOS DE INTERESSE

- TC 014.689/2014-6

- TC 025.322/2015-0

## Resumo

Trata-se de auditoria de obras constante do Fiscobras 2016 que teve como objeto as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, 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 de outubro de 1995 (Contrato de Concessão PG-138/95-00). O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R\$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de 5 anos após a assinatura do contrato.

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

O objetivo da presente auditoria é o de fiscalizar as referidas obras de construção da BR-040/RJ e dar continuidade – com um escopo mais restrito à conformidade da sua execução, em termos de orçamento, qualidade e prazo – ao controle externo do TCU realizado nesse empreendimento, quais sejam, as fiscalizações constantes nos processos TC 014.689/2014-6 e no TC 025.322/2015-0. No primeiro, foi realizada a análise da conformidade do processo de autorização de início das obras objeto desta auditoria e do posterior 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00. No segundo processo, foi tratada a representação formulada pelo Ministério Público Federal, sobre supostas irregularidades no aporte de recursos federais no âmbito do citado contrato de concessão rodoviária.

A escolha do Ministro Relator se fundamentou nos termos do art. 2º, inciso VII, da Resolução TCU 259/2014. Embora a obra seja no estado do Rio de Janeiro e relatoria desse estado seja do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, manteve-se o relator do TC 014.689/2014-6, Ministro Walton Alencar Rodrigues, pela conexão processual existente, uma vez que as obras ora fiscalizadas receberam aporte de recursos federais no âmbito do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95, que está sendo analisado no citado processo.

Na etapa de planejamento foram realizadas entrevistas junto a gestores da ANTT e do Ministério dos Transportes e análises de processos referentes ao 12º Termo Aditivo. Após a realização desses procedimentos, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

- a) a previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?
- b) os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?
- c) a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- d) o orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

Para permitir aos usuários do relatório a melhor compreensão do propósito, natureza, extensão dos trabalhos, contexto e perspectiva sobre o que é relatado nesta auditoria, torna-se especialmente relevante alertar que a presente auditoria não analisa a legalidade do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 ou das premissas nele adotadas.

Por exemplo, ao se examinar a taxa de administração da obra – remuneração dos custos adicionais de administração da concessionária em função dos adicionais de obras e serviços da NSS em



relação ao originalmente previsto no PER, será verificado, tão somente, a razoabilidade dos valores alocados para a realização da Obra da NSS, não representando tal análise uma ratificação do modelo concebido pela ANTT.

Isso porque a questão da legalidade dos aditivos nos contratos de concessão rodoviários, incluindo a economicidade, os fundamentos do aporte de recursos do OGU e da prorrogação contratual, além de outras consequências nos contratos vigentes, está sendo examinada nos processos TC 014.689/2014-6 e TC 025.322/2015-0, atualmente em análise na SeinfraRodovias.

A presente auditoria tem como ponto de partida o fato do referido aditivo ter sido firmado em 2014 e, a partir desse ponto, verifica a razoabilidade dos valores considerados dentro da modelagem adotada pela ANTT para a precificação dos custos da obra.

As principais constatações foram: 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; sobrepreço no orçamento da obra; projetos básico e executivo desatualizados e deficientes; existência de atrasos significativos nas obras e serviços; fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa e impropriedades na execução orçamentária.

Diante da situação encontrada foram elaboradas propostas de encaminhamento no sentido de efetuar a audiência dos responsáveis e de oitiva da ANTT e da concessionária acerca dos achados constantes deste relatório, além da comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P no aditivo contratual relativo às obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ.

Para a realização deste trabalho, cumpriram-se as diretrizes dos Padrões de Auditoria de Conformidade e as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT). Foram analisados os processos administrativos relacionados à obra, o projeto executivo apresentado à época do 12º Termo Aditivo Contratual e os relatórios de acompanhamento e de supervisão da obra; foram entrevistados os atores públicos envolvidos no processo de aprovação da obra e na assinatura do termo aditivo e foi realizada inspeção física nos locais de execução da obra, assim como no escritório da fiscalização da ANTT e da Concer.

O volume de recursos fiscalizados de R\$ 990.273.412,36 (ref. maio/2012), é referente ao valor total dos aportes previstos de recursos da União, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00.




---

**Lista de siglas**

ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ASV	Auditoria de Segurança Viária
BDI	Bonificação e Despesas Indiretas
CBUQ	Concreto Betuminoso Usinado a Quente
Concepa	Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre
Concer	Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio
CPU	Composição de Custo Unitário
CRT	Concessionária Rio-Teresópolis S.A.
CSSL	Contribuição Social Sobre Lucro Líquido
DNER	Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura Rodoviária
FCM	Fluxo de Caixa Marginal
FCO	Fluxo de Caixa Original
IGC	Irregularidade Grave que não Prejudique a Continuidade
IGP	Irregularidades Graves com Recomendação de Paralisação
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
NAT	Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
NBR	Norma Brasileira
NovaDutra	Concessionária da Rodovia Presidente Dutra
NSS	Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ
OAE	Obra de Arte Especial
OCPC	Orientação de Pronunciamentos Contábeis
PER	Programa de Exploração Rodoviária
Ponte	Concessionária da Ponte Rio-Niterói S.A.
REDUC	Refinaria Duque de Caxias
SAO	Sistema de Auditoria em Orçamentos
SICRO	Sistema de Custos Rodoviários
SMA	<i>Stone Matrix Asphalt</i>
TCU	Tribunal de Contas da União

### Lista de gráficos

Gráfico 1 – Administração Adicional (%) x Ampliação de Capacidade (R\$).....	25
--	----

### Lista de tabelas

Tabela 1: Critério de enquadramento conforme estágio de manutenção da concessão .....	16
Tabela 2– Cálculo do valor de ISSQN do Lote 2 .....	22
Tabela 3- Cálculo de valor da taxa de administração de obras de ampliação de capacidade na 3ª etapa de concessão (ref. maio/2012) .....	24
Tabela 4 - Cronograma Físico-Financeiro item 6.5 – Nova subida da Serra e Investimentos complementares Nova Subida da Serra (R\$ - ref.: abril/1995) .....	28
Tabela 5 - Índices de inexecuções 1ª Etapa - empresa Concer .....	29
Tabela 6 – Relação de furos realizados para verificação da espessura do CBUQ .....	32

## Sumário

I. Apresentação .....	8
I.1. Importância socioeconômica .....	8
II. Introdução .....	8
II.1. Deliberação que originou o trabalho .....	8
II.2. Visão geral do objeto .....	8
II.3. Objetivo e questões de auditoria .....	9
II.4. Metodologia utilizada .....	10
II.5. Limitações inerentes à auditoria .....	10
II.6. Volume de recursos fiscalizados .....	11
II.7. Benefícios estimados da fiscalização .....	11
III. Achados de auditoria .....	11
III.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 .....	11
III.1.1. Tipificação .....	11
III.1.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO: .....	11
III.1.3. Situação encontrada: .....	11
III.2. Sobrepreço no orçamento da obra .....	17
III.2.1. Tipificação .....	17
III.2.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO: .....	17
III.2.3. Situação encontrada: .....	17
III.3. Projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. ....	26
III.3.1. Tipificação .....	26
III.3.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO: .....	26
III.3.3. Situação encontrada: .....	26
III.4. Existência de atrasos significativos nas obras e serviços. ....	28
III.4.1. Tipificação .....	28
III.4.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO: .....	28
III.4.3. Situação encontrada: .....	28
III.5. Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. ....	30
III.5.1. Tipificação .....	30
III.5.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO: .....	30
III.5.3. Situação encontrada: .....	30
III.6. Improriedades na execução orçamentária. ....	33
III.6.1. Tipificação .....	33
III.6.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO: .....	33



III.6.3. Situação encontrada: .....	33
<b>IV. Comentários do Gestor</b> .....	34
<b>V. Conclusão</b> .....	35
VI. Proposta de encaminhamento.....	37
VII. Matriz de Achados .....	45
VIII. Matriz de Responsabilização .....	56
IX. Fotos .....	87
X. Dados da obra .....	94
XI. Achados de outras fiscalizações.....	97
APÊNDICE A - .....	98
ANEXO A - .....	99

## I. Apresentação

1. A rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG– Rio de Janeiro/RJ foi concedida pela União, em 31 de outubro de 1995, à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (Concer). Dentre as obras previstas para execução contratual estava a Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, com orçamento estimado de R\$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de 5 anos após a assinatura do contrato, conforme previsto no edital DER 0294/93-00 – item ampliação da capacidade física.

2. Entretanto, apesar da previsão editalícia, os projetos executivos foram concluídos apenas em 2013, sendo que o valor do orçamento da obra ultrapassou o valor constante em edital. Conforme disposições contratuais, nesta situação, os valores de investimento que excederam a estimativa inicial foram objeto de uma recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

3. Assim, a solução encontrada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e pelo Ministério dos Transportes para equilibrar o contrato, foi firmar um termo aditivo, em abril de 2014, prevendo um aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

### I.1. Importância socioeconômica

4. Segundo consta do processo administrativo da ANTT 50505.036039.2010.32, Projeto da Nova Subida I, as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS), contemplam a construção de uma pista com 20,7 quilômetros de extensão. A nova pista substituirá a atual subida da serra, Rodovia Washington Luiz, de 1928.

5. A duplicação da subida da serra de Petrópolis contribuirá para a melhoria da mobilidade e das condições de acesso à região metropolitana do Rio de Janeiro, além de melhorar o acesso ao Porto de Itaguaí, ao Porto do Rio de Janeiro, à REDUC e ao Polo Petroquímico de Itaboraí.

6. Essa nova duplicação deverá seguir o padrão Classe I-A (montanhosa) exigido pela ANTT, trazendo mais segurança e conforto aos usuários da via, que vêm sendo prejudicados com o aumento do tráfego pesado, principalmente de caminhões e carretas de carroceria estendida, cujos volumes tendem a aumentar ainda mais em razão da implantação e operação do Arco Rodoviário e da ampliação dos portos do Rio de Janeiro e Itaguaí.

## II. Introdução

### II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. Em cumprimento ao Despacho de 21/07/2015 do Min. Walton Alencar Rodrigues (TC 010.210/2015-6), realizou-se auditoria na ANTT, no período compreendido entre 01/09/2015 e 27/05/2016.

### II.2. Visão geral do objeto

8. As obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ estavam inicialmente previstas no contrato de concessão PG-138/95-00 ao custo de R\$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995). Entretanto, somente em 2013 o projeto executivo dessa obra foi finalizado.

9. O projeto executivo aprovado foi orçado em R\$ 990.273.412,36 (ref. maio/2012), ou R\$ 297.139.743,39 (ref. abril/1995), já considerados os custos indiretos, as taxas de risco e administração, o projeto executivo e a realocação da praça de pedágio "P1", conforme anexo I do 12º Termo Aditivo Contratual. O valor previsto exclusivamente para as obras da Subida da Nova Serra de Petrópolis, descontado o valor da realocação da praça de pedágio, foi de R\$ 291.244.036,80.



Como parte desses investimentos, R\$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), já constavam no contrato de concessão (e no Fluxo de Caixa Original), restava ao Poder Concedente o pagamento pelo investimento marginal de R\$ 217.139.743,39 (ref. abril/1995). Para tal, foi previsto naquele termo aditivo o pagamento adicional de R\$ 297.015.194,33 (ref. abril/1995) a ser aportado pela União, por intermédio da ANTT, em três parcelas anuais. O valor do aporte foi obtido devido ao reequilíbrio econômico-financeiro calculado pelo método do Fluxo de Caixa Marginal (FCM) e tendo como base o montante acima do valor contratual a ser despendido pela concessionária para a realização das obras da NSS.

10. Quanto ao cronograma de ataque, as obras foram divididas em cinco lotes, quais sejam:
  - a) Lote 1 (km 103 ao 98) - obras de duplicação da baixada fluminense, e implantação da praça de pedágio;
  - b) Lote 2 (km 98 ao 87,50) - duplicação da atual pista de descida da serra;
  - c) Lote 3 (km 87,5 ao 80) - túnel rodoviário longo;
  - d) Lote 4 (km 80 ao 85) - obras do desemboque do túnel para ligação com a pista atual da BR-040, no Bingen, em Petrópolis/RJ; e
  - e) Lote 5 (interseções Bingen / Quitandinha) - melhorias de acesso, incluindo a ligação Bingen-Quitandinha, em Petrópolis/RJ.
11. Entre as obras previstas para o empreendimento estão: o maior túnel do Brasil, segundo a concessionária, medindo 4.690 m; a duplicação paralela à pista de descida existente, construção de dois túneis com extensão de 300 metros; marginais na região da baixada e acessos a aglomerados urbanos; retornos; variante de traçado para adequação da pista descendente e melhorias no acesso à estação rodoviária de Petrópolis; acessos a Petrópolis; interseção com a RJ-145 - Xerém e Implantação da praça de pedágio no km 102 – além de indenizações por desapropriações e remanejamento de interferências.
12. Com isso espera-se a melhoria da mobilidade e das condições de acesso à região metropolitana do Rio de Janeiro; aos Portos de Itaguaí e do Rio de Janeiro, à REDUC e ao Polo Petroquímico de Itaboraí.
13. Até agosto de 2015, data da inspeção física ao local da obra, esta se encontrava com 35,13% dos serviços executados.
14. A análise de conformidade do processo de aprovação da execução da obra denominada Nova Subida da Serra (NSS) e do posterior Termo Aditivo 12 está sendo analisada no TC 014.689/2014-6 e a representação formulada pelas Procuradoras da República Joana Barreiro Batista e Vanessa Seguezzi, em que alegam supostas irregularidades no aporte de recursos federais no âmbito do contrato de concessão rodoviária PG-138/95-00, está sendo tratado no TC 025.322/2015-0.

### II.3. Objetivo e questões de auditoria

15. Pela introdução da forma de pagamento por aporte financeiro da União como forma de remuneração por obras dentro de um contrato de concessão vigente; pela possibilidade de se aplicar prorrogação contratual alternativamente ao aporte como forma de reequilíbrio econômico-financeiro; pela introdução de aditivo contratual de grande monta em contrato de concessão rodoviária próximo a expirar; pelo alinhamento com o objetivo estratégico de induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos da Administração Pública e com a linha de ação de avaliar a complementaridade das políticas públicas de infraestrutura, e a qualidade e a tempestividade da implantação dos empreendimentos, o Tribunal de Contas da União decidiu por realizar auditoria na ANTT, com o objetivo de fiscalizar as obras de construção da BR-040/RJ, no segmento da Serra de Petrópolis, a cargo da Concer. Além disso, a presente fiscalização teve como objetivo dar continuidade ao controle externo

do TCU nesse empreendimento, após as fiscalizações constantes no TC 014.689/2014-6 e no TC 025.322/2015-0, com um escopo mais restrito à conformidade da execução da obra pública, em termos de orçamento, qualidade e prazo.

16. Após entrevistas junto a gestores da ANTT e do Ministério dos Transportes e análises de processos referentes ao termo aditivo que inovou nas formas de reequilíbrio econômico-financeiro devido às obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

- a) a previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?
- b) os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?
- c) a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- d) o orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

17. Para permitir aos usuários do relatório a melhor compreensão do propósito, natureza, extensão dos trabalhos, contexto e perspectiva sobre o que é relatado nesta auditoria, torna-se especialmente relevante alertar que a presente auditoria não analisa a legalidade do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 ou das premissas nele adotadas.

18. Por exemplo, ao se examinar a taxa de administração da obra – remuneração dos custos adicionais de administração da concessionária em função dos adicionais de obras e serviços da NSS em relação ao originalmente previsto no PER, será verificado, tão somente, a razoabilidade dos valores alocados para a realização da Obra da NSS, não representando tal análise uma ratificação do modelo concebido pela ANTT.

19. Isso porque a questão da legalidade dos aditivos nos contratos de concessão rodoviários, incluindo a economicidade, os fundamentos do aporte de recursos do OGU e da prorrogação contratual, além de outras consequências nos contratos vigentes, está sendo examinada nos processos TC 014.689/2014-6 e TC 025.322/2015-0, atualmente em análise na SeinfraRodovias.

20. A presente auditoria tem como ponto de partida o fato do referido aditivo ter sido firmado em 2014 e, a partir desse ponto, verifica a razoabilidade dos valores considerados dentro da modelagem adotada pela ANTT para a precificação dos custos da obra.

#### II.4. Metodologia utilizada

21. Para a realização deste trabalho, cumpriram-se as diretrizes dos Padrões de Auditoria de Conformidade e as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT). Foram analisados os processos administrativos relacionados à obra, o projeto executivo apresentado à época do 12º Termo Aditivo Contratual e os relatórios de acompanhamento e de supervisão da obra; foram entrevistados os atores públicos envolvidos no processo de aprovação da obra e na assinatura do termo aditivo e foi realizada inspeção física nos locais de execução da obra, assim como no escritório da fiscalização da ANTT e da Concer.

#### II.5. Limitações inerentes à auditoria

22. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

## II.6. Volume de recursos fiscalizados

23. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 990.273.412,36 (ref. maio/2012).

## II.7. Benefícios estimados da fiscalização

24. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar o aperfeiçoamento em metodologias de estimativa de custos ou redução de preços em tabelas oficiais, o incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública e a correção de irregularidades ou impropriedades apontadas pela auditoria, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 300.921.588,00 (ref. maio/2012).

## **III. Achados de auditoria**

### III.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

#### III.1.1. Tipificação

25. Irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP)

#### III.1.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

26. O achado é materialmente relevante em relação ao valor total contratado para a execução das obras, apresenta potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e a terceiros e configura graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

#### III.1.3. Situação encontrada:

27. Constatou-se sobrepreço de R\$ 62,1 milhões (ref. abril/1995) sobre o valor do aporte financeiro a ser despendido, pela ANTT, por meio do Orçamento Geral da União, dos quais R\$ 15,8 milhões já foram pagos indevidamente à Concer. Em valores referentes à data-base do orçamento, o sobrepreço alcança o montante de R\$ 203,8 milhões (ref. maio/2012), e o superfaturamento, R\$ 51,8 milhões (ref. maio/2012) (Evidência 1 - Cálculo da Sobreavaliação no FCM).

28. As razões desse sobrepreço são as premissas equivocadas do FCM elaborado pela ANTT, no que se refere à alíquota e à base de cálculo do IRPJ e da CSSL, bem como à alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

29. Conforme exposto anteriormente, o 12º Termo Aditivo foi formalizado em razão de o valor do investimento necessário para a execução das obras de construção da Nova Subida da Serra ser maior do que o valor inicialmente previsto no contrato de concessão.

30. Assim, como forma de remunerar a concessionária pelo investimento adicional de R\$ 217.139.743,39 (ref. abril/1995), a ANTT estabeleceu o pagamento de um montante de R\$ 297.015.194,33 (ref. abril/1995), dividido em três parcelas anuais. A primeira parcela já foi concretizada pela ANTT, em razão da execução parcial das obras nos anos de 2013 e 2014.

31. Para o cálculo do aporte financeiro nesse termo aditivo, a ANTT utilizou o conceito do

FCM, cuja metodologia está descrita nas Resoluções-ANTT 3.651/2011 (Evidência 2 - Resolução ANTT 3651-2011- Metod. de recomp. de eq. econômico financeiro novos investimentos) e 4.075/2013 (Evidência 3 - Resolução\_4075\_2013 com anexos - Metodologia de cálculo da taxa de desconto).

32. Atualizando-se os valores para a data-base do orçamento da obra (maio/2012), a ANTT estimou um pagamento complementar à concessionária de R\$ 989.858.329,40, pela execução de um investimento adicional de R\$ 723.658.545,93.

33. A diferença entre os valores do aporte financeiro a ser realizado pela União e do investimento previsto na obra ocorre em razão de custos e despesas adicionais da concessionária, em maior parte devido ao recolhimento de tributos, e, em menor parte, devido aos custos operacionais; e da taxa interna de retorno do investimento, de 8,01%. Todavia, verificou-se que essas despesas de tributos foram superestimadas pela ANTT.

34. Verificou-se, por meio das Ordens Bancárias 2014OB806341, de 30/12/2014, e 2015OB802659, de 24/4/2015, que já foram pagas parcelas desse aporte pela União no valor total de R\$ 237.360.000 pelas obras realizadas até novembro de 2014. (Evidência 4 - Ordens Bancárias referentes ao pagamento do aporte de 2014)

35. Como critério de auditoria, adotaram-se os Acórdãos 2.154/2007-TCU-Plenário (Ministro Relator Ubiratan Aguiar) e 2.927/2011-TCU-Plenário (Ministro Walton Alencar Rodrigues). Dessa forma, considerou-se que, no fluxo de caixa marginal, as receitas e despesas (inclusive tributos), bem como a taxa de retorno do investimento, devem ser calculadas levando-se em conta a realidade econômica atual do país, desconsiderando, portanto, parâmetros do Fluxo de Caixa Original (FCO) da concessão que, no presente objeto, remetem ao ano de 1995.

36. Conforme a Nota Técnica 169/GEROR/SUINF/2010, que apresentou a metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro dos novos investimentos e serviços dos contratos de concessão de rodovias federais, o Fluxo de Caixa Marginal seguiria "(...) o princípio apresentado pelo TCU de considerar as mudanças implementadas no ambiente econômico.", sendo que, por sua vez, "(...) os novos investimentos e serviços, não previstos inicialmente no contrato, levariam em consideração o cenário econômico da época de sua implementação (...)" (Evidência 5 - Nota\_Tecnica 169-GEROR-SUINF-2010-para Audiência Publ FCM, p. 4).

37. Ainda, segundo essa Nota Técnica 169, e também a Nota Técnica 39/GEROR/2013, anexa à Resolução ANTT 4.075/2013, a utilização de critérios de mercado para estimar o valor dos investimentos, custos e despesas resultantes do evento que teria dado causa ao reequilíbrio seria uma das premissas a serem adotadas na metodologia do Fluxo de Caixa Marginal.

38. Nesse contexto, ao se analisar o FCM que subsidiou o 12º Termo Aditivo Contratual, bem como o fluxo de caixa marginal ajustado, que fundamentou o cálculo dos valores pagos pela ANTT, identificaram-se as seguintes impropriedades:

a) Superestimativa na alíquota do imposto de renda, de 25%, apesar de a legislação atual prever 15%;

b) 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 atual prevê a aplicação de 10% para lucro acima de R\$ 240 mil/ano;

c) Superestimativa na alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido, de 9,0909%, apesar de a legislação prever alíquota de 9%;

d) Superestimativa da base de cálculo do IRPJ e da CSSL em razão do diferimento das despesas de depreciação, em contrariedade às normas contábeis aplicáveis;

e) 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.

39. Essas impropriedades são explicadas a seguir:

**Superestimativa na alíquota do imposto de renda, de 25%, apesar de a legislação prever alíquota de 15%**

40. Na planilha do FCM, foi considerada a alíquota do IRPJ de 25%, conforme coluna "X", linhas 117 e 155, da planilha "Simulador", constante do arquivo "concer marginal\_22RO 9RE.xlsm" (Evidência 6 - Fluxo de Caixa Marginal - Planilhas da NSS, p. 1). No entanto, conforme disposto no artigo 3º, da Lei 9.249, de 26 de dezembro de 1995, a alíquota do IRPJ é de 15%, desde 1º de janeiro de 1996.

41. A ANTT foi questionada sobre essa irregularidade por meio do Ofício de Requisição 04-379/2015 e, em resposta (Ofício 903/2015/DG/ANTT, p. 3), afirmou que a "cláusula 64ª do Contrato de Concessão aloca à concessionária o risco de alterações no regramento relativo ao imposto de renda" e que o 11º Termo aditivo teria ratificado as demais condições contratuais, conforme cláusula 11ª (Evidência 7 - 11o Termo Aditivo ao Contrato PG-138-95-00 - Concer, p. 6).

42. Verifica-se, pelo já exposto neste achado, que, para os investimentos marginais, como é o caso dos investimentos complementares às obras da NSS, a alíquota de 15% para o IRPJ deve ser aplicada, por refletir os custos e despesas atuais, quais sejam, aqueles vigentes quando da formalização do termo aditivo. Para os investimentos originais, mantém-se o inicialmente pactuado, de 25%.

**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**

43. Na planilha do FCM foi considerado o limite de R\$ 204 mil/ano para a aplicação do adicional do imposto de renda, conforme coluna "X", linhas 118 e 157, da planilha "Simulador", constante do arquivo "concer marginal\_22RO 9RE.xlsm" (Evidência 6 - Fluxo de Caixa Marginal - Planilhas da NSS, p. 1).

44. No entanto, considerando o disposto no §1º do artigo 3º, da Lei 9.249/1995, a alíquota de 10% a título de adicional de IRPJ incide sobre o valor do lucro anual acima de R\$ 240 mil/ano, desde 1º de janeiro de 1996.

45. A ANTT foi questionada sobre essa irregularidade por meio do Ofício de Requisição da SeinfraRodovia 04-379/2015 e, em resposta (Ofício 903/2015/DG/ANTT, p. 3), afirma que a "cláusula 64ª do Contrato de Concessão aloca à concessionária, o risco de alterações no regramento relativo ao imposto de renda" e que o 11º Termo aditivo teria ratificado as demais condições contratuais, conforme cláusula 11ª (Evidência 7 - 11o Termo Aditivo ao Contrato PG-138-95-00 - Concer, p. 6).

46. No entanto, conforme análise apresentada no subitem anterior, o FCM tem por finalidade reequilibrar o contrato de concessão em razão de inclusão de obra nova. Para tal, deve ser considerada a situação econômico-fiscal vigente no país, de modo que as de receitas e despesas do fluxo de caixa devem ser ajustados, mesmo aqueles que representam um risco do concessionário, como o tráfego de veículos, a taxa interna de retorno, os tributos, etc.

47. Sendo assim, entende-se que o FCM deve considerar o valor do limite previsto no normativo vigente na data da assinatura do termo aditivo, qual seja o de R\$ 240 mil/ano, para fins de cálculo do reflexo da tributação no valor do novo investimento.

### **Superestimativa na alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido, de 9,0909%, apesar de a legislação prever alíquota de 9%**

48. Na planilha do FCM foi considerada pela ANTT a alíquota de 9,0909% da CSSL, conforme coluna "X", linha 154, da planilha "Simulador", constante do arquivo "concer marginal\_22RO 9RE.xlsm" (Evidência 6 - Fluxo de Caixa Marginal - Planilhas da NSS, p. 1).

49. Porém, o art. 3º, inciso III, da Lei 7.689, de 15 de dezembro de 1998, com redação dada pela Lei 11.727, de 23 de junho de 2008, estabeleceu a alíquota de 9% para a CSSL. Mesmo não sendo considerada para a análise a alteração efetuada pela Lei 13.169, de 6 de outubro de 2015, por ser posterior à publicação do 12º Termo Aditivo, salienta-se que essa Lei não alterou a alíquota vigente.

50. A ANTT foi questionada sobre essa irregularidade por meio do Ofício de Requisição 04-379/2015 e, em resposta (Ofício 903/2015/DG/ANTT, p. 3), afirmou que reconhece a divergência e que a "inconsistência deverá ser corrigida oportunamente".

### **Superestimativa da base de cálculo do IRPJ e da CSSL em razão do diferimento das despesas de depreciação, em contrariedade às normas contábeis aplicáveis**

51. Além da superestimativa das alíquotas do IRPJ e CSSL, foram encontradas irregularidades na estimativa da base de cálculo desses tributos, que culminaram, também, numa majoração indevida dessas despesas no FCM.

52. Verificou-se nas linhas 301 a 303 da planilha "F15", constante do arquivo "concer marginal\_22RO 9RE.xlsm" (Evidência 6 - Fluxo de Caixa Marginal - Planilhas da NSS, p. 5), o lançamento, a título de depreciação, do valor do investimento – qual seja o esforço gasto para a obtenção da receita proveniente dos aportes públicos nos anos de sua apuração – dividido pela quantidade de anos que faltariam para o término do prazo da concessão.

53. Essa forma de apropriação da despesa de construção para o cálculo do IRPJ e da CSSL, nesse caso de aporte financeiro no FCM, contraria o disposto no art. 305 do Decreto 3.000/1999 – Regulamento do Imposto de Renda (RIR) – o qual diz que a depreciação corresponde à diminuição do valor dos bens do ativo imobilizado resultante do desgaste pelo uso, ação da natureza e obsolescência normal. Ou seja, o valor do investimento necessário à consecução da obra da NSS pela Concer, segundo esse normativo, não é item sujeito a depreciação.

54. Também não foram observados os itens 22 e 26 do Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) e o item 43 da Orientação de Pronunciamentos Contábeis - OCPC 05, os quais estabelecem que a receita deva ser confrontada com o respectivo esforço gasto para a sua obtenção, de forma que o resultado esteja o mais próximo possível da realidade do negócio, conforme transcrição do item 43 da OCPC 05:

Reconhecimento da receita de construção

43. Quando a concessionária presta serviços de construção, **ela deve reconhecer a receita de construção pelo valor justo e os respectivos custos transformados em despesas relativas ao serviço de construção prestado** e, dessa forma, **por consequência, apurar margem de lucro**. Em geral, o concessionário é o responsável primário pela prestação de serviços de construção, mesmo nos casos em que haja a terceirização dos serviços. Nos casos em que há terceirização da obra, normalmente, a margem é bem menor, suficiente para cobrir a responsabilidade primária do concessionário e eventuais custos de gerenciamento e/ou acompanhamento da obra. (“grifos nossos”)

55. Importa destacar que o Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) se refere a Contratos de Construção, e a OCPC 05 tem por objeto Contratos de Concessão; ambas as normas contábeis guardam

correlação com as Normas Internacionais de Contabilidade - IAS 11 (IASB - BV 2012).

56. Extraí-se, desses pronunciamentos contábeis, que a apropriação da despesa de depreciação em parcelas anuais é adequada para o FCO da concessão rodoviária, haja vista que a receita provinda do recebimento de pedágios também é diferida ao longo do prazo de concessão. No entanto, no caso do FCM, a remuneração ocorre a partir de três aportes anuais (2014 a 2016), de acordo com o cronograma de execução das obras. Com base nessa premissa, não é correto o diferimento da despesa de amortização até o final da concessão (2021), nos moldes calculados pela ANTT.

57. Em suma, como a receita não é obtida de forma diferida, a despesa não pode ser lançada de forma diferida. Se houver o diferimento da despesa de depreciação, o lucro nos anos em que houver o recebimento do aporte ficará acima do real lucro apurado, caso fossem seguidas as normas contábeis OCPC 05, e implicará estimativa de IRPJ e de CSSL sobre uma base de cálculo não aderente aos procedimentos contábeis estabelecidos, haja vista que a contabilidade da empresa concessionária segue as Orientações Contábeis OCPC 05 (Evidência 8 - BALANÇO-PATRIMONIAL\_2014\_Concer, p. 42).

58. Dessa forma, afirma-se que a receita de aporte financeiro deve ser confrontada com o valor do custo correspondente, obtendo-se o lucro antes do IRPJ e da CSSL mais próximo da realidade do negócio, em consonância com a prática contábil recomendada pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis, evitando-se, dessa forma, a transferência de recursos federais a título de IRPJ e CSSL indevidos para a concessionária.

**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**

59. Constatou-se que o aporte financeiro calculado pela ANTT por meio de FCM considerou uma alíquota de 5% a título de ISSQN, no entanto, esse aporte não é fato gerador desse tributo, ou seja, não consta da lista de serviços prevista no art. 1º da Lei Complementar 116/2003, que regulamenta o art. 156, III, da Constituição Federal de 1988.

60. Tanto no art. 1º, §3º, da Lei Complementar 116/2003, quanto na lista de serviços anexa a essa lei complementar, consta que o ISSQN incide sobre os serviços de exploração de rodovia mediante cobrança de pedágio dos usuários finais, conforme excerto abaixo:

Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, **tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa**, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

(...)

§3º O imposto de que trata essa Lei Complementar incide ainda sobre os serviços prestados mediante a utilização de bens e serviços públicos explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, **com o pagamento de tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço**.

(...)

Lista de Serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

(...)

22 - Serviços de exploração de rodovia.

22.01 - Serviços de exploração de rodovia **mediante cobrança de preço ou pedágio dos usuários**, envolvendo execução de serviços de conservação, manutenção, melhoramentos para adequação de capacidade e segurança de trânsito, operação, monitoração, assistência aos usuários e outros serviços definidos em contratos, atos de concessão ou de permissão ou em normas oficiais. (“grifos nossos”)



61. Da mesma forma, a Lei 3.970/1978, Código Tributário do Município de Petrópolis/RJ, no artigo 182, item 100, alterada pela Lei 5.584/1999, e a Lei 1.664/2002, Código Tributário do Município de Duque de Caxias/RJ, em seu artigo 104, item 99, definem como receita da concessionária a "exploração de rodovia **mediante cobrança de preço dos usuários** (...)" ("grifo acrescido") (Evidência 9 - ISS-Código Tributário Municipal de Petrópolis-RJ e Evidência 10 - ISS-Código Tributário Municipal de Duque de Caxias-RJ).

62. Em face dessa constatação, fez-se consulta à Secretaria de Fiscalização Tributária do Município de Petrópolis por telefone, e posteriormente via e-mail, com a finalidade de saber o tratamento tributário dado pelo município ao repasse de recursos pela ANTT à Concer. O Fiscal Tributário respondeu que, conforme a "própria Lei Complementar 116/03, somente no valor de pedágio, o ISSQN é recolhido por KM em cada município", confirmando a previsão indevida de incidência de ISSQN sobre o aporte realizado pela ANTT por meio de recursos originados diretamente do Orçamento Geral da União, conforme verificado no FCM (Evidência 11 - Consulta sobre ISSQN em Petrópolis - Fiscal Tributário da Prefeitura, p. 1-2).

63. Ainda, com o intuito de se confirmar a não incidência do ISSQN sobre o valor de aporte financeiro feito pela União, por intermédio da ANTT, solicitou-se à autarquia as guias de recolhimento do ISSQN referentes aos valores aportados conforme Ordens Bancárias 2014OB806341, no valor de R\$ 182.999.000,00, de 30/12/2014, e 2015OB802659, no valor de R\$ 54.361.000,00, de 24/4/2015, nos termos do Ofício de Requisição 09-379/2015-SeinfraRodovia.

64. A ANTT, por meio do Ofício 40/2015-AUDINT/ANTT, p. 4-8, encaminhou as guias de recolhimento de ISSQN, as quais alega que seriam referentes aos aportes, conforme resumo apresentado na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1: Critério de enquadramento conforme estágio de manutenção da concessão

Município	Data Recolhimento	Valor Recolhido (VR)	(VR)/5%
Petrópolis	10/2/2015	1.923.453,91	38.469.078,20
Duque de Caxias	23/2/2015	1.496.862,69	29.937.253,80
Duque de Caxias	27/10/2015	1.081.339,13	21.626.782,60
Total Recolhimentos		4.501.655,73	90.033.114,60
Base de cálculo reduzida a 60% para obras			90.033.114,60
Base de cálculo equivalente a 100% para obras			150.055.191,00

Fonte: Ofício 40/2015-AUDINT/ANTT, de 25/11/2015, p. 4-8

65. Considerando que no Código Tributário de Petrópolis, o ISSQN sobre as obras de construção civil prevê incidência de 5% sobre a base de cálculo de 60%, equivalendo a uma alíquota efetiva do ISS de 3%, têm-se que esses recolhimentos são totalmente compatíveis com a tributação de ISSQN do consórcio executor da obra, despesas essas que são já previstas na parcela de BDI (bonificação e despesas indiretas) do orçamento da obra.

66. Mais até, esses recolhimentos apresentados apenas confirmam o achado "III.2 - Sobrepreço no orçamento da obra", onde é apresentado que o BDI do orçamento dessas obras contemplou ISSQN de 5%, quando deveria ser de 3,55% (Evidência 12 - BDI e ISSQN paradigma).

67. Sendo assim, fica demonstrado que o ISSQN, a ser retido e recolhido pela Concer, no caso da obra da NSS, é o decorrente da execução da obra, já previsto na parcela de BDI do orçamento do projeto aprovado.

68. Dessa forma, não há incidência de ISSQN sobre o aporte financeiro realizado pela ANTT, conforme previsto no 12º Termo Aditivo, mediante cálculo efetuado pelo FCM.

69. Verifica-se, portanto, que a ANTT aprovou o montante da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, em razão de novos investimentos necessários para a execução da obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Decreto 3.000/1999, art. 305 Lei 7.689/1998, art. 3º, caput e inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26.

### III.2. Sobrepço no orçamento da obra

#### III.2.1. Tipificação

70. Irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP)

#### III.2.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

71. Além de ser materialmente relevante em relação ao valor total contratado para a execução das obras e de apresentar potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e a terceiros, configura graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, em especial os da economicidade e eficiência.

#### III.2.3. Situação encontrada:

72. Quanto ao orçamento da obra, após a análise da parte “A” da curva ABC, constatou-se sobrepreço total de R\$ 97.136.680,95 (ref. maio/2012), sendo R\$ 72.800.201,81 (ref. maio/2012), devido a custos superiores ao paradigma (Evidência 16 - Lista de Composições Referência – SAO e Evidência 17 - Análise do Orçamento - Curva ABC), não adoção de BDI diferenciado para serviços cotados e valor incorreto para o ISSQN da obra; R\$ 20.419.947,50 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a administração da obra pela concessionária, e R\$ 3.916.531,65 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a taxa de risco incidir sobre o total dos investimentos, em vez de somente sobre o custo direto da obra.

73. O sobrepreço devido a custos superiores ao custo paradigma foi calculado somente para os custos dos serviços, não sendo possível, pela qualidade de projeto apresentado, analisar sobrepreço devido às quantidades de serviço – Ver achado “III.3 - Projeto Básico/Executivo Deficiente e Desatualizado”. Por não termos todos os custos de referência, além da análise de alguns dos serviços constantes da parte “A” da curva ABC, analisou-se mais alguns serviços pertencentes à parte “B” dessa mesma curva, de forma a conseguir a representatividade de 56,15% do orçamento. O sobrepreço proveniente somente dessa análise representou 22,59% em relação à amostra estudada e se deve aos seguintes fatores:

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 (Evidência 18 - CPU\_TUNEL):

74. A composição de custo auxiliar “1 A 01 150 01 – Rocha p/ britagem c/ perfur. sobre esteira” é utilizada para vários serviços na obra. Porém o serviço previsto nesta composição auxiliar é exatamente a obtenção da rocha que servirá como matéria prima para produção dos diversos tipos de brita, pedra-rachão e matacões utilizados nos serviços previstos a serem executados na obra. Entretanto, esse serviço já foi cotado para a obra do túnel, uma vez que o resultado de sua perfuração, realizada por meio do fogo de bancada e fogo frontal, são rochas que servirão para a produção dos materiais pétreos citados.

75. Portanto, há duplicidade de cobrança para a obtenção da rocha para a britagem e esse custo deve ser retirado das composições que utilizem material pétreo na obra.

b) inserção indevida de coeficiente de 7,81 na fórmula do cálculo da quantidade de aço a ser transportada (Evidência 18 - CPU\_TUNEL.xlsx):

76. Quando do cálculo do consumo do serviço de transporte comercial com carroceria em rodovia pavimentada para o transporte de aço das composições “2 S 03 580 02 – Aço CA-50”; “2 S 03 990 03 – Aço para concreto protendido” e “SIURB 07-12-00 – Tela metálica soldada Ø5mm #10cm” foi inserido o multiplicador de 7,81 quando da soma da quantidade de aço a ser transportada. Dessa forma o peso do aço a ser transportado resultou em 781% maior do que o devido e, portanto, a um custo de transporte 781% maior do que o devido.

77. Portanto, deve ser retirado esse fator multiplicador do cálculo do consumo do serviço de transporte comercial em rodovia pavimentado para o transporte de aço das referidas composições.

c) adoção, no serviço de “pintura anti-pichação”, de valor correspondente ao serviço de concreto fck=25MPa (Evidência 18 - CPU\_TUNEL):

78. O serviço de “pintura anti-pichação”, a ser realizado nas paredes do túnel, apesar de possuir CPU própria (Evidência 18 - CPU\_TUNEL, p. 104), a qual está orçada em R\$ 88,17/m<sup>2</sup>, no orçamento da obra aparece com o preço de R\$ 406,40/m<sup>2</sup> e com o código “2 S 03 327 00”. Acontece que tal código se refere ao serviço “Concreto fck = 25Mpa”, que consta no orçamento da obra com o preço de R\$ 406,40/m<sup>3</sup> (Evidência 19 - CPU\_OAE, p. 1). Portanto, verifica-se que, quando da inclusão do serviço no orçamento da obra, houve a troca de custo do serviço de “pintura anti-pichação” pelo serviço de “concreto fck = 25Mpa”.

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 (Evidência 18 - CPU\_TUNEL e Evidência 20 - Dados Técnicos do Produto NanoPerm-P – Anti-pichação):

79. Ainda sobre o serviço de “pintura anti-pichação”, deve-se apontar que, mesmo na composição apresentada na Evidência 18, há sobrepreço, uma vez que o coeficiente de produtividade e de consumo de material estão incompatíveis com as especificações do produto NanoPerm-P nela utilizado.

80. Na CPU é apontada a produção de 2,50 m<sup>2</sup> por hora de serviço e o consumo de 0,6 kg do produto. Em consulta ao folheto de especificações do produto, verifica-se que o *pot life*, ou seja, a duração em que o produto mantém as propriedades adequadas a sua aplicação, é de uma hora e que o consumo é de 150 a 200 g/m<sup>2</sup> por demão, sendo necessárias duas demãos, uma de base e a outra de acabamento. Portanto, para o consumo do produto têm-se que o máximo é de 400 g ou 0,4 kg/m<sup>2</sup>. Da mesma forma temos que se o *pot life* é de 1 hora e o consumo é de 400g por m<sup>2</sup>, a produtividade para que não haja perda do produto na embalagem tem que ser de 25 m<sup>2</sup>/h, uma vez que a embalagem é de 10 kg.

81. Na composição de referência adotada foram corrigidas essas inconsistências.

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” (Evidência 21 – Orçamento Pavimentação):

82. Conforme verificado nas CPUs referente à pavimentação da obra, o serviço “Execução de Placa de Concreto Simples (fctMk = 4,50 MPa) com equip. pequeno porte” foi orçado em R\$ 405,46/m<sup>3</sup> e o serviço “Execução de Placa de Concreto Simples (fctMk = 4,50 MPa) com forma deslizante” foi orçado em R\$ 262,14/m<sup>3</sup> (Evidência 22 – CPU\_Pavimentação, p. 5, 6 e 28).

83. Entretanto, no orçamento apresentado à ANTT, os itens 2.1.10 do Lote 2 e 2.1.11 do Lote 5 referentes a serviço executado com forma deslizante apresentaram os preços dos executados com equipamento de pequeno porte e tiveram que ser corrigidos quando do cálculo do sobrepreço no orçamento da obra.

f) consideração de concreto executado em betoneira, quando, pelo porte da obra, é recomendado – e está sendo usado – o concreto executado em central dosadora (Evidência 23 - Foto Central de Concreto Túnel e Evidência 24 - Diversos usos de concreto dosado em central);

84. Na composição dos custos dos serviços de vários tipos de concreto executado na obra, está prevista a confecção por meio de betoneira. Entretanto, o uso de betoneiras implica menor controle de qualidade do concreto e menor produtividade, sendo, portanto, utilizado em obras de menor porte.

85. O TCU já se manifestou sobre o uso de composições utilizando de betoneiras em vez de central de usinagem própria, a exemplo dos Acórdãos 1.220/2013-TCU-Plenário (Relator Walton Alencar Rodrigues); 490/2005-TCU-Plenário (Relator Augusto Sherman); 2.593/2009-Plenário (Relator André de Carvalho); 1.256/2013-Plenário (Relator Marcos Bemquerer), sendo o sumário deste último cristalino sobre a posição do TCU quanto a esse assunto:

Sumário: FISCOBRAS 2012. AUDITORIA NAS OBRAS DE DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO DOS ACESSOS À PONTE SOBRE O CANAL DAS LARANJEIRAS - BR-101/SC. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES OU DE INDÍCIOS DE DANO AO ERÁRIO. FALTA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A SISTEMÁTICA ADOTADA PARA O CORTE E A DOBRA DE AÇO, BEM COMO PARA PRODUÇÃO DE CONCRETO. INCLUSÃO DE SERVIÇOS DE REMANEJAMENTO DE CABOS E TUBULAÇÕES. RESPONSABILIDADE DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. DETERMINAÇÕES.

1. **A opção de adoção** do corte e da dobra de aço em canteiro de obras e **de produção de concreto em betoneiras, e em de trimento**, respectivamente, da utilização de corte e dobra industrializados e **de central de concreto, devem ser justificadas do ponto de vista técnico e econômico, tendo em vista que aquelas soluções representam maior ônus para a Administração.**

2. Conforme disposto nas Instruções de Serviço do DNIT IS/DG ns. 06, 07 e 08, todas de 2008, os serviços de remanejamento de serviços públicos (redes elétricas, de água, de comunicações - telefonia e fibra ótica etc) são de responsabilidade das respectivas concessionárias, sendo certo que, caso o DNIT arque com tais custos, deve adotar as medidas administrativas e/ou judiciais com vistas a ser ressarcido. (“grifos nossos”)

86. Como o volume de concreto a ser confeccionado para as obras da NSS é de 99.823,91 m<sup>3</sup> (Evidências 40 - Orcamento\_OAE\_Final; 21 - Orcamento\_Pavimentacao\_Final; 35 - Orcamento\_Tunel; 60 - Orcamento\_Terraplenagem; 61 - Orcamento\_Sinalizacao; 27 - Orcamento\_Drenagem; 28 - Orcamento\_Contencoes e 62 - Orcamento\_Complementares), verifica-se que este não se enquadra no conceito de pequeno porte. Dessa forma, foi montada nova composição de custo com as seguintes adaptações em relação às composições “2 S 03 329 04” e “1 A 01 656 51” do Sicro 2:

i. Exclusão de equipamentos para produção de concreto em betoneira: E303 - Betoneira 750 l; E304 - Carrinho de mão 80 l, E402 - Caminhão carroceria; e E404 - Caminhão basculante;

ii. Inclusão do equipamento caminhão betoneira: quantidade e utilização calculados considerando tempo de manobra, carga e descarga (22,50 min) correspondente à produção do concreto em central de 30m<sup>3</sup>/h, com fator de eficiência de 0,60 (Manual de Custos Rodoviários do Dnit, Vol. 1, Pg. 86), conforme demonstrado na planilha de produção das equipes mecânicas em anexo;

iii. Exclusão da mão de obra para produção de concreto em betoneira: 15 serventes (T701) (Manual de Custos Rodoviários, Vol. 4, Tomo 2, Pg. 18.);

iv. Exclusão dos equipamentos e mão de obra para transporte manual do concreto: 07 gericas (E305) e 07 Serventes (T701) (Manual de Custos Rodoviários, Vol. 4, Tomo 2, Pg. 18.). Foram substituídos pelo caminhão betoneira; e

v. Exclusão do insumo cimento (M202) e aditivo plastment (M604), pois já estão inclusos na CPU auxiliar de usinagem do concreto.

87. Importante salientar que o concreto da obra está sendo confeccionado em central dosadora, conforme evidenciado em visita à obra (Evidência 23 - Foto Central de Concreto Túnel) e em consulta ao site da obra da NSS (Evidência 24 - Diversos usos de concreto dosado em central).

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 escavadeira hidráulica (Evidência 25 - Uso de escavadeiras para escavação nas cortinas atirantadas e Evidência 26 - SINAPI – Escavação para acerto de taludes);

88. O serviço de escavação manual foi previsto para vários serviços, tais como cortinas atirantadas, drenagem e solo grampeado. Acontece que o volume de escavação manual orçada é de 193.479,81 m<sup>3</sup> (Evidência 27 - Orçamento Drenagem e Evidência 28 - Orçamento\_Contenções).

89. O uso de escavação manual é um método válido em obras rodoviárias, porém deve ser previsto somente nos casos em que há previsão de interferências nas áreas a serem escavadas ou dificuldades de acesso devido à topografia do solo ou, ainda, dificuldade para o trânsito ou manobra dos equipamentos mecânicos, qualquer que seja o porte.

90. Neste caso, por se tratar de serviços em encostas de cortes ou aterros comuns em obras rodoviárias, não se vislumbrou os fatores impeditivos para a escavação mecanizada. Em consulta a vídeos da própria concessionária sobre as obras da NSS, vislumbrou-se o uso de equipamentos mecanizados nas obras. (Evidência 25 - Uso de escavadeiras para escavação nas cortinas atirantadas).

91. Por ser medida de exceção, deve haver detalhada memória de cálculo de quantitativos de escavação manual justificando a sua utilização, o que não foi encontrado.

92. Como composição referência adaptou-se para o formato adotado no Sicro 2, com preços desse sistema, a composição “83336 - Escavação mecânica para acerto de taludes, em material de 1a m<sup>3</sup> categoria, com escavadeira hidráulica”, por ser, conservadoramente, a que mais se aproximava do serviço executado pela construtora.

h) consideração, na CPU do serviço “Camada de Brita 4-A/Rachão”, de brita produzida em central de britagem de 80 m<sup>3</sup>, quando o correto seria o emprego do serviço Rachão ou pedra-de-mão produzidos (Evidência 22 - CPU\_Pavimentacao);

93. Na CPU do serviço “Camada de Brita 4-A/Rachão” consta no item “Materiais” o serviço auxiliar de “brita produzida em central de britagem de 80m<sup>3</sup>/h”. Acontece que para a cama de Brita 4-A/Rachão, são utilizados fragmentos de rocha de maiores dimensões do que as necessárias para as britas 1 e 2, produtos daquele serviço auxiliar. Existe, no Sicro 2, a composição auxiliar “1 A 01 155 01 – Rachão ou pedra-de-mão produzidos-(const e rest)”, compatível com as dimensões dos fragmentos de rocha utilizados no serviço de “Camada de Brita 4-A/Rachão”.

94. Portanto, na análise do orçamento foi substituída a composição auxiliar de brita produzida para a de rachão ou pedra-de-mão produzidos.

i) consideração na CPU do serviço de Teto falso de telha de alumínio de 0,8mm de espessura com pintura eletrostática (Evidência 18 - CPU\_TUNEL), sendo que nos projetos e especificações técnicas não há nada que indique a necessidade de tal especificidade (Evidência 29 -

DES-PEX-TUN-023-R3(2) - Desenho telha falsa e Evidência 30 - ET-PEX-TUN-100-R1(1) – Especificação telha de alumínio);

95. A CPU do serviço de teto falso a ser executada no túnel está prevendo o uso de telha de alumínio de 0,8 mm de espessura pintada eletrostaticamente. Na prancha de projeto DES-PEX-TUN-023-R3(2), é previsto, no corte típico do túnel, o uso de telha ondulada em alumínio, conforme nota 3 da mesma prancha. Por sua vez, a nota 3 indica que é estimado o uso de telha ondulada de alumínio para condução das águas percoladas através do maciço, em 20% do túnel. Por sua vez, a ET-PEX-TUN-100-R1(1) também indica a utilização da referida telha na mesma extensão prevista na prancha acima citada. Esclarece que a quantidade e a os locais para instalação da telha serão definidos pelo acompanhamento técnico da obra, após a escavação do túnel rodoviário e que a execução dos forros falsos deverá ser de acordo com os desenhos e instruções do fabricante.

96. Conforme se verifica do conteúdo extraído do projeto e aqui reproduzido, não há nenhuma explicação técnica ou referência a condições que determinassem o uso da telha orçada na CPU do teto falso. Dessa forma, na análise do orçamento foi utilizada a composição SINAPI 74703 referente ao serviço de “Cobertura com telha de alumínio trapezoidal 0,7 mm, inclusive acessórios de fixação e vedação” com as devidas adaptações ao SICRO 2 (Evidência 31 - Composição SINAPI telha e Evidência 32 - Peso telha alumínio).

j) consideração de BDI “cheio” para os serviços cujos custos foram obtidos por meio de cotação.

97. O orçamento da obra é composto por vários serviços objetos de cotação, ou seja, o preço do serviço é o preço cotado, acrescido do BDI do empreendimento, a exemplo dos serviços de instalações elétricas e edificações para canteiro de obras e aos seguintes serviços relativos às obras do túnel: sistemas elétricos, ventilação, instrumentação, sistemas de combate a incêndio e drenagem, todos do túnel (Evidência 18 - CPU\_TUNEL).

98. Conforme a jurisprudência do TCU – Súmula 253/2010 e Acórdão 1368/2010-TCU-Plenário (Relator Walton Alencar Rodrigues), entre outros – dever-se-ia usar BDI diferenciado para esses serviços. No caso do SICRO, é utilizado o percentual de 15%.

99. Portanto, para a análise do orçamento, foi considerado o BDI diferenciado utilizado pelo Sicro 2.

k) Adoção de valor incorreto para o ISSQN no BDI da obra.

100. Foi adotado o valor de 5% para o ISSQN de toda a obra, porém, conforme preconizado na Lei Municipal 5.584/1999 da Prefeitura Municipal de Petrópolis e no Decreto Municipal 395/2002, a base de cálculo para o valor do ISSQN será reduzida para 60% do seu valor quando não houver posto de cobrança de pedágio no território do Município relativa à rodovia que o corte. Essa redução é devida nos casos de exploração de rodovia mediante cobrança de preço dos usuários, envolvendo execução de serviços de, entre outros, melhoramento para adequação de capacidade.

101. Aplicando-se o previsto nesses normativos têm-se o valor de ISSQN de 3,55% para a obra (Evidência 12 - BDI e ISSQN paradigma). Para se chegar a esse valor utilizou-se, para o lote 2, a média ponderada por quilômetro de obra contido nos municípios de Duque de Caxias e de Petrópolis, conforme a Tabela 2, abaixo.

Tabela 2– Cálculo do valor de ISSQN do Lote 2

<b>Km inicial do lote (1)</b>	98
<b>Km Final do lote (2)</b>	87,5
<b>Km Divisa Duque de Caxias – Petrópolis (3)</b>	92
<b>Extensão em Duque de Caxias (Km) (4) = (3) – (2)</b>	6
<b>Extensão em Petrópolis (Km) (5) = (1) – (3)</b>	4,5
<b>Extensão Total (6)</b>	10,5
<b>Valor da Obra – Lote 2 (R\$) (7)</b>	202.147.371,62
<b>Valor da obra em Duque de Caxias (R\$) (8) = (7)/(6)*(4)</b>	115.512.783,84
<b>Valor da obra em Petrópolis (R\$) (9) = (7)/(6)*(5)</b>	86.634.587,84
<b>ISSQN em Duque de Caxias (R\$) (10) = (8) * 5%</b>	5.775.639,19
<b>ISSQN em Petrópolis (R\$) (11) = (9) * 3%</b>	2.599.037,64
<b>ISSQN Lote 2 (R\$) (12) = (10) + (11)</b>	8.374.676,82
<b>ISSQN Lote 2 (%) (13) = (12)/(7)</b>	4,14%

Fonte: Evidência 13 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, parte 1, p. 126 e <http://www.concer.com.br/Institucional/MapadaRodovia.aspx>, acessado em 28/03/2016.

102. Quanto à impossibilidade de se apurar o sobrepreço quantitativo, tanto no orçamento sintético quanto nos componentes das CPUs dos serviços, devido à falta de detalhes nos projetos apresentados pela concessionária e aprovado pela ANTT, seguem alguns exemplos de problemas, quantitativos e qualitativos, encontrados nos projetos aprovados à época do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG 138/95 00:

i. parede de bloco de concreto aparente prevista no relatório completo do projeto do túnel para ser executada em bloco de cimento com os vazios preenchidos por areia; por sua vez, a especificação técnica “ET-PEX-TUN-100-R1(2).pdf” prevê ser executada em bloco de concreto aparente com 25 cm de espessura; já na prancha “DES-PEX-TUN-050 Parede Corta Fogo – Formas”, é previsto, na nota 5, que a alvenaria deverá ser de tijolos maciços recozidos ou, alternativamente, de blocos de concreto (Evidência 33 - Especificação Técnica ET-PEX-TUN-100-R1(2) e Evidência 34 - DES-PEX-TUN-050 Parede Corta Fogo – Formas). Importante salientar que nenhuma dessas formas de execução do serviço foi cotada no orçamento, o qual orçou o serviço como sendo executado totalmente como concreto armado, serviço “2 S 03 327 00 - Conc.estr.fck=25 MPa-contr.raz.uso ger.conf.e lanç” (Evidência 35 - Orçamento\_Túnel);

ii. solo grampeado sem tabela de ferro, vista frontal, comprimento dos tirantes e sem especificar onde seria utilizada a protensão das barras, além de não mostrar vista frontal da parede de concreto (Evidência 36 - DES-PEX-CON-241 a 245; Evidência 37 - DES-PEX-CON-321 e 322 e Evidência 38 - DES-PEX-COM-341 e 342). Essas lacunas de projeto impedem que se levante o quantitativo de serviços necessários para sua execução, impossibilitando, assim, a análise quantitativa do serviço orçado;

iii. cortina atirantada sem detalhar o comprimento dos tirantes (Evidência 39 - DES-PEX-CON-030 a 046);

iv. obras de arte especiais das estacas 105+15, 205+12 a 209+17,5 e 1010 cotadas em m<sup>2</sup> (Evidência 40 - Orcamento\_OAE\_Final). Isso dificulta a análise do orçamento por não se saber qual a solução estrutural adotada, quais os materiais serão utilizados, nem seus quantitativos;

v. escoramento de madeira com diversas falhas de indicação sobre seu uso no projeto. Está orçado nas composições de custo do serviço de solo grampeado, porém este serviço, por usar concreto projetado, não utiliza escoramento. Em algumas pranchas está indicado muro de concreto armado junto ao serviço de solo grampeado, porém, devido a deficiências do projeto, não é possível levantar o

quantitativo do muro e, conseqüentemente, do escoramento. Ressalta-se que o preço e a composição dos escoramentos previstos nesses serviços são os mesmos dos serviços de escoramentos para as Obras de Arte Especiais (OAE). Mesmo para as OAE presentes na obra, verifica-se o serviço de escoramento em várias obras previstas para serem executadas com vigas e placas pré-moldadas, tipo de construção que, conforme Manual de Projeto de Obras-de-Arte Especiais do DNER, prescinde do escoramento (Evidência 41 - Projetos de OAE - parcial e Evidência 42 - Manual de Projeto de Obras-de-Arte Especiais do DNER, p 135). Salienta-se também a existência de projetos de OAE formados apenas por uma ou duas pranchas de projeto ou até a falta desses (OAE estacas 102+5,5 a 105+5,5; OAE estacas 205+12,5 a 209+17,5; OAE 29+5, OAE 1050+0,85, 1250+12 e OAE 692+15 a 695+0) quando da análise e aprovação do 12º Termo Aditivo.

103. Ilustrando, ainda, a dificuldade encontrada para se analisar o orçamento, os pareceres técnicos da ANTT, quando da análise dos orçamentos para a aprovação do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG 138/95-00, externaram as dificuldades encontradas para analisar o orçamento apresentado. Transcrevem-se em seguida trechos desses pareceres (itens em *itálico* são as evidências de onde os textos foram tirados):

i) por fim, considerando-se apenas os itens do orçamento do túnel – 8 – Escavação, Tratamentos e Estruturas – R\$ 265.720.978, 98 e 11. Sistemas Elétricos – R\$ 67.403.037,06, os quais totalizam R\$ 333.124.016,04, correspondente a 92% de um total de R\$ 363.712.378,12, do orçamento do túnel previsto pela Concer, encontram-se sem nenhuma justificativa de quantidades e preços, o que reforça a ausência de elementos para o opinamento técnico do assunto.

(...)

No intuito de atenuar a falta de informações e permitir um mínimo balizamento às autoridades competentes, a Equipe de Trabalho, diante da impossibilidade de análise orçamentária e a premência do prazo que lhe foi determinado, resolveu utilizar a comparação do custo por quilômetro do túnel da Concer com o da Grota Funda, recentemente inaugurado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, como parte integrante do corredor rodoviário Transoeste entre a Barra da Tijuca e Guaratiba. (*Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III, p. 104*)

Os projetos estão na sua maioria apresentados como Projeto Básico (vinte e dois) e também como Projeto Executivo (doze) e três não foram apresentados.

Dentre os projetos, também foi apresentado a memória de cálculo estrutural e a memória de cálculo dos quantitativos. A linha de solução do tipo estrutural adotada atende as orientações e diretrizes do DNIT em termos de funcionalidade e economicidade. Os projetos devem ser concluídos e apresentados na forma de Projeto Executivo. (*Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III, p. 260*)

104. Ressalta-se que dois relatórios de análise de projeto da ANTT (218/2014 e 518/2014) sugeriram, antes da formalização do 12º Termo Aditivo, a correção do orçamento aprovado pela ANTT por meio do Ofício 306/2013/GEINV/SUINF. Tal correção, porém, não foi efetivada pela Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária da ANTT (Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III, p. 271, Evidência 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, parte 2, p. 363-121).

105. Por fim, salienta-se que vários documentos constantes no processo 50505.050537/2014-11, que trata de ação civil pública 0000067-87.2014.4.02.5106, da 1ª Vara Federal de Petrópolis/RJ, apontam para a insuficiência de dados dos projetos aprovados pela ANTT para a avaliação do orçamento, tais como os Relatórios de Análise de Projeto 1858/2014, 46/2015, 161/2015 (Evidência 44 - processo 50505.050537/2014-11, p. 49-57, 233-242 e 285-312), as quais foram descritas no item “III.3 - Projeto Básico/Executivo Deficiente e Desatualizado”.



106. Quanto ao sobrepreço relativo à taxa de administração da obra – remuneração dos custos adicionais de administração da Concessionária em função dos adicionais de obras e serviços da NSS em relação ao originalmente previsto no Programa de Exploração Rodoviária (PER) – foi observado que o cálculo efetuado pela ANTT levou em consideração os custos de administração total e os encargos totais deduzidos dos custos de administração para os sete lotes da 3ª etapa de concessões – Fase III. Entretanto, essa metodologia de cálculo não é a mais fidedigna para a apuração do valor dos custos adicionais devidos ao acréscimo de obras a um contrato já existente.

107. Para melhor representar esse acréscimo de custo administrativo, deveria ser buscado o incremento de valor que a concessionária teria devido ao acréscimo do valor das obras. Portanto, o cálculo que melhor representa esse valor é o que leva em consideração o valor somente da administração da obra em relação ao valor total do novo investimento. Aplicando-se esse critério na mesma amostra adotada pela ANTT, qual seja os sete lotes da 3ª etapa de concessões – Fase III, haveria valores bem menores para essa taxa de administração (Tabela 3).

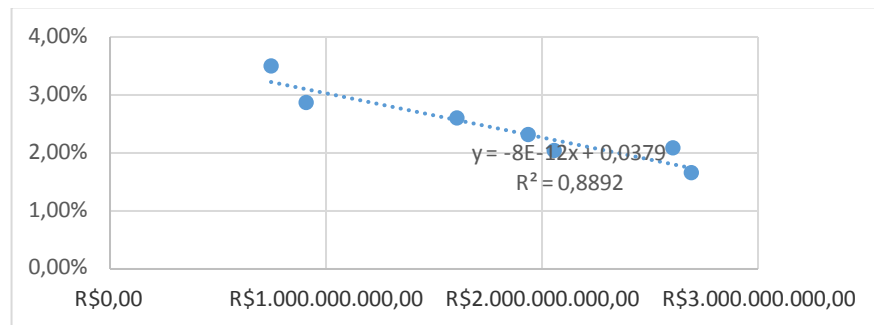
108. Ao lançar os valores encontrados em um gráfico os valores, em percentuais, da taxa de administração adicional encontrado para cada lote na abscissa e o valor, em reais, das obras de ampliação de capacidade nos cinco anos previstos em contrato na ordenada, pode-se fazer uma regressão linear que apresente uma fórmula para o cálculo da taxa de administração adicional devido ao acréscimo das obras da NSS (Gráfico 1). A fórmula encontrada foi  $TAA(\%) = 8E-12VAC(R\$) + 0,0379$ , onde TAA(%) representa o valor, em percentual, da taxa de administração adicional e VAC(R\$) representa o valor, em reais, do acréscimo das obras ao contrato original. Ao lançarmos os valores das obras da NSS (R\$ 897.446.504,71 ref. maio/2012) na fórmula encontrada temos a taxa de administração adicional calculada em 3,07%, inferior à taxa de 6,24% adotada pela ANTT.

Tabela 3- Cálculo de valor da taxa de administração de obras de ampliação de capacidade na 3ª etapa de concessão (ref. maio/2012)

Lote	Ampliação de Capacidade em 5 anos <sup>(1)</sup>	Ampliação de Capacidade por ano	Administração Adicional em 5 anos <sup>(2)</sup>	Administração Adicional por ano	Adm/AC
1	R\$ 1.930.525.747,13	R\$ 386.105.149,43	R\$ 44.557.066,98	R\$ 8.911.413,40	2,31%
2	R\$ 741.625.484,53	R\$ 148.325.096,91	R\$ 25.920.203,43	R\$ 5.184.040,69	3,50%
3	R\$ 2.050.867.220,79	R\$ 410.173.444,16	R\$ 41.673.650,99	R\$ 8.334.730,20	2,03%
4	R\$ 903.616.629,69	R\$ 180.723.325,94	R\$ 25.869.870,40	R\$ 5.173.974,08	2,86%
5	R\$ 2.599.882.326,21	R\$ 519.976.465,24	R\$ 54.015.720,73	R\$ 10.803.144,15	2,08%
6	R\$ 2.685.015.156,22	R\$ 537.003.031,24	R\$ 44.253.756,96	R\$ 8.850.751,39	1,65%
7	R\$ 1.601.008.916,57	R\$ 320.201.783,31	R\$ 41.550.140,79	R\$ 8.310.028,16	2,60%

Fonte: (1) - Valor das obras de duplicação e outras melhorias nos primeiros 5 anos da concessão, constantes do item 4 do cronograma de investimentos da obra (Evidência 45 - Cronograma de investimentos – 3a Etapa Fase III); (2) - Valor médio dos 5 primeiros anos de Administração subtraído do valor médio do valor de Administração dos demais anos da Concessão (Evidência 46 - Quadro 8 - Custos Operacionais - Modelo Operacional - 3a Etapa Fase III)

Gráfico 1 – Administração Adicional (%) x Ampliação de Capacidade (R\$)



109. Quanto ao sobrepreço encontrado na taxa de risco, por incidir sobre o total dos investimentos, em vez de somente o custo direto da obra, foi fundamentado no item 9.1.1 do Acórdão 2.927/2011-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues), que determina à ANTT, referente aos contratos de concessão celebrados com a Concessionária da Rodovia Presidente Dutra (NovaDutra), Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (Concer), Concessionária Rio-Teresópolis S.A. (CRT), Concessionária da Ponte Rio-Niterói S.A. (Ponte) e Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre (Concepa), que:

adote, nas recomposições do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, a metodologia aprovada na Resolução ANTT 3.651/2011, ou outra que entender mais adequada, para os eventos decorrentes de inserções de investimentos não previstos originalmente nos encargos das concessionárias, e do remanejamento ou adequação, com aumento de valor, de investimentos previstos originalmente, assegurando a todos os interessados o direito de manifestação, mediante audiências e/ou consultas públicas, com base nos art. 6º, § 1º, 9º, § 2º, 23, inciso IV, e 29, inciso V, da Lei 8.987/1995 c/c art. 6º, inciso IX, 40, inciso X, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, e em conformidade com o art. 24, inciso VII, da Lei 10.233/2001.

110. A Resolução ANTT 3.651/2011, por sua vez, determina, no §1º do art. 3º, a utilização do SICRO para a elaboração dos orçamentos pelas concessionárias. Importante ressaltar que foi utilizado como critério o texto original da resolução, uma vez que sua modificação somente foi efetuada em maio de 2014, data posterior ao 12º Termo Aditivo.

111. Ao consultar o Manual de Custos Rodoviários do DNIT, verifica-se que a afirmação contida na página 11 – item Eventuais, de que “Dependendo do caso, reserva-se para esta rubrica percentuais de 0 a 5% do Custo Direto”. Portanto, conclui-se que o percentual adotado pela ANTT para a taxa de risco está dentro dos parâmetros citados no Sicro2, porém com a incidência desta taxa está equivocada, devendo ser sobre o custo direto da obra e não sobre o valor total desta, o que gerou o sobrepreço apontado neste achado. (Evidência 47 - Manual de Custos Rodoviários do SICRO 2 – Volume 01 Metodologia e Conceitos, p. 25)

112. Apesar de a concessão da Concer ser regida nos termos do artigo 2º, inciso II da Lei 8.987/1995, adotou-se como critério de auditoria, por analogia, o artigo 18, inciso XV, da Lei 8.987/1995. Por se tratar de uma obra que extrapolou o orçamento original e que será remunerada mediante aporte ou prorrogação contratual pela concessionária, a obra da Concer se mostra análoga à situação descrita no artigo 2º, inciso III daquela Lei. Note-se a semelhança: ampliação ou melhoramento de obra pública, delegada pelo poder concedente, a consórcio de empresas que demonstre capacidade para sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração de serviço da obra por prazo determinado. Essa é exatamente a situação da obra auditada caso o contrato seja objeto de prorrogação contratual. A obra realizada pela concessionária será executada por sua conta e risco, e seu investimento será remunerado e amortizado mediante exploração da obra por prazo determinado. Portanto, para fins de critério,

entende-se que o projeto da obra deveria seguir os cuidados descritos em Lei para a confecção do projeto. Ressalta-se que esse cuidado foi tomado somente para ser coberto o caso da prorrogação contratual, sendo desnecessário para o caso da realização do aporte, uma vez que, conforme o art. 124 da Lei 8.666/1993, aplicam-se aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos daquela dessa Lei, inclusive os previstos nos incisos II a IV do §2º do art. 7º.

113. Verifica-se, portanto, que a ANTT aprovou o orçamento da NSS, sem que o mesmo apresentasse os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Lei 8.666/1.993, art. 6º, inc. IX e X; Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III e Resolução ANTT 3.651/2011, art. 3º §1º e 2º (versão original).

### III.3. Projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

#### III.3.1. Tipificação

114. Irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP)

#### III.3.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

115. O achado apresenta potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e a terceiros, os atos e fatos descritos neste achado têm o potencial de ensejar nulidade do aditivo contratual e configuram graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

116. Apesar de não ser possível quantificar o dano causado por este achado, o ato do projeto engloba toda a obra e não deu, como se verá na situação encontrada, embasamento suficiente para o orçamento da obra. Desta forma, de acordo com o art. 112, § 1º, inc. IV da Lei 13.080/2015, é materialmente relevante.

#### III.3.3. Situação encontrada:

117. Constatou-se que o projeto básico/executivo que balizou o orçamento da obra não obedeceu aos ditames da Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV, nem aos da Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III, por não trazer elementos suficientes e com grau de precisão adequado para a avaliação do custo da obra, não ser capaz de assegurar os elementos elucidativos necessários à sua execução e não estar de acordo com as normas pertinentes.

118. O projeto da obra da NSS recebeu a não objeção da ANTT por meio do Ofício 889/2011/GEINV/SUIF, de 3 de junho de 2011. O início das obras foi condicionado ao atendimento das observações apontadas no Relatório de Análise de Projeto 383/2011. Importante salientar que as observações nele constante foram praticamente as mesmas que impediram a sugestão da aceitação por parte da ANTT quando da emissão do Relatório de Análise de Projeto 99/2011, que fora elaborado quatro meses antes (Evidência 43 – 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III, p. 15-16 e Evidência 48 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume II, p. 125).

119. Após a impetração de ação civil pública 0000067-87.2014.4.02.5106 na 1ª Vara Federal de Petrópolis/RJ (em 2014), foram efetuadas novas análises, pela ANTT, sobre o projeto de engenharia aprovado em 2011. Na análise do processo 50505.050537/2014-11, que trata daquela ação civil pública, encontraram-se vários documentos apontando para a insuficiência de dados dos projetos aprovados pela ANTT.

120. No Relatório de Análise de Projeto 1.858/2014, apontou-se, para o projeto executivo da NSS, a falta de memorial descritivo e de volumes de projeto, em desconformidade com a Resolução ANTT 1.187/2005 (Evidência 44 - processo 50505.050537/2014-11, p. 49-57). Na oportunidade, solicitou-se a apresentação de elementos referentes a vários estudos e projetos (topográficos, de tráfego, geológicos/geotécnicos, hidrológicos, geométrico, terraplenagem, pavimentação, sinalização, OAE, túnel e contenções), de forma a permitir a análise da equipe de técnicos da ANTT. Deste relatório devem-se destacar os seguintes trechos:

#### Projeto do Túnel

Inicialmente, ressalta-se que a ausência da organização do projeto segundo os volumes exigidos na Resolução ANTT n.º 1187/2005 prejudica a análise completa. Assim, a concessionária deverá ordenar os documentos e apresentá-los dentro dos padrões da Agência.

(...)

Com isso, ainda há diversos elementos faltantes, que necessitam de melhoria, ou complementações, seja no memorial descritivo, de cálculo e afins, que impedem a análise cabal com base nas normas técnicas. Caberá então revisão do projeto a fim de que se enviem todas as informações necessárias ao prosseguimento da apreciação, conforme o seguinte:

(...)

No que se refere aos aspectos geotécnicos, deve-se dizer que a quantidade de sondagens é limitada praticamente à do tipo geofísica (sem os resultados finais do perfil em peça gráfica), ou às realizadas no emboque e desemboque. Não são suficientes para a caracterização do maciço ao longo de sua grande extensão. Encaminhar complemento referente às investigações geotécnicas, máxime aquelas necessárias à caracterização do corpo do túnel.

#### Conclusão

O projeto apresentado não possui elementos suficientes para continuidade da análise. Conclui-se, portanto que deverá ser reapresentado o Projeto observando as solicitações deste relatório e os manuais e normas pertinentes.

121. Mesmo após a entrega, pela Concer, de atualização do projeto executivo, o Relatório de Análise de Projeto ANTT 46/2015, de 13/01/2015 (Evidência 44 - processo 50505.050537/2014-11, p. 233-242), afirma, em relação ao rol de projetos e estudos listados no parágrafo anterior, que “... apesar desta organização dos volumes do projeto, seu conteúdo continua a não atender as Normas Técnicas e Manuais de projeto vigentes.”. Dessa forma, faz novas exigências de apresentação de projeto à Concer, visando à continuidade das análises por parte da equipe técnica da ANTT. Nesse relatório de projeto, vale ressaltar dois trechos da análise dos projetos dos túneis, em que se demonstra a fragilidade dos estudos realizados para uma obra de túnel de 4,6 km de extensão:

Permanece pendente a limitação referente à caracterização do maciço. As sondagens para o túnel concentram-se nas do tipo geofísica (sem os resultados finais do perfil em peça gráfica), ou nas realizadas no emboque e desemboque. Não são suficientes para interpolações, de forma a caracterizar do maciço ao longo de sua grande extensão. Encaminhar complemento referente às investigações geotécnicas cabíveis (SPT, rotativa, mista) e em quantidade suficiente para cabal caracterização do corpo do túnel em nível de projeto executivo.

(...)

(...) destaca-se inclusive que consta especificado parede de alvenaria de blocos de cimento preenchido com areia (Volume 1- Tomo X.24), o que carece de fundamentação quanto aos



aspectos relativos a fogo e colapsos estruturais.

122. O último relatório que a equipe de auditoria teve acesso, qual seja o Relatório de Análise de Projeto 161/2015 aponta que “(...) diversas pendências apontadas no RAP N° 0046/2015, a seguir relatadas, não foram sanadas, o que também comprometeu o aprofundamento da análise”.

123. Diante das dificuldades atualmente enfrentadas pelo corpo técnico da ANTT para se analisar o projeto aprovado em 2011, verifica-se, portanto, que a ANTT aprovou o projeto da Nova subida da serra de Petrópolis, sem que o mesmo apresentasse os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III.

124. Ressalta-se que as pendências existentes no projeto aprovado impediram que a equipe de auditoria realizasse uma análise mais aprofundada do orçamento. Não foi possível verificar a compatibilidade dos quantitativos de serviços, de materiais e de produtividades constantes do orçamento da obra, razão pela qual se optou por fazer, em grande parte dos serviços, somente o controle sobre os preços unitários dos serviços indicados no projeto.

125. Quanto à utilização do artigo 10, inciso XV da Lei 8.987/1995 como critério de auditoria, vale o descrito no parágrafo 112 deste relatório.

#### III.4. Existência de atrasos significativos nas obras e serviços.

##### III.4.1. Tipificação

126. Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

##### III.4.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

127. Apesar de apresentar potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e a terceiros e de configurar graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, como o da eficiência, não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado para a execução das obras e os atos e fatos descritos neste achado, apesar de terem o potencial de imputação de sanções ao contratado, não podem ensejar nulidade de contrato.

##### III.4.3. Situação encontrada:

128. Constatou-se que o cronograma de execução das obras da NSS apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no Anexo I do 12º Termo Aditivo, onde foi considerado um período de 24 meses para a conclusão das obras, sendo 30% em 2014, 50% em 2015, e 20% em 2016. Segundo esse cronograma, a execução acumulada deveria ser de 30% até o final de 2014 e de 80% até o final de 2015, no entanto a execução física acumulada constatada foi de 21,81% até dezembro de 2014 e de 35,13% até agosto de 2015.

129. Após a emissão do Parecer Técnico 001/2015/PFRArea/COINF/URRJ (Evidência 49 - Processo de inexecução 2015 - 50500.022066/2015-82, p. 187-194), emitido pela fiscalização local da ANTT, em que é apontada a baixa execução física da obra, foi elaborado o Parecer Técnico 24/2015/GEINF/SUINF propondo a reprogramação do cronograma de execução (Evidência 49 - Processo de inexecução 2015 - 50500.022066/2015-82, p. 173-185), conforme resumido na Tabela 4 abaixo, que indica percentual de inexecução de 50,7% em 2014:

Tabela 4 - Cronograma Físico-Financeiro item 6.5 – Nova subida da Serra e Investimentos



complementares Nova Subida da Serra (R\$ - ref.: abril/1995)

Descrição	Fluxo	Total	2012	2013	2014	2015	2016
Vigente	FO	80.000.000,00	0,00	25.373.634,00	50.626.366,00	0,00	0,00
Proposto SUINF	FO	80.000.000,00	0,00	25.373.634,00	26.544.240,57	24.082.125,43	0
Vigente	FM	193.286.260,54	0,00	0,00	57.985.878,16	96.643.130,27	38.657.252,11
Proposto SUINF	FM	193.286.260,54	0,00	0,00	14.157.182,56	140.471.825,87	38.657.252,11
Vigente	FO+FM	273.286.260,54	0,00	25.373.634,00	108.612.244,16	96.643.130,27	38.657.252,11
Proposto SUINF	FO+FM	273.286.260,54	0,00	25.373.634,00	40.701.423,13	164.553.951,3	38.657.252,11
% inexecução em 2014*							50,7%

Fonte: Evidência 49, p. 184

\* extraído do percentual da soma dos valores propostos do FCO e FCM em relação à soma dos valores vigentes para esses fluxos de caixa

130. Observa-se, pela Tabela 4, que o valor da inexecução do ano de 2014 foi repassado integralmente para o ano de 2015, ou seja, a Agência apontou que, mesmo com 50,7% de inexecução contratual, a concessionária iria recuperar o cronograma ao fim de 2015. No entanto, conforme Relatório de Acompanhamento das obras da NSS de Petrópolis (Evidência 50 - Relatório de Acompanhamento das Obras Serra Petrópolis - OS 35 AGO-15, p. 12), a execução manteve-se em ritmo lento, alcançando 35,13% de execução em agosto de 2015, enquanto o cronograma prevê execução total de 80% até o final de 2015. Nesse Relatório de Acompanhamento das obras, é ressaltado que há indicativo para o atraso dos serviços de entrega da obra no prazo previsto.

131. Importante destacar que situação encontrada na obra não é novidade para a ANTT, uma vez que a empresa Concer apresentava, na concessão em que foi inserida a obra, histórico de inexecuções contratuais elevados, chegando a 99,61% em 2009 – ano da apresentação dos estudos de traçado da obra, 83,23% em 2011 – ano da não objeção ao projeto executivo e 94,22% em 2014 – ano da assinatura do 12º Termo Aditivo, conforme se observa na Tabela 5 abaixo (Evidência 51 - Ofício 440-2015-DF-ANTT - Tabelas de inexecução contratual, p. 7):

Tabela 5 - Índices de inexecuções 1ª Etapa - empresa Concer

2009	2010	2011	2012	2013	2014
99,61%	43,95%	83,23%	96,67%	60,27%	94,22%

Fonte: Ofício 440/2015/DG-ANTT, em resposta ao Ofício 438/2015-TCU/SeinfraRodovia, apresentado no TC 009.007/2015-8, índices de inexecuções dos contratos de concessão da 1ª e 2ª etapas.

132. Considerando o histórico dos índices de inexecuções apresentados nos anos de 2009 a 2014, infere-se que, quando da assinatura do 12º Termo Aditivo, o risco de atrasos nas obras de construção da NSS era elevado.

133. Ante o exposto, verifica-se afronta ao artigo 37 da Constituição Federal, sobretudo ao princípio da eficiência; ao artigo 66 da Lei 8.666/1993, que versa sobre execução fiel do contrato; aos artigos 23, parágrafo único, incisos I e II, artigo 29, inciso II e artigo 38, § 1º, incisos I a III, todos da Lei 8.987/1995, que versam sobre cronograma físico-financeiro de execução das obras e do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas ao contrato de concessão, sobre a aplicação de penalidades regulamentares e contratuais e sobre a caducidade da concessão em caso de serviço prestado de forma inadequada, descumprimento de cláusulas contratuais ou disposições regulamentares e paralisação do serviço ou concorrer para tanto. Também fica caracterizado o descumprimento do artigo 5º, § 2º da Resolução ANTT 1187/2005, que trata de consideração de inexecução em caso de postergação dos cronogramas estabelecidos no Programa de



Exploração, sem prévia autorização da Diretoria da ANTT.

134. Em resposta ao Ofício 01-379/2015, quanto ao assunto inexecução das obras, foram enviados seis processos relativos à inexecução das obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (Evidência 52 - Relatórios de inexecução NSS). Como nenhum processo havia sido concluído à época da auditoria, deve-se determinar, com fundamento no art. 250, inciso V do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – em especial da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (RI ANTT, art. 79, inc. III e IV) – quanto aos atrasos na execução das obras detectados pela equipe de auditoria, o que contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 23, parágrafo único, inc. II da Lei 8987/1995; a não apenação por esses atrasos, até o momento, o que contraria o disposto no artigo 37 da Constituição Federal, no art. 29, inc. II e no art. 38, § 1º, inc. I, II e III, ambos da Lei 8987/1995 e no art. 5º, §2º da Resolução ANTT 1187/2005; e à realocação da totalidade do atraso decorrido no ano de 2014 para o ano de 2015, sem que fosse definido um cronograma físico financeiro de execução de obras factível, conforme definido no art. 23, parágrafo único, inc. I e II da Lei 8987/1995.

135. Deve-se determinar, também, a oitiva da Concer para que se pronuncie quanto aos atrasos na execução das obras detectados pela equipe de auditoria, o que contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 23, parágrafo único, inc. II da Lei 8987/1995.

### III.5. Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

#### III.5.1. Tipificação

136. Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

#### III.5.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

137. Apesar de configurar graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal e de apresentar potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e a terceiros, não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado e os atos e fatos descritos neste achado não podem ensejar nulidade de contrato.

#### III.5.3. Situação encontrada:

138. Durante a visita às obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ detectou-se a ausência de controle tecnológico e de supervisão das obras por parte da Concessionária, a deficiência no controle tecnológico por parte do consórcio construtor, a ausência de controle qualitativo das obras por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a execução do revestimento em desconformidade com o projeto ou a apropriação deste serviço em desconformidade com o executado.

139. No Relatório de Análise de Projeto 218/2013, que serviu de base para a aprovação do orçamento do 12º Termo Aditivo, foi prevista a verba de 4% sobre o custo direto da obra, ou seja, R\$ 26.824.248,45 (ref. maio/2012) para fazer frente aos serviços de supervisão, acompanhamento e controle tecnológico da obra por parte da concessionária (Evidência 43 – 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III, p. 226 e 274). Frisa-se que sobre este valor ainda incide o percentual de 6,24% a título de taxa de administração adicional (Evidência 53 - 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 – Concer, p. 9). A explicação para tal verba, dada pelo Memorando 1208/2015/GEINV/SUINF, p. 7-8, foi o seguinte:

A taxa em questão refere-se às **despesas da Concessionária com a contratação de serviços de engenharia consultiva para supervisão das obras**, de maneira a prever o

apoio no acompanhamento da execução, dada inclusive a complexidade dos serviços envolvidos. Deve-se ressaltar que a especificação da despesa não considera o controle tecnológico da executora (de responsabilidade da construtora), e sim **as atividades de laboratório inerentes à supervisão, tais como as contraprovas, caracterizando-se como um controle tecnológico da supervisão**. O percentual adotado baseia-se no Custo Médio Gerencial do DNIT, à época, de 5,00% do preço de venda. Cautelarmente, a ANTT adotou valor menor, de 4,00% do valor da obra. (“nossos grifos”)

140. Diante da explicação da Agência, era de se esperar a presença de equipe supervisora contratada pela concessionária em algum dos locais de execução das obras, ou, pelo menos, no laboratório. Entretanto, não foi notada a presença dessa equipe em nenhum local em nenhum dia de inspeção física da equipe de auditoria às obras.

141. Esse acompanhamento mais rigoroso por parte da Concer é ainda mais relevante quando levamos em conta a explicação contida no Memorando 048/2015/PFR Areal/COINF/URRJ, de que “a responsabilidade quanto ao atendimento aos quesitos de qualidade definidos em projeto compete à concessionária” e que “a ANTT não realiza monitorações durante a execução das obras”.

142. Outro agravante é o pioneirismo do caso desse aditivo contratual na ANTT. Essa foi a primeira obra de grande porte a ser aditivada em contrato de concessão com a possibilidade de pagamento por meio de aporte da União ou de prorrogação de prazo da concessão. No caso do pagamento por aporte da União, a obra passa a contar com características muito semelhantes às obras contratadas pela União junto a empresas construtoras por meio de licitação, primeiro por ser paga logo após a execução dos serviços, segundo por ser de responsabilidade da concessionária somente pelo tempo restante da concessão (até 2021), o que diminui os efeitos financeiros para a concessionária caso a qualidade da execução não tenha correspondido às expectativas.

143. Por esse motivo, entende-se ser uma falha grave a inexistência de supervisão de obras pela concessionária, cujos dados poderiam ser consultados pelo fiscal da obra ou pela supervisora contratada pela ANTT para o controle da concessão propriamente dita. O controle de qualidade após a execução das obras teria caráter meramente corretivo, que ensejaria refazimento dos serviços e penalização dos usuários da rodovia devido aos transtornos causados nos trechos trabalhados. O controle de qualidade concomitante à execução, nesse caso concreto, seria de caráter preventivo, apontando as correções necessárias em momento anterior à liberação do tráfego aos usuários.

144. Diante deste quadro, deveria a fiscalização da ANTT ter exigido da concessionária o cumprimento das cláusulas contratuais – do qual o orçamento faz parte, cobrando a presença de empresa supervisora para o controle qualitativo das obras.

145. Ainda no quesito qualidade das obras, observou-se deficiência no controle tecnológico por parte do consórcio construtor. Da relação dos ensaios executados pela construtora, constante nos relatórios mensais de controle tecnológico para os períodos de janeiro a setembro de 2015 (Evidência 54 – Controle Tecnológico Relatório Mensal), não foram encontrados relatos sobre os seguintes ensaios exigidos em normativos do DNIT:

a) para o CBUQ (DNIT 31/2006-ES): controle de temperatura dos agregados, ligantes e mistura; tração por compressão diametral a 25°C da mistura e espessura da camada;

b) para os agregados (NBR 7211/09): teor de cloretos e sulfatos solúveis em água; impurezas orgânicas; determinação do inchamento; índice de forma e abrasão “Los Angeles”;

c) para os aditivos (NBR 11768/11): Teor de cloretos;

d) para o concreto de cimento Portland (NBR 14026/12; 12655/15 e 12654/92 e DNIT 087/06 - ES): Consistência; tempo de pega; exsudação; massa específica; resistência à tração por compressão diametral; resistência à tração na flexão e variações de comprimento.



146. Nesses relatórios, em especial os referentes aos meses de junho a setembro de 2015, foram encontrados valores de resistência para o concreto projetado PR.18.FM0 700 JOULES Lote 1 abaixo dos valores previstos em projeto. Conforme se verifica no trecho retirado da conclusão desses relatórios, verifica-se que, até o último relatório que a equipe de auditoria teve acesso, ainda não houve nenhuma correção, ou avaliação pela aceitação do lote cujos resultados foram abaixo do esperado, por parte do consórcio construtor. Segue transcrição constante nesses relatórios:

Com base nos dados apresentados no controle estatístico dos concretos, podemos observar que nem todos os traços que já alcançaram a idade (de controle) de 28 dias atenderam aos valores preconizados em projeto. Porém, da análise da curva de tendência do ganho de resistência destes concretos, sabe-se que estes atingirão a resistência desejada em idade mais avançada. De qualquer forma, amostras representativas estão armazenadas em câmara úmida e serão rompidas em idade futura para comprovar o atendimento a resistência de projeto.

147. Quanto à execução do revestimento em desconformidade com o projeto ou a apropriação desse serviço em desconformidade com o executado, durante a visita à obra foram realizados furos com sonda rotativa para a verificação da espessura do CBUQ conforme indicado na tabela abaixo:

Tabela 6 – Relação de furos realizados para verificação da espessura do CBUQ

Furo	Lote	Estaca	Espessura (cm)	Espessura de projeto (cm)
1	1	263+16,5	11	15 (DES-PEX-PA V 004)
2	1	154	6	15 (DES-PEX-PA V 003)
3	1	123+5	15	15 (DES-PEX-PA V 002)
4	1	39,80 m da praça, sentido Rio de Janeiro	14	15 (DES-PEX-PA V 001)
5	1	Início das obras do lote 1	13	15 (DES-PEX-PA V 001)

Fonte: Evidência 55 - Furos para verificação de espessura de CBUQ e Evidência 56 - DES-PEX-PA V-001 a 004

148. Observa-se, pela Tabela 6, que a espessura obtida está abaixo da espessura prevista pelo projeto executivo. Pelas fotos constantes da Evidência 55 também se coloca em dúvida a execução da camada de *Stone Matrix Asphalt* (SMA), uma vez que se nota que as amostras retiradas possuem elevado grau de material betuminoso quando comparado com as imagens típicas de uma camada de SMA (Evidência 57 - Revestimentos asfálticos SMA – Betunel – maio de 2008, p. 12-13, 33). Como reforço às evidências, não consta a existência de ensaios relativos ao SMA nos relatórios mensais de controle tecnológico entregues à equipe de auditoria (Evidência 54 – Controle Tecnológico Relatório Mensal). Entretanto, mesmo com a diferença detectada na espessura da camada e na evidência de que a camada de SMA não foi executada, a avaliação da execução da obra constante do Parecer Técnico 038/2015/PFR Areal/COINF/URRJ, apontava a execução acumulada de 88,50% para o Lote 1 (Evidência 58 - Parecer Técnico 38/2015/PRF Areal/COINF/URRJ).

149. Salienta-se que, mesmo diante da falta de empresa supervisora por parte da concessionária e da recomendação expressa no Parecer da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres 1181-3.4.1.12/2012/PF-ANTT/PGF/AGU de que a fiscalização e a execução da obra deveriam ser acompanhadas *pari passu* pela autarquia (Evidência 59 - Processo 50500.016118/2013-10, p. 40), durante a visita à obra, não foram detectados nenhuma forma de controle qualitativo das obras por parte da ANTT, assim como a inexistência de empresa supervisora contratada pela Autarquia especificamente para as obras da NSS. Em resposta ao Ofício 03-379/2015 da equipe de auditoria, a ANTT, por meio do Memorando 048/2015/PFR Areal/COINF/URRJ, afirmou que “a responsabilidade quanto aos atendimentos de qualidade definidos em projeto compete à concessionária” e que “a ANTT não realiza monitorações durante a execução das obras”.



150. As falhas no acompanhamento da obra apontam o descumprimento do art. 23, parágrafo único, inc. II e art. 30, parágrafo único da Lei 8.987/1995 c/c art. 67 da Lei 8.666/93. Portanto, deve-se determinar, com fundamento no art. 250, inciso V do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – em especial a Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (RI ANTT, art. 79, inc. III e IV).

151. Deve-se, também, determinar, com o mesmo fundamento citado no parágrafo anterior, a oitiva da Concer sobre se a ausência de controle tecnológico e de supervisão das obras por parte da Concessionária, a deficiência no controle tecnológico por parte do consórcio construtor e a execução do revestimento em desconformidade com o projeto ou a apropriação deste serviço em desconformidade com o executado.

### III.6. Impropriedades na execução orçamentária.

#### III.6.1. Tipificação

152. Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

#### III.6.2. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

153. Apesar de apresentar potencialidade de ocasionar prejuízos a terceiros, poder ensejar a nulidade de contrato e de configurar graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado.

#### III.6.3. Situação encontrada:

154. Verificou-se, até o término da execução desta auditoria, que não havia empenho registrado para as obras da NSS, em descumprimento ao art. 58 c/c art. 60, Caput e §2º, da Lei 4.320/1964.

155. A execução orçamentária das despesas públicas deve atender aos estágios de empenho, liquidação e pagamento, conforme definido nos artigos 58, 63 e 64, da Lei 4.320/1964.

156. Segundo o definido no art. 58, da Lei 4.320/1964, "empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

157. O art. 60, dessa mesma Lei, estabelece que é "vedada a realização de despesa sem prévio empenho". E o §2º desse artigo 60 determina que "será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar".

158. Por meio do empenho, o Órgão Público deduz da dotação orçamentária aprovada o valor adequado para a realização da despesa, de forma a garantir recursos orçamentários para cumprir a obrigação assumida, consistindo na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.

159. São finalidades do empenho:

- a) firmar um compromisso. Por isso é sempre prévio em relação à despesa;
- b) dar garantia de que os recursos utilizados serão apropriados às despesas, pois dele consta da classificação orçamentária;
- c) assegurar que o crédito próprio comporte a despesa. Depois da sua emissão, o saldo disponível para assumir novos compromissos fica diminuído de seu valor;



d) servir de base à liquidação da despesa;

e) contribuir para assegurar a validade dos contratos, convênios e outros ajustes financeiros, mediante sua indicação obrigatória em uma das cláusulas essenciais desses termos.

160. O 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, firmado entre a ANTT e o consórcio Concer em 2014, previu na Cláusula Segunda o aporte de R\$ 148.507.597,16, data base em abril/1995, a ser pago até 31/12/2015 (Evidência 53 - 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 – Concer, p. 2).

161. As obras da Nova Subida da Serra, objeto desse termo aditivo, estão sendo executadas desde 2013, apresentando 21,19% de execução em dezembro/2014, e de 35,13% em agosto/2015.

162. Como as obras continuaram em execução no ano de 2015 e não há registro de empenho de despesa no Siafi por parte do gestor público, conclui-se que, com fundamento no art. 250, inciso V do Regimento Interno do TCU, deve-se determinar a oitiva da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) por permitir a realização de despesa no ano de 2015 sem prévio empenho, em descumprimento ao art. 58 c/c art. 60, Caput e §2º, da Lei 4.320/1964.

#### **IV. Comentários do Gestor**

163. Em consonância com as Normas de Auditoria do TCU, o relatório preliminar (peça 31) foi submetido aos gestores, com o objetivo de conferir melhor compreensão das questões abordadas, e, por conseguinte, trazer maior objetividade e exatidão das informações presentes no relatório de auditoria.

164. Na resposta encaminhada pelo Diretor-Geral da ANTT (peça 38), pode-se destacar as seguintes considerações.

165. Quanto ao achado III.1, numa análise preliminar, o gestor considera apropriados os apontamentos da equipe de auditoria no que tange à base cálculo do IRPJ, à incidência do ISSQN, bem como à alíquota da CSLL. Quanto à alíquota do IRPJ, o gestor reitera a manifestação trazida no Ofício 903/2015/DG/ANTT, já considerado no relatório preliminar. Ademais, o gestor se dispõe a proceder as correções necessárias no fluxo de caixa marginal.

166. Para o achado III.2, o gestor pondera que a equipe de auditoria teria usado, para o cálculo do sobrepreço, o método da limitação dos preços unitários, e não o método da limitação do preço global, o qual seria o mais adequado para o caso em concreto.

167. Quanto ao achado III.3, o gestor argumenta que o critério a ser aplicado pela equipe de auditoria deve ser a Resolução-ANTT 1.187/2005, e não a Lei 8.666/1993.

168. No que concerne ao achado III.4, o gestor esclarece que os processos de apuração de responsabilidade da concessionária pelos atrasos das obras estão em conformidade com o rito e o prazo estabelecidos na Resolução-ANTT 5.083/2016.

169. Quanto ao achado III.5, o gestor informa que todas as ações de fiscalização são balizadas pelo Plano Anual de Fiscalização, aprovado pela Diretoria Colegiada da ANTT, e que não se deve confundir o papel da Agência de regular/fiscalizar a atividade econômica do setor, com o papel dos demais órgãos de características executivas.

170. Para a classificação de IG-P, considera que é desproporcional e inócua, haja vista o princípio da segurança jurídica, do ato jurídico perfeito, “além de ser de amplo conhecimento” que não haverá outros aportes da União para a obra. Apesar disso, considera que eventual desequilíbrio em desfavor da Administração poderá ser devidamente corrigido ao longo do contrato.



## V. Conclusão

171. Após a aplicação dos procedimentos previstos na matriz de planejamento, visando à resposta dos questionamentos da auditoria, foram constatados os seguintes 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 (Item III.1);

b) Sobrepreço no orçamento da obra (Item III.2);

c) Projetos básico e executivo desatualizados e deficientes (Item III.3);

d) Existência de atrasos significativos nas obras e serviços (Item III.4);

e) Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa (Item III.5); e

f) Impropriedades na execução orçamentária (Item III.6)

172. O sobrepreço no Fluxo de Caixa Marginal foi estimado em R\$ 203,8 milhões (ref. maio/2012), sendo que desse montante, R\$ 51,8 milhões (ref. maio/2012) já foram pagos indevidamente, transformando-se em superfaturamento. As razões desse sobrepreço são as premissas equivocadas do Fluxo de Caixa Marginal elaborado pela ANTT, no que se refere à alíquota e à base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSSL), bem como à alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Verificou-se, portanto, que a ANTT aprovou o montante da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, em razão de novos investimentos necessários para a execução da obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, em desacordo com os normativos vigentes. A proposta de encaminhamento do achado foi a audiência dos responsáveis, além das oitivas da concessionária e da ANTT. (Item III.1)

173. O sobrepreço encontrado no orçamento da obra foi calculado em R\$ 97.136.680,95 (ref. maio/2012), sendo R\$ 72.800.201,81 (ref. maio/2012), devido a custos superiores ao paradigma, não adoção de BDI diferenciado para serviços cotados e valor incorreto para o ISSQN da obra. Também foi apurado sobrepreço de R\$ 20.419.947,50 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a administração da obra e de R\$ 3.916.531,65 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a taxa de risco incidir sobre o total dos investimentos, em vez de somente sobre o custo direto da obra. A metodologia utilizada foi a de limitação do preço global, ao contrário do que argumentou o gestor em seus comentários sobre o relatório preliminar, com a compensação dos preços excessivos com os descontos verificados em outros. Devido à qualidade do projeto apresentado à época da assinatura do 12º Termo Aditivo, optou-se por calcular somente o sobrepreço devido aos custos dos serviços, não sendo apurado sobrepreço devido a quantitativos de projeto. A conclusão do achado foi a de que a ANTT aprovou o orçamento da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, sem que o mesmo apresentasse os requisitos mínimos definidos nos normativos vigentes. A proposta de encaminhamento foi a de audiência dos responsáveis, além das oitivas da concessionária e da ANTT. (Item III.2)

174. Quanto ao projeto básico/executivo constatou-se que o produto apresentado, que balizou o orçamento da obra, o descumprimento dos normativos se deu por não trazer elementos suficientes e com grau de precisão adequado para a avaliação do custo da obra, não ser capaz de assegurar os elementos elucidativos necessários à sua execução e não estar de acordo com as normas. Por este motivo, propôs-se a audiência dos responsáveis, além das oitivas da concessionária e da ANTT. (Item III.3)

175. Constatou-se, também, que a execução das obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ apresenta significativo atraso em relação ao cronograma planejado, constante no Anexo I do 12º Termo Aditivo. Segundo esse cronograma, a execução acumulada deveria ser de 30% até o final de 2014 e de



80% até o final de 2015, no entanto a execução física acumulada constatada foi de 21,81% até dezembro de 2014 e de 35,13% até agosto de 2015. A situação encontrada contraria o disposto na Lei 8.987/1995. Dessa forma, propôs-se a oitiva da ANTT, em especial da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (RI ANTT, art. 79, inc. III e IV) – quanto aos atrasos detectados pela equipe de auditoria. (Item III.4)

176. Em relação à fiscalização deficiente ou omissa, detectou-se descumprimento dos normativos devido à ausência de controle tecnológico e de supervisão das obras por parte da Concessionária, à deficiência no controle tecnológico por parte do consórcio construtor, a ausência de controle qualitativo das obras por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e à execução do revestimento em desconformidade com o projeto ou a apropriação deste serviço em desconformidade com o executado. Para este achado foi proposta a oitiva da ANTT e da Concer. (Item III.5)

177. O último achado refere-se à impropriedade na execução orçamentária, qual seja, a falta de empenho, até o término da fase de execução desta auditoria, registrado para as obras da Nova subida da serra de Petrópolis/RJ, em descumprimento ao art. 58 c/c art. 60, Caput e §2º, da Lei 4.320/1964. Foi proposta a oitiva da ANTT. (Item III.6)

178. Para a conclusão de tais achados, foi levada em conta, também, a manifestação dos gestores da ANTT sobre o relatório preliminar de auditoria. Nesse sentido, em que pese algumas discordâncias da Agência sobre alguns pontos do relatório, preferiu-se manter o encaminhamento inicialmente previsto, com pequenos ajustes, por considerar-se a melhor interpretação sobre os normativos vigentes.

179. Dentre os efeitos decorrentes das situações encontradas, os principais são o atraso das obras, obrigando os usuários a continuarem trafegando por rodovias com nível de serviço da rodovia abaixo do previsto no PER, o pagamento de valor maior ou, até mesmo, indevido por serviços não realizados ou realizados sem a garantia de que seguiram as normas vigentes, além da falta de condições para o pagamento do valor devido pela execução das obras.

180. Menciona-se que, caso se considere os efeitos do sobrepreço devido ao orçamento da obra no Fluxo de Caixa Marginal, haverá o acréscimo de R\$ 13,9 milhões (ref. maio/2012) de dano ao erário quando da formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95.

181. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aperfeiçoamento das metodologias de estimativa de custos ou redução de preços em tabelas oficiais, o incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública, e a correção de irregularidades ou impropriedades apontadas pela auditoria, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 300.921.588,00 (ref. maio/2012).

182. Em virtude do sobrepreço encontrado no empreendimento da NSS, das falhas na aplicação de procedimentos previstos em leis federais e em normativos da ANTT, a presente fiscalização tem o potencial de impactar nas contas da Entidade, porém, não há processo de contas aberto no TCU para o julgamento das contas apresentadas pela ANTT.

183. Em conclusão, quanto aos questionamentos efetuados pela equipe de auditoria, pode-se dizer que a previsão orçamentária foi suficiente, embora não tenha sido efetuado o empenho para o pagamento das obras; que os serviços definidos no orçamento da obra apresentaram sobrepreço de R\$ 300.921.588,00 (ref. maio/2012); que a formalização do contrato não atendeu aos preceitos legais devido à deficiência apresentada nos projetos e orçamentos; que sua execução está inadequada devido aos atrasos na execução física e às falhas no acompanhamento qualitativo da obra; e que o orçamento da



obra apresenta falhas em seu detalhamento, uma vez que existem serviços cotados por área a ser executada, sem os devidos projetos e com custos unitários representados por meio de índices de serviço.

184. Importante reforçar que a presente auditoria não analisa a legalidade do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 ou das premissas nele adotadas, a qual está sendo tratada nos processos TC 014.689/2014-6 e TC 025.322/2015-0, sendo que o primeiro já foi instruído, no mérito, pela Unidade Técnica, e o segundo ainda está na fase instrutiva.

185. Embora não seja objeto desta auditoria, deve-se fazer o alerta que a opção de prorrogação contratual considera, para o cálculo do tempo a ser prorrogado, o valor obtido para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato por meio do Fluxo de Caixa Marginal. Portanto, também deve ser revisto os prazos para a extensão previstos no item 2.4.2 do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95.

186. Pelos achados classificados como IGP neste relatório deve-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P no aditivo contratual relativo às obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ.

## **VI. Proposta de encaminhamento**

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

187.1. Com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, determinar a audiência dos seguintes responsáveis:

187.1.1. Marcelo José Gottardello, CPF 203.990.492-15, por ter definido, no Relatório de Análise de Projeto 218/2013, na condição de Analista de Infraestrutura, o orçamento final da obra baseado em projeto executivo apresentado pela Concer para as obras da Nova subida da serra de Petrópolis, na BR-040/RJ que não atendia aos requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Lei 8.666/1.993, art. 6º, inc. IX e X, Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III e Resolução ANTT 3.651/2011, art. 3º §1º e 2º (Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III, p. 227). A sugestão do orçamento final da obra implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.2).

187.1.2. Roberta Camilo Teles, CPF 767.632.852-72, por ter sugerido, na condição de Engenheira Plena do Departamento de Engenharia e Construção (DEC), a não objeção do projeto executivo apresentado pela Concer para as obras da Nova subida da serra de Petrópolis, na BR-040/RJ (Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III, p. 14). A não objeção do projeto implicou a confecção do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95, autorizando o início das obras com projeto em desacordo com os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III (Item III.3);

187.1.3. Josias Sampaio Cavalcante Júnior, CPF 381.024.981-53, por ter sugerido, na condição de Especialista em Regulação, a não objeção do projeto executivo apresentado pela Concer para as obras da Nova subida da serra de Petrópolis, na BR-040/RJ (Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III, p. 14). A não objeção do projeto implicou a confecção do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95, autorizando o início das obras com projeto em desacordo com os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III (Item III.3);

187.1.4. Deuzedir Martins, CPF 276.724.178-00, por ter dado, na condição de Gerente de Engenharia e Investimentos Rodoviários, a não objeção do projeto executivo apresentado pela Concer para as obras da Nova subida da serra de Petrópolis, na BR-040/RJ (Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 -



PROJETO - Volume III, p. 15, 20 e 60). A não objeção do projeto implicou a confecção do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95, autorizando o início das obras com projeto em desacordo com os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III (Item III.3);

187.1.5. Érico Reis Guzen, CPF 819.643.230-53, por ter:

187.1.5.1. proposto, nas Notas Técnicas 009/2013/SUINF/ANTT e 117/GEROR/SUINF/2014, na condição de Gerente de Regulação e Outorga da Exploração de Rodovias da ANTT, os valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato PG-138/95-00, calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 20-27 e 453-463). A proposição do valor da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG 138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.1);

187.1.5.2. proposto, na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Gerente de Regulação e Outorga da Exploração de Rodovias da ANTT, a taxa de risco de 3,88% incidindo sobre o valor dos custos diretos e indiretos da obra, em desconformidade com a Resolução ANTT 3.561/2011, art. 3º, § 1º (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 347-353). A proposição do valor da taxa de risco implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.2).

187.1.5.3. proposto, na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Gerente de Regulação e Outorga da Exploração de Rodovias da ANTT, a taxa de administração adicional de 6,24%, em desconformidade com o princípio da economicidade e com a Lei 8.987/1.995, art. 6º, §1º (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 347-353). A proposição do valor da taxa de administração adicional implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95, contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.2).

187.1.6. Cristiano Della Giustina, CPF 979.329.220-20, por ter:

187.1.6.1. proposto, na Nota Técnica 009/2013/SUINF/ANTT, na condição Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT, os valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato PG-138/95-00, calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 20-27 e 453-463). A proposição do valor da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato implicou sua aprovação pela ANTT e a



formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.1).

187.1.6.2. definido, no Relatório de Análise de Projeto 218/2013, na condição de Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT, o orçamento final da obra baseado em projeto executivo apresentado pela Concer para as obras da Nova subida da serra de Petrópolis, na BR-040/RJ que não atendia aos requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Lei 8.666/1.993, art. 6º, inc. IX e X, Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III e Resolução ANTT 3.651/2011, art. 3º §1º e 2º (Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III, p. 227). A sugestão do orçamento final da obra implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.2).

187.1.6.3. aprovado, no Ofício 306/2013/GEINV/SUINF, na condição de Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT, o orçamento final da obra baseado em projeto executivo apresentado pela Concer para as obras da Nova subida da serra de Petrópolis, na BR-040/RJ que não atendia aos requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Lei 8.666/1.993, art. 6º, inc. IX e X, Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III e Resolução ANTT 3.651/2011, art. 3º §1º e 2º (Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III, p. 227). A aprovação do orçamento final da obra implicou a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.2).

187.1.6.4. proposto, na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT, a taxa de risco de 3,88% incidindo sobre o valor dos custos diretos e indiretos da obra, em desconformidade com a Resolução ANTT 3.561/2011, art. 3º, § 1º (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 347-353). A sugestão do valor da taxa de risco implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.2).

187.1.6.5. proposto, na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT, a taxa de administração adicional de 6,24%, em desconformidade com o princípio da economicidade e com a Lei 8.987/1.995, art. 6º, §1º (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 347-353). A sugestão do valor da taxa de administração adicional implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.2).

187.1.7. Viviane Esse, CPF 206.461.918-61, por ter:

187.1.7.1. proposto, na Nota Técnica 009/2013/SUINF/ANTT, na condição de Superintendente de Exploração da Infraestrutura Rodoviária da ANTT, os valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato PG-138/95-00, calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 20-27). A proposição do valor da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG 138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.1).

187.1.7.2. aceito, na Nota Técnica 117/GEROR/SUINF/2014, na condição de Superintendente de Exploração da Infraestrutura Rodoviária da ANTT, os valores para a recomposição do equilíbrio



econômico-financeiro do Contrato PG-138/95-00, calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 453-463). O Aceite do valor da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG 138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.1);

187.1.7.3. concordado, na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Superintendente de Exploração de Infraestrutura Rodoviária da ANTT, com a taxa de risco de 3,88% incidindo sobre o valor dos custos diretos e indiretos da obra, em desconformidade com a Resolução ANTT 3.561/2011, art. 3º, § 1º (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 347-353). A concordância com o valor da taxa de risco implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.2).

187.1.7.4. concordado, na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Superintendente de Exploração de Infraestrutura Rodoviária da ANTT, com a taxa de administração adicional de 6,24%, em desconformidade com o princípio da economicidade e com a Lei 8.987/1.995, art. 6º, §1º (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 347-353). A concordância com o valor da taxa de risco implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.2).

187.1.7.5. mantido, na Nota Técnica 96/2014/SUINF/ANTT, na condição de Superintendente de Exploração de Infraestrutura Rodoviária da ANTT, o valor do orçamento aprovado pela ANTT (Ofício 306/2013/GEINV/SUINF), mesmo após o apontamento, pelos Relatórios de Análise de Projeto 218/2014 e 518/2014, de erros no orçamento (Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III, p. 271, Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 363-450). A manutenção do valor originalmente aprovado implicou a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.2).

187.1.8. Natália Marcassa de Souza CPF 290.513.838-60, por ter:

187.1.8.1. proposto, no Voto à Diretoria Colegiada 060/2014, na condição de Diretora, a autorização para a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, contendo compromisso na ANTT para que o investimento adicional necessário, de R\$ 217.139.743,39 (ref. abril/1995), fosse suportado pela União, no valor de R\$ 297.015.194,33 (ref. abril/1995), em três parcelas anuais, contrariando o princípio da eficiência da Administração Pública disposto no art. 37 da Constituição Federal, a despeito das inconsistências nos cálculos do fluxo de caixa marginal, em razão da superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo

integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 447-450, 501-505 e 507-512). A proposta levou à autorização da formalização e implicou a existência de sobreavaliação do valor de reequilíbrio econômico-financeiro contido no orçamento do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 (Item III.1);

187.1.8.2. proposto, no Voto à Diretoria Colegiada 060/2014, na condição de Diretora, a autorização para a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, mesmo diante da consideração, pela Procuradoria Geral da ANTT – Parecer 477-1.2.1.4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, de que a diferença de valor entre o orçamento aprovado pela ANTT e o valor do orçamento após as correções efetuadas no Relatório de Análise de Projeto 518/2014, não eram irrelevantes (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 447-450, 501-505 e 507-512). A proposta levou à autorização da formalização e implicou a existência de sobrepreço contido no orçamento do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 (Item III.2).

187.1.9. Jorge Luiz Macedo Bastos CPF 408.486.207-04, por ter:

187.1.9.1. Autorizado, na Deliberação ANTT 096, na condição de Diretor-Geral em exercício, a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, contendo compromisso na ANTT para que o investimento adicional necessário, de R\$ 217.139.743,39 (ref. abril/1995), fosse suportado pela União, no valor de R\$ 297.015.194,33 (ref. abril/1995), em três parcelas anuais, contrariando o princípio da eficiência da Administração Pública disposto no art. 37 da Constituição Federal, a despeito das inconsistências nos cálculos do fluxo de caixa marginal, em razão da superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 514). A autorização implicou a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobreavaliação do valor de reequilíbrio econômico-financeiro no orçamento pactuado (Item III.1).

187.1.9.2. autorizado, na Deliberação ANTT 096, na condição de Diretor-Geral em exercício, a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, mesmo diante da consideração, pela Procuradoria Geral da ANTT – Parecer 477-1.2.1.4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, de que a diferença de valor entre o orçamento aprovado pela ANTT e o valor do orçamento após as correções efetuadas no Relatório de Análise de Projeto 518/2014, não eram irrelevantes (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 447-450, 501-505, 507-512 e 514). A autorização implicou a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado (Item III.2).

187.1.10. Ana Patrícia Gonçalves Lira, CPF 599.524.582-15, por ter acolhido, na 582ª Reunião da Diretoria da ANTT, na condição de Diretor, a proposta de formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, mesmo diante da consideração, pela Procuradoria Geral da ANTT – Parecer 477-1.2.1.4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, de que a diferença de valor entre o orçamento aprovado pela ANTT e o valor do orçamento após as correções efetuadas no Relatório de Análise de Projeto 518/2014, não eram irrelevantes (Evidência 15 - Ata 582 Reunião Diretoria Aprova 12º TA). O referido termo aditivo também continha compromisso na ANTT para que o investimento adicional necessário, de R\$ 217.139.743,39 (ref. abril/1995), fosse suportado pela União, no valor de R\$ 297.015.194,33 (ref. abril/1995), em três parcelas anuais, contrariando o princípio da eficiência da Administração Pública disposto no art. 37 da Constituição Federal, a despeito das inconsistências nos cálculos do fluxo de caixa marginal, em razão da superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de



IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 447-450, 501-505 e 507-512). O acolhimento da proposta implicou a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado. (Itens III.1 e III.2)

187.1.11. Carlos Fernando do Nascimento, CPF 070.696.027-07, por ter acolhido, na 582ª Reunião da Diretoria da ANTT, na condição de Diretor, a proposta de formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, mesmo diante da consideração, pela Procuradoria Geral da ANTT – Parecer 477-1.2.1.4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, de que a diferença de valor entre o orçamento aprovado pela ANTT e o valor do orçamento após as correções efetuadas no Relatório de Análise de Projeto 518/2014, não eram irrelevantes (Evidência 15 - Ata 582 Reunião Diretoria Aprova 12º TA). O referido termo aditivo também continha compromisso na ANTT para que o investimento adicional necessário, de R\$ 217.139.743,39 (ref. abril/1995), fosse suportado pela União, no valor de R\$ 297.015.194,33 (ref. abril/1995), em três parcelas anuais, contrariando o princípio da eficiência da Administração Pública disposto no art. 37 da Constituição Federal, a despeito das inconsistências nos cálculos do fluxo de caixa marginal, em razão da superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 447-450, 501-505 e 507-512). O acolhimento da proposta implicou a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado. (Itens III.1 e III.2)

187.2. Com fundamento no art. 250, inciso V do Regimento Interno do TCU, determinar a oitiva da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – em especial da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (RI ANTT, art. 79, inc. III e IV) – quanto:

187.2.1.1. aos atrasos na execução das obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis, o que contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 23, parágrafo único, inc. II da Lei 8987/1995; a não apenação por esses atrasos, até o momento, o que contraria o disposto no artigo 37 da Constituição Federal, no art. 29, inc. II e no art. 38, § 1º, inc. I, II e III, ambos da Lei 8987/1995 e no art. 5º, §2º da Resolução ANTT 1187/2005 e à realocação da totalidade do atraso decorrido no ano de 2014 para o ano de 2015, sem que fosse definido um cronograma físico financeiro de execução de obras factível, conforme definido no art. 23, parágrafo único, inc. I e II da Lei 8987/1995 (Item III.4);

187.2.2. à ausência de controle tecnológico e de supervisão das obras por parte da Concessionária, a deficiência no controle tecnológico por parte do consórcio construtor e a execução do revestimento em desconformidade com o projeto ou a apropriação deste serviço em desconformidade com o executado, que apontam o descumprimento do art. 23, parágrafo único, inc. II e art. 30, parágrafo único da Lei 8.987/1995 c/c art. 67 da Lei 8.666/93. (Item III.5)

187.3. Com fundamento no art. 250, inciso V do Regimento Interno do TCU, determinar a oitiva da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) em razão:



187.3.1. da celebração do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, contendo:

187.3.1.1. valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 514). (Item III.1)

187.3.1.2. sobrepreço total de R\$ 97.136.680,95 (ref. maio/2012), sendo R\$ 72.800.201,81 (ref. maio/2012), devido a custos superiores ao paradigma, não adoção de BDI diferenciado para serviços cotados e valor incorreto para o ISSQN da obra; R\$ 20.419.947,50 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a administração da obra e R\$ 3.916.531,65 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a taxa de risco incidir sobre o total dos investimentos, em vez de somente sobre o custo direto da obra. (Item III.2)

187.3.2. das irregularidades no projeto executivo das obras da Nova Subida da Serra, em desacordo com os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III. (Item III.3)

187.3.3. da realização de despesa no ano de 2015 sem prévio empenho, em descumprimento ao art. 58 c/c art. 60, Caput e §2º, da Lei 4.320/1964 (Item III.6).

187.4. Com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, deve-se propor a oitiva da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio S/ A – CON CER, CNPJ 00.880.446/0001-58 para que se pronuncie quanto:

187.4.1. a celebração do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, contendo:

187.4.1.1. valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 (Evidências 13 e 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81, partes 1 e 2, p. 514). (Item III.1)

187.4.1.2. sobrepreço total de R\$ 97.136.680,95 (ref. maio/2012), sendo R\$ 72.800.201,81 (ref. maio/2012), devido a custos superiores ao paradigma, não adoção de BDI diferenciado para serviços cotados e valor incorreto para o ISSQN da obra; R\$ 20.419.947,50 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a administração da obra e R\$ 3.916.531,65 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a taxa de risco incidir sobre o total dos investimentos, em vez de somente sobre o custo direto da obra. (Item III.2)

187.4.2. à apresentação de projeto executivo em desacordo com os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III. (Item III.3)

187.4.3. aos atrasos na execução das obras, detectados pela equipe de auditoria, o que contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 23, parágrafo único, inc. II da Lei 8987/1995. (Item

III.4)

187.4.4. à ausência de controle tecnológico e de supervisão das obras por parte da Concessionária, a deficiência no controle tecnológico por parte do consórcio construtor e a execução do revestimento em desconformidade com o projeto ou a apropriação deste serviço em desconformidade com o executado, que apontam o descumprimento do art. 23, parágrafo único, inc. II e art. 30, parágrafo único da Lei 8.987/1995 c/c art. 67 da Lei 8.666/93. (Item III.5)

187.5. Encaminhar, em obediência ao Acórdão 1.865/2016-TCU-1ª Câmara, cópia deste processo à Procuradoria da República no Município de Petrópolis, por meio da Sra. Procuradora da República Joana Barreiro Batista.

187.6. comunicar, em cumprimento ao art. 122, caput, da Lei 13.242/2015 (LDO/2016), à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 117 LDO/2016) no 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, relativo às obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ pertencente ao trecho da BR-040/RJ concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio S/ A – CONCER, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R\$ 314.805.775,76 (ref. maio/2012) e que seu saneamento depende da adoção das seguintes medidas pelo órgão gestor:

- 187.6.1. repactuação do valor do aditivo contratual, com o desconto correspondente ao dano erário calculado;
- 187.6.2. confecção de novo Fluxo de Caixa Marginal com as premissas constantes nesse relatório;
- 187.6.3. confecção de projeto executivo que atenda os normativos técnicos vigentes.

Seinfrarod, 14 de junho de 2016.

*(assinado eletronicamente)*  
Fábio Ferreira Penido de Oliveira  
AUFC - Mat. 8661-4  
Coordenador

*(assinado eletronicamente)*  
Roseno Gonçalves Lopes  
AUFC - Mat. 8571-5  
Membro

*(assinado eletronicamente)*  
Samuel de Resende Salgado  
AUFC - Mat. 9465-0  
Membro

### VII. Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
pIG-P - Sobrepreço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL	<p>Constatou-se que o valor do aporte financeiro, que representa o valor a ser dispendido do Orçamento Geral da União, pela ANTT, apresenta sobrepreço de R\$ 62,1 milhões (ref. abril/1995), dos quais R\$ 15,8 milhões já foram pagos indevidamente à Concer.</p> <p>As razões desse sobrepreço são as premissas equivocadas do Fluxo de Caixa Marginal elaborado pela ANTT, no que se refere à alíquota e base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSSL), bem como à alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).</p>	Contrato - BR-040/RJ - Nova subida da Serra	<p>Acórdão 2154/2007, item 9.2, Tribunal de Contas da União</p> <p>Constituição Federal, art. 156, inciso III</p> <p>Decreto 3000/1999, art. 305</p> <p>Lei 3970/1978, art. 182, item 100</p> <p>Lei 9249/1995, art. 3º, § 1º; art. 3º, caput</p> <p>Lei 7689/1998, art. 3º, inciso III</p> <p>Lei 1664/2002, art. 104, item 99</p> <p>Lei Complementa</p>	<p>Evidência 1 - Cálculo da Sobreavaliação no FCM</p> <p>Evidência 2 - Resolução ANTT 3651-2011- Metod. de recomp. de eq. econômico financeiro novos investimentos</p> <p>Evidência 3 - Resolução_4075_2013 com anexos - Metodologia de cálculo da taxa de desconto</p> <p>Evidência 4 - Ordens Bancárias referentes ao pagamento do aporte de 2014</p> <p>Evidência 5 - Nota_Tecnica 169-GEROR-S UINF-2010-par</p>	não identificada	Prejuízos gerados por pagamentos indevidos	<p>Audiência de Responsável (Cristiano Della Giustina)</p> <p>Audiência de Responsável (Viviane Esse)</p> <p>Audiência de Responsável (Érico Reis Guzen)</p> <p>Audiência de Responsável (Natália Marcassa de Souza)</p> <p>Audiência de Responsável (Jorge Luiz Macedo Bastos )</p> <p>Audiência de Responsável (Ana Patrícia Gonçalves Lira)</p> <p>Audiência de Responsável (Carlos Fernando do Nascimento)</p> <p>Oitiva</p>


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			r 116/2003, art. 1º, § 3º; art. 1º, caput Norma Técnica - Comitê de Pronunciame ntos Contábeis - Pronunciame nto Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26 Norma Técnica - Comitê de Pronunciame ntos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43 Resolução 3651/2011, ANTT, art. 10, inciso III;art. 10 Resolução 4075/2013,	a Audiência Publ FCM Evidência 6 - Fluxo de Caixa Marginal - Planilhas da NSS, folhas 1/5 Evidência 7 - 11º Termo Aditivo ao Contrato PG-138-95-00 - Concer, folha 6 Evidência 8 - BALANÇO-P ATRIMONIAL _2014_ Concer, folha 42 Evidência 9 - ISS-Código Tributário Municipal de Petrópolis-RJ Evidência 10 - ISS-Código Tributário Municipal de Duque de Caxias-RJ Evidência 11 - Consulta sobre ISSQN em Petrópolis -			


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			ANTT, art. 2º	Fiscal Tributário da Prefeitura, folhas 1/2 Evidência 12 - BDI e ISSQN paradigma Evidência 13 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81 - Parte 1 Evidência 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81			
pIG-P - Sobrepreço no orçamento da obra	Quanto ao orçamento da obra, após a análise da parte A da curva ABC, constatou-se sobrepreço total de R\$ 97.136.680,95 (Ref.: Mai/12), sendo R\$ 72.800.201,81 (Ref.: Mai/12), devido a custos superiores ao paradigma, não adoção de	Contrato - BR-040/RJ - Nova subida da Serra	Acórdão 325/2007, item 9.1.4, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 2649/2007,	Evidência 14 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo integral 50500.138331/2013-81 Evidência 16 -	deficiência de controles internos	Prejuízos gerados por pagamentos indevidos	Audiência de Responsável (Cristiano Della Giustina) Audiência de Responsável (Jorge Luiz Macedo Bastos ) Audiência de Responsável (Marcelo José Gottardello)



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>BDI diferenciado para serviços cotados e valor incorreto para o ISSQN da obra. Também foi apurado sobrepreço de R\$ 20.419.947,50 (Ref.: Mai/12) devido ao valor previsto para a administração da obra e de R\$ 3.916.531,65 (Ref.: Mai/12) devido ao valor previsto para a taxa de risco incidir sobre o total dos investimentos, em vez de somente o custo direto da obra.</p> <p>O sobrepreço devido a custos superiores ao custo paradigma foi calculado somente para os custos dos serviços, não sendo possível, pela qualidade de projeto apresentado, analisar sobrepreço devido às quantidades de serviço <input type="checkbox"/> Ver achado <input type="checkbox"/> Projeto Básico/Executivo Deficiente e Desatualizado <input type="checkbox"/>.</p>		<p>item 9.3.4, Tribunal de Contas da União, Plenário</p> <p>Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X</p> <p>Lei 8987/1995, art. 18, inciso XV</p> <p>Lei Municipal 1664/2002, Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, cláusula/art. 113, § 5º</p> <p>Lei Municipal 5584/1999, Prefeitura Municipal de Petrópolis, cláusula/art. 4º, § 1º</p> <p>Decreto Municipal 395/2002, Prefeitura</p>	<p>Lista de Composições Referência <input type="checkbox"/> SAO</p> <p>Evidência 17 - Análise do Orçamento - Curva ABC</p> <p>Evidência 18 - CPU_TUNEL</p> <p>Evidência 19 - CPU_OAE</p> <p>Evidência 20 - Dados Técnicos do Produto NanoPerm-P <input type="checkbox"/> Anti-pichação</p> <p>Evidência 21 - Orçamento Pavimentação</p> <p>Evidência 22 - CPU_Pavimentação</p> <p>Evidência 23 - Foto Central de Concreto Túnel</p> <p>Evidência 24 - Diversos usos de concreto dosado em central</p> <p>Evidência 40 -</p>			<p>Audiência de Responsável (Viviane Esse)</p> <p>Audiência de Responsável (Érico Reis Guzen)</p> <p>Audiência de Responsável (Natália Marcassa de Souza)</p> <p>Audiência de Responsável (Ana Patrícia Gonçalves Lira)</p> <p>Audiência de Responsável (Carlos Fernando do Nascimento)</p> <p>Oitiva</p>

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			<p>Municipal de Petrópolis, cláusula/art. 193</p> <p>Resolução 1187/2005, Agência Nacional de Transportes Terrestres, art. 2º, inciso II e III</p> <p>Resolução 3651/2011, Agência Nacional de Transportes Terrestres, art. 3º, § 1º; art. 3º, § 2º</p>	<p>Orcamento_OA E_Final</p> <p>Evidência 35 - Orçamento_Túnel</p> <p>Evidência 60 - Orçamento_Teraplenagem</p> <p>Evidência 61 - Orcamento_Sin alizacao</p> <p>Evidência 27 - Orçamento Drenagem</p> <p>Evidência 28 - Orçamento_Co ntenções</p> <p>Evidência 62 - Orcamento_Co mplementares</p> <p>Evidência 25 - Uso de escavadeiras para escavação nas cortinas atirantadas</p> <p>Evidência 26 - SINA PI □ Escavação para acerto de taludes</p> <p>Evidência 29 -</p>			


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				DES-PEX-TU N-023-R3(2) - Desenho telha falsa  Evidência 30 - ET-PEX-TUN- 100-R1(1) □ Especificação telha de alumínio  Evidência 31 - Composição SINA PI telha  Evidência 13 - 12º Termo Aditivo - Concer - processo - integral 50500.138331/ 2013-81 - Parte 1  Evidência 32 - Peso telha alumínio  Evidência 33 - Especificação técnica ET-PEX-TUN- 100-R1(2)  Evidência 34 - DES-PEX-TU N-050 Parede			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Corta Fogo <input type="checkbox"/> Formas Evidência 36 - DES-PEX-CO N-241 a 245 Evidência 37 - DES-PEX-CO N-321 e 322 Evidência 38 - DES-PEX-CO M-341 e 342 Evidência 39 - DES-PEX-CO N-030 a 046 Evidência 41 - Projetos de OAE - parcial Evidência 42 - Manual de Projeto de Obras-de-Arte Especiais do DNER, folha 135 Evidência 43 - 50505.036039/ 2010-32 - PROJETO - Volume III Evidência 44 - Processo 50505.050537/			



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				2014-11 Evidência 45 - Cronograma de investimentos <input type="checkbox"/> 3a Etapa Fase III Evidência 46 - Quadro 8 - Custos Operacionais - Modelo Operacional - 3a Etapa Fase III Evidência 47 - Manual de Custos Rodoviários do SICRO 2 <input type="checkbox"/> Volume 01 Metodologia e Conceitos, folha 25 Evidência 15 - Ata 582 Reunião Diretoria Aprova 12º TA			
pIG-P - Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes	Constatou-se que o projeto básico/executivo que balizou o orçamento da obra não obedeceu aos ditames da Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV	Contrato - BR-040/RJ - Nova subida da Serra	Lei 8987/1995, art. 18, inciso XV Resolução	Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III	Não identificadas	Execução de obras não aderentes aos normativos e celebração de Termo Aditivo	Audiência de Responsável (Josias Sampaio Cavalcante Junior) Audiência de



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	nem aos da Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III, por não trazer elementos suficientes e com grau de precisão adequado para a avaliação do custo da obra, não ser capaz de assegurar os elementos elucidativos necessários à sua execução e não estar de acordo com as normas pertinentes.		1187/2005, Agência Nacional de Transportes Terrestres, art. 2º, inciso I; art. 2º, inciso II	Evidência 44 - Processo 50505.050537/2014-11 Evidência 48 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume II		com valor não compatível com o mercado	Responsável (Deuzedir Martins) Audiência de Responsável (Roberta Camilo Teles) Oitiva
IG-C - Existência de atrasos significativos nas obras e serviços.	Constatou-se que o cronograma de execução das obras da NSS de Petrópolis apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no cronograma da obra apresentado no Anexo I do 12º Termo Aditivo, onde foi considerado um período de 24 meses para a conclusão das obras da NSS de Petrópolis, sendo 30% em 2014, 50% em 2015, e 20% em 2016. Segundo esse cronograma, a execução deveria ser de 30% até o final de 2014 e de 80% até o final de 2015, no entanto a execução física constatada foi de 21,81% até dezembro de 2014 e de 35,13% até agosto de 2015.	Contrato - BR-040/RJ - Nova subida da Serra	Constituição Federal, art. 37 Lei 8666/1993, art. 66 Lei 8987/1995, art. 23, § único, inciso I; art. 23, § único, inciso II; art. 29, inciso II; art. 38, § 1º, inciso I; art. 38, § 1º, inciso II; art. 38, § 1º, inciso III Resolução 1187/2005,	Evidência 49 - Processo de inexecução 2015 - 50500.022066/2015-82 Evidência 50 - Relatório de Acompanhamento das Obras Serra Petrópolis - OS 35 AGO-15, folha 12 Evidência 51 - Ofício 440-2015-DF-ANTT - tabelas de inexecução contratual, folha 7 Evidência 52 -	Não identificadas	Nível de serviço abaixo do esperado pelo PER	Oitiva



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			ANTT, art. 5º, § 2º	Relatórios de inexecução NSS			
IG-C - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.	Durante a visita às obras da nova subida da serra de Petrópolis detectou-se a ausência de controle tecnológico e de supervisão das obras por parte da Concessionária, a deficiência no controle tecnológico por parte do consórcio construtor, a ausência de controle qualitativo das obras por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a execução do revestimento em desconformidade com o projeto ou a apropriação deste serviço em desconformidade com o executado.	Contrato - BR-040/RJ - Nova subida da Serra	Lei 8666/1993, art. 67 Lei 8987/1995, art. 23, § único, inciso II; art. 30, § único	Evidência 43 - 50505.036039/2010-32 - PROJETO - Volume III Evidência 53 - 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 <input type="checkbox"/> Concer Evidência 54 - Controle Tecnológico Relatório Mensal Evidência 55 - Furos para verificação de espessura de CBUQ Evidência 56 - DES-PEX-PA V-001 a 004 Evidência 57 - Revestimentos asfálticos SMA <input type="checkbox"/> Betunel <input type="checkbox"/> maio de 2008 Evidência 58 -	Não identificadas	Prejuízos gerados por pagamentos indevidos	Oitiva


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Parecer Técnico 38/2015/PRFAreal/COINF/URRJ Evidência 59 - Processo 50500.016118/2013-10			
IG-C - Impropriedades na execução orçamentária.	Verificou-se, até o término da execução desta auditoria, que não havia empenho registrado para as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, em descumprimento ao art. 58 c/c art. 60, Caput e §2º, da Lei 4.320/1964.	Contrato - BR-040/RJ - Nova subida da Serra	Lei 4320/1964, art. 58; art. 60, § 2º; art. 60, caput ; art. 63; art. 64	Evidência 53 - 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 <input type="checkbox"/> Concer, folha 2	Não identificadas	Possível falta de recursos para o pagamento do valor devido pela execução da obra	Oitiva



### VIII. Matriz de Responsabilização

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
Sobrepço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL	Érico Reis Guzen (CPF: 819.643.230-53)	Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres (de 08/10/2012 até 26/10/2015)	Nas Notas Técnicas 009/2013/SUINF/ANTT e 117/GEROR/SUINF/2014, na condição de Gerente de Regulação e Outorga da Exploração de Rodovias da ANTT, propôs os valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato PG-138/95-00, calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei	A proposição do valor da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG 138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado.	É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato, uma vez que a consulta aos normativos utilizados como critério, e que são de livre acesso, indicaria inconsistência nos parâmetros utilizados para o cálculo do Fluxo de Caixa Marginal que balizou o 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00. A conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			7.689/1998, art 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26.		
	Viviane Esse (CPF: 206.461.918-61)	Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres (de 08/10/2012 até 28/09/2015)	a. na Nota Técnica 009/2013/SUINF/ANTT, na condição de Superintendente de Exploração da Infraestrutura	A proposição e o aceite do valor da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG 138/95 contendo	É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude do ato, uma vez que a consulta aos normativos



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			Rodoviária da ANTT, propôs os valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato PG-138/95-00, calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT,	sobrepreço no orçamento pactuado	utilizados como critério, e que são de livre acesso, indicaria inconsistência nos parâmetros utilizados para o cálculo do Fluxo de Caixa Marginal que balizou o 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00. A conduta da responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvida em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			<p>art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26;</p> <p>b. na Nota Técnica 117/GEROR/SUINF/2014, na condição de Superintendente de Exploração da Infraestrutura Rodoviária da ANTT, aceitou os valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato PG-138/95-00,</p>		



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05		



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			- Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26.		
	Natália Marcassa de Souza (CPF: 290.513.838-60)	Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres (de 12/06/2008 até 22/03/2012)	No Voto à Diretoria Colegiada 060/2014, na condição de Diretora, propôs a autorização para a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, contendo valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato PG-138/95-00, calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo	A proposta levou à autorização da formalização e implicou a existência de sobrepreço contido no orçamento do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00.	A responsável praticou o ato respaldada nas Notas Técnicas 117/GEROR/SUINF/2014, 090/SUINF/2014, 071/GEROR/SUINF/2014 e 96/SUINF/2014 e no Parecer Técnico 077/2014/GEINV/SUINF. Apesar disso, era de se esperar que a responsável verificasse as premissas adotadas para a confecção do Fluxo de Caixa Marginal. Nessa verificação, poderiam ser detectadas as inconsistências apontadas pela equipe de auditoria. Portanto, a conduta da


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17		responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvida em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			(R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26		
	Jorge Luiz Macedo Bastos (CPF: 408.486.207-04)	Diretor Geral em exercício (de 02/09/2010 até 18/02/2014)	Na Deliberação ANTT 096, na condição de Diretor-Geral em exercício, autorizado a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, contendo valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato PG-138/95-00, calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º,	A autorização implicou a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 contendo sobrepreço no orçamento pactuado.	O responsável praticou o ato respaldada nas Notas Técnicas 117/GEROR/SUINF/2014, 090/SUINF/2014, 071/GEROR/SUINF/2014 e 96/SUINF/2014, no Parecer Técnico 077/2014/GEINV/SUINF e no Voto à Diretoria Colegiada 060/2014. Apesar disso, por ser caso pioneiro de inclusão do obras a serem pagas por aporte da União ou por prorrogação contratual, era de se esperar que o responsável verificasse as premissas adotadas para a confecção do Fluxo de Caixa Marginal. Nessa verificação, poderiam ser detectadas as inconsistências apontadas pela equipe de auditoria. Portanto, a conduta do responsável é culpável,


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26.		ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.
	Cristiano Della Giustina (CPF: 979.329.220-20)	Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias (desde 08/10/2012)	Propôs, na Nota Técnica 009/2013/SUINF/ANTT, na condição de Gerente de	A proposição do valor da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG 138/95	É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato, uma vez que a


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT, os valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato PG 138/95 00, calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução	contendo sobrepreço no orçamento pactuado de R\$ 300.921.588,00 (ref. maio/2012).	consulta aos normativos utilizados como critério, e que são de livre acesso, indicaria inconsistência nos parâmetros utilizados para o cálculo do Fluxo de Caixa Marginal que balizou o 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00. A conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26.		
	Carlos Fernando do Nascimento (CPF: 070.696.027-07)	Diretor da ANTT (de 23/03/2012 até 28/07/2015)	Acolheu, na 582ª Reunião da Diretoria da ANTT, na condição de Diretor, a proposta de formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 00, contendo valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro calculados com superestimativa na	O acolhimento da proposta levou à autorização da formalização e implicou a existência de sobrepreço contido no orçamento do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 de R\$ 300.921.588,00 (ref. maio/2012)	O responsável praticou o ato no Voto à Diretoria Colegiada 060/2014. Apesar disso, por ser caso pioneiro de inclusão de obras a serem pagas por aporte da União ou por prorrogação contratual, era de se esperar que o responsável usasse a equipe de seu gabinete para verificar as premissas adotadas para



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43;		a confecção do Fluxo de Caixa Marginal. Nessa verificação, poderiam ser detectadas as inconsistências apontadas pela equipe de auditoria.  Portanto, a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26.		
	Ana Patrícia Gonçalves Lira (CPF: 599.524.582-15)	Diretora da ANTT (de 22/03/2012 até 28/07/2015)	Acolheu, na 582ª Reunião da Diretoria da ANTT, na condição de Diretora, a proposta de formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 00 contendo valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos:	O acolhimento da proposta levou à autorização da formalização e implicou a existência de sobrepreço contido no orçamento do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 de R\$ 300.921.588,00 (ref. maio/2012).	O responsável praticou o ato no Voto à Diretoria Colegiada 060/2014. Apesar disso, por ser caso pioneiro de inclusão de obras a serem pagas por aporte da União ou por prorrogação contratual, era de se esperar que o responsável usasse a equipe de seu gabinete para verificar as premissas adotadas para a confecção do Fluxo de Caixa Marginal. Nessa verificação, poderiam ser detectadas as inconsistências apontadas pela equipe de auditoria. Portanto, a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável,



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc. III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26		razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
	Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S.A.		<p>Celebrou o 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00 contendo valores para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro calculados com superestimativa na alíquota, no cálculo do adicional e na base de cálculo de IRPJ; da alíquota e da base de cálculo da CSSL e do cálculo do ISSQN, em desacordo com os seguintes normativos: Constituição Federal, art. 156, inc. III; Lei Complementar 116/2003, art. 1º, caput e § 3º; Lei 7.689/1998, art. 3º, inc. III; Lei 9.249/1995, art. 3º, caput e § 1º; Lei 3.970/1978, art. 182, item 100; Lei 1.664/2002, art. 104, item 99; Resolução 3.651/2011/ANTT, art. 10, caput e inc.</p>	A assinatura do termo aditivo com as irregularidades citadas deu causa ao sobrepreço apontado pela equipe de auditoria.	



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			III; Resolução 4.075/2013/ANTT, art. 2º; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão - item 43; Norma Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) - Contratos de Construção - itens 22 e 26		
Sobrepço no orçamento da obra	Marcelo José Gottardello (CPF: 203.990.492-15)	Analista de Infraestrutura (desde 31/08/2010)	No Relatório de Análise de Projeto 218/2013, na condição de analista de Infraestrutura da ANTT, sugeriu o orçamento final da obra baseado em projeto executivo apresentado pela CONCOR para as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis, na BR-040/RJ que não atendia aos requisitos	A sugestão do orçamento final da obra implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado.	O responsável praticou o ato com base em análises orçamentárias efetuadas por outros órgãos/entidades da Administração, o que não isentava a ANTT de supervisionar e reanalisar os dados apresentados. Por estarem, o orçamento e o projeto apresentado, em desconformidade com os normativos vigentes, o responsável poderia ter apontado tal fato em



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Lei 8.666/1.993, art. 6º, inc. IX e X, Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III e Resolução ANTT 3.651/2011, art. 3º §1º e 2º		suas análises, exigindo-se, dessa forma, maior detalhamento e maiores informações sobre os serviços apresentados. Portanto, a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual e le deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.
	Cristiano Della Giustina (CPF: 979.329.220-20)	Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias (desde 08/10/2012)	a. No Relatório de Análise de Projeto 218/2013, na condição de Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT, sugeriu o orçamento final da obra baseado em projeto executivo apresentado pela CONCER para as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis, na BR-040/RJ que não atendia aos requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c	A sugestão e aprovação do orçamento final da obra, assim como as sugestões de valores para a taxa de risco e a de administração adicional implicaram suas aprovações pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado.	Em relação à sugestão e à aprovação do orçamento final da obra, o responsável praticou o ato com base em análises orçamentárias efetuadas por outros órgãos/entidades da Administração, o que não isentava a ANTT de supervisionar e reanalisar os dados apresentados. Por estarem, o orçamento e o projeto apresentado, em desconformidade com os normativos vigentes, o responsável poderia ter apontado tal fato em suas análises,



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			Lei 8.666/1.993, art. 6º, inc. IX e X, Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III e Resolução ANTT 3.651/2011, art. 3º §1º e 2º; b. No Ofício 306/2013/GEINV/S UINF, na condição de Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT, aprovou o orçamento final da obra baseado em projeto executivo apresentado pela CONCER para as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis, na BR-040/RJ que não atendia aos requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Lei 8.666/1.993, art. 6º, inc. IX e X, Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III e Resolução ANTT		exigindo-se, dessa forma, maior detalhamento e maiores informações sobre os serviços apresentados. Quanto à sugestão de valor para a taxa de risco, o responsável não seguiu o previsto em normativo interno, que prevê o uso do Sicro 2 nos novos investimentos em concessões rodoviárias, ou seja, poderia ter conduta diversa daquela que adotou. Já em relação à sugestão de valor para a taxa de administração adicional, esta foi baseada em taxa de administração de uma concessão em todo seu período, quando pelos princípios da economicidade e da eficiência, deveria-se adotar o valor a maior que as obras de duplicação acarretaram aos contratos de concessão. Portanto, a conduta do



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			<p>3.651/2011, art. 3º §1º e 2º;</p> <p>c. Na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT, propôs a taxa de risco de 3,88% incidindo sobre o valor dos custos diretos e indiretos da obra, em desconformidade com a Resolução ANTT 3.561/2011, art. 3º, § 1º;</p> <p>d. Na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT, propôs a taxa de administração adicional de 6,24%, em desconformidade com o princípio da economicidade e com a Lei 8.987/1.995, art. 6º, §1º.</p>		<p>responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.</p>



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
	Érico Reis Guzen (CPF: 819.643.230-53)	Gerente de Regulação e Outorga da Infraestrutura Rodoviária (de 08/10/2012 até 26/10/2015)	<p>a. Na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Gerente de Regulação e Outorga da Exploração de Rodovias da ANTT, propôs a taxa de risco de 3,88% incidindo sobre o valor dos custos diretos e indiretos da obra, em desconformidade com a Resolução ANTT 3.561/2011, art. 3º, § 1º.</p> <p>b. Na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Gerente de Regulação e Outorga da Exploração de Rodovias da ANTT, propôs a taxa de administração adicional de 6,24%, em desconformidade com o princípio da economicidade e com a Lei 8.987/1.995, art. 6º, § 1º.</p>	A proposição dos valores da taxa de risco e da taxa de administração adicional implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado.	<p>O responsável não respaldado por parecer técnico. Quanto à sugestão de valor para a taxa de risco, o responsável não seguiu o previsto em normativo interno, que prevê o uso do Sicro 2 nos novos investimentos em concessões rodoviárias, ou seja, poderia ter conduta diversa daquela que adotou.</p> <p>Já em relação à sugestão de valor para a taxa de administração adicional, esta foi baseada em taxa de administração de uma concessão em todo seu período, quando pelos princípios da economicidade e da eficiência, deveria-se adotar o valor a maior que as obras de duplicação acarretaram aos contratos de concessão.</p> <p>Portanto, a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve</p>



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
					ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.
	Viviane Esse (CPF: 206.461.918-61)	Superintendente de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (de 08/10/2012 até 28/09/2015)	<p>a. Na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Superintendente de Exploração de Infraestrutura Rodoviária da ANTT, concordou com a taxa de risco de 3,88% incidindo sobre o valor dos custos diretos e indiretos da obra, em desconformidade com a Resolução ANTT 3.561/2011, art. 3º, § 1º.</p> <p>b. Na Nota Técnica 090/SUINF/2014, na condição de Superintendente de Exploração de Infraestrutura Rodoviária da ANTT, concordou com a taxa de administração adicional de 6,24%, em desconformidade com o princípio da</p>	A concordância com os valores da taxa de risco e da taxa de administração adicional implicou sua aprovação pela ANTT e a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado. O mesmo efeito teve a manutenção do valor originalmente aprovado, mesmo após o apontamento de erros no orçamento aprovado.	<p>A responsável praticou os atos respaldada em parecer técnico. A atitude poderia ser diversa que a adotada, uma vez que deveria ser cobrada obediência aos normativos internos da Agência e aos princípios da economicidade e eficiência.</p> <p>Portanto, a conduta da responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ela deve ser ouvida em audiência a fim de avaliar se merece ser apenada com a aplicação de multa.</p>



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			economicidade e com a Lei 8.987/1.995, art. 6º, §1º. c. Na Nota Técnica 96/2014/SUINF/AN TT, na condição de Superintendente de Exploração de Infraestrutura Rodoviária da ANTT, manteve o valor do orçamento aprovado pela ANTT (Ofício 306/2013/GEINV/SUINF), mesmo após o apontamento, pelos Relatório de Análise de Projeto 218/2014 e 518/2014, de erros no orçamento.		
	Natália Marcassa de Souza (CPF: 290.513.838-60)	Diretora (de 12/06/2008 até 22/03/2012)	No Voto à Diretoria Colegiada 060/2014, na condição de Diretora, proposto a autorização para a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, mesmo diante da consideração, pela Procuradoria Geral	A proposta levou à autorização da formalização e implicou a existência de sobrepreço contido no orçamento do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95.	A responsável praticou o ato respaldada em pareceres técnicos, porém, deveria ter realizado nova consulta para esclarecer o apontamento da consultoria jurídica, uma vez que o aditivo contratual ainda não havia sido assinado.



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			da ANTT <input type="checkbox"/> Parecer 477-1.2.1.4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, de que a diferença de valor entre o orçamento aprovado pela ANTT e o valor do orçamento após as correções efetuadas no Relatório de Análise de Projeto 518/2014, não eram irrelevantes.		Portanto, a conduta da responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ela deve ser ouvida em audiência a fim de avaliar se merece ser apenada com a aplicação de multa.
	Jorge Luiz Macedo Bastos (CPF: 408.486.207-04)	Diretor Geral em exercício (de 02/09/2010 até 18/02/2014)	Na Deliberação ANTT 096, na condição de Diretor-Geral em exercício, autorizado a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, mesmo diante da consideração, pela Procuradoria Geral da ANTT <input type="checkbox"/> Parecer 477-1.2.1.4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, de que a diferença de valor entre o orçamento aprovado pela ANTT e o valor do orçamento após as correções efetuadas	A autorização implicou a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado.	A responsável praticou o ato respaldada em pareceres técnicos, porém, deveria ter realizado nova consulta para esclarecer o apontamento da consultoria jurídica, uma vez que o aditivo contratual ainda não havia sido assinado. Portanto, a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			no Relatório de Análise de Projeto 518/2014, não eram irrelevantes		
	Ana Patrícia Gonçalves Lira (CPF: 599.524.582-15)	Diretora da ANTT (de 22/03/2012 até 28/07/2015)	Na 582ª Reunião da Diretoria da ANTT, na condição de Diretor, acolhido a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, mesmo diante da consideração, pela Procuradoria Geral da ANTT □ Parecer 477-1.2.1.4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, de que a diferença de valor entre o orçamento aprovado pela ANTT e o valor do orçamento após as correções efetuadas no Relatório de Análise de Projeto 518/2014, não eram irrelevantes	O acolhimento da proposta implicou a formalização do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95 contendo sobrepreço no orçamento pactuado.	O responsável praticou o ato respaldado em pareceres técnicos, porém, deveria ter realizado nova consulta para esclarecer o apontamento da consultoria jurídica ou ter repassado a sua assessoria para que fosse melhor estudado o assunto, uma vez que o aditivo contratual ainda não havia sido assinado. Portanto, a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.
	Carlos Fernando do Nascimento (CPF: 070.696.027-07)	Diretor da ANTT (de 23/03/2012 até 28/07/2015)			
	Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S.A.		Celebração do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95-00, contendo orçamento com sobrepreço total de	A celebração do aditivo contratual contendo preços acima do referencial de mercado no orçamento apresentado sacramentou o sobrepreço apontado pela equipe de auditoria.	


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			R\$ 97.136.680,95 (ref. maio/2012), sendo R\$ 72.800.201,81 (ref. maio/2012), devido a custos superiores ao paradigma, não adoção de BDI diferenciado para serviços cotados e valor incorreto para o ISSQN da obra; R\$ 20.419.947,50 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a administração da obra e R\$ 3.916.531,65 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a taxa de risco incidir sobre o total dos investimentos, em vez de somente sobre o custo direto da obra.		
Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes	Josias Sampaio Cavalcante Junior (CPF: 381.024.981-53)	Especialista em Regulação (desde 02/06/2011)	Na condição de Especialista em Regulação, sugeriu a não-objeção do projeto executivo apresentado pela CONCER para as obras da Nova	A não-objeção do projeto implicou a confecção do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95, autorizando o início das obras com projeto em desacordo com os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III.	O Responsável praticou o ato mesmo com a concessionária não atendendo o solicitado pelo do Ofício 288/2011/GEINV/SUINF. Nota-se que as ressalvas contidas no



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			Subida da Serra de Petrópolis, na BR-040/RJ.		Relatório de Análise de Projeto 383/2011 são, em maioria, as mesmas que eram necessárias para a continuidade da análise do projeto quando da emissão do Ofício citado.  Era de se esperar conduta diversa do responsável, de forma que fosse exigido Concessionária a apresentação de projeto que atendessem os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III.  A conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.
	Deuzedir Martins (CPF: 276.724.178-00)	Gerente de Engenharia e Investimentos Rodoviários (de 23/01/2009 até	Na condição de Gerente de Engenharia e Investimentos	A não-objeção do projeto implicou a confecção do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95, autorizando o início das obras com projeto em	O responsável praticou o ato respaldado no Relatório de Análise de Projeto 383/2011.



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
		23/08/2012)	Rodoviários, dado a não-objeção do projeto executivo apresentado pela CONCOR para as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis, na BR-040/RJ.	desacordo com os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III.	<p>Era de se esperar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara, uma vez, que como Gerente de Engenharia e de Investimentos Rodoviários, deveria saber interpretar os projetos a ele apresentados e ter noção se os mesmos se adequavam aos normativos vigentes (Leis e Resoluções da Agência).</p> <p>Era razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, uma vez que ao receber a análise de projeto contendo somente um parágrafo e algumas observações, deveria se certificar se a análise garantiria que o projeto apresentasse os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução</p>



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
					<p>ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III.</p> <p>A conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.</p>
	Jorge Luiz Macedo Bastos (CPF: 408.486.207-04)	Diretor Geral em exercício (de 02/09/2010 até 18/02/2014)	Na condição de Diretor Geral em exercício, autorizado o início das obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis, na BR 040/RJ, com projeto em desacordo com os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III	A autorização para o início das obras foi determinante para que a obra fosse iniciada sem o necessário detalhamento dos projetos executivos e sem que o orçamento pudesse ser analisado com a precisão adequada.	<p>O responsável praticou o ato respaldado em relatório de projetos e de pareceres jurídicos.</p> <p>Não era de se esperar, neste achado, que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara, uma vez, que tomou a decisão baseado em dados recebidos pelas áreas técnicas da Autarquia.</p> <p>Não era razoável, nesse achado, exigir do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam.</p> <p>A conduta do responsável, neste</p>



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
					achado, não é culpável, ou seja, não é reprovável, pois, por ter agido amparado em uma excludente de culpabilidade, não merece ser apenado pelo Tribunal, o que, segundo a jurisprudência da Corte nestes casos, dispensa-o também da obrigação de reparar o dano ao Erário, não cabendo, portanto, ouvi-lo em audiência ou citá-lo.
	Roberta Camilo Teles (CPF: 767.632.852-72)	Engenheira Plena (de 07/10/2010 até 30/09/2012)	Sugeriu na condição de Engenheira Plena do Departamento de Engenharia e Construção (DEC), a não-objeção do projeto executivo apresentado pela Concer para as obras da Nova subida da serra de Petrópolis, na BR-040/RJ, projeto este em desacordo com os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c	A sugestão da não-objeção do projeto implicou a confecção do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/95, autorizando a execução das obras com projeto deficiente em relação aos normativos vigentes	A Responsável praticou o ato mesmo com a concessionária não atendendo o solicitado pelo do Ofício 288/2011/GEINV/SUIN F. Nota-se que as ressalvas contidas no Relatório de Análise de Projeto 383/2011 são, em maioria, as mesmas que eram necessárias para a continuidade da análise do projeto quando da emissão do Ofício citado.  Era de se esperar conduta diversa do



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III.		responsável, de forma que fosse exigido Concessionária a apresentação de projeto que atendesse os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III. A conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.
	Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S.A.		Celebrou o 12º Termo Aditivo ao Contrato PG-138/9500, contendo projeto executivo apresentado e aprovado em desacordo com os requisitos mínimos definidos na Lei 8.987/1.995, art. 18, inc. XV c/c Resolução ANTT 1.187/2005, art. 2º, inc. II e III.	A celebração do termo aditivo com o projeto desatualizado e deficiente implicou em dificuldades na análise orçamentária e na possibilidade de execução de serviços não aderentes às normas técnicas e com preços acima dos preços de mercado.	



**IX. Fotos**



Obra do Túnel - Equipamento Jumbo



Obra do Túnel - Cambota e Concreto Projetado



Pedreira



Obra de contenção de encosta



Execução de furos de inspeção



Terra Armada



Vigas Pré-moldadas

## X. Dados da obra

### X.1. Dados Cadastrais

**Obra bloqueada na LOA deste ano: Não**

#### X.1.1. Execução física, orçamentária e financeira

##### 1. Execução física

<b>Data de vistoria:</b> 16/10/2015	<b>Percentual executado:</b> 35,13%
<b>Data do início da obra:</b> 17/06/2013	<b>Data prevista para conclusão:</b> 31/12/2016
<b>Situação na data da vistoria:</b> Em andamento	
<b>Descrição da execução realizada até a data da vistoria:</b>	
De acordo com os relatórios mensais de obra, estavam executados até agosto de 2015:	
Terraplenagem - 52,38%	
Pavimentação - 29,22%	
Drenagem - 57,47%	
Sinalização e segurança - 16,77%	
Obras complementares - 40,92%	
OAE - 42,87%	
Obras de Contenção - 46,65%	
Túnel - 28,14%	
<b>Observações:</b>	

##### 2. Execução orçamentária e financeira

<b>Valor estimado para conclusão:</b> R\$ 255.100.586,87
<b>Valor estimado global da obra:</b> R\$ 297.139.743,40
<b>Data base da estimativa:</b> 01/04/1995

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

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2015	54.361.000,00	54.361.000,00	54.361.000,00	54.361.000,00	100,00%
União	2014	182.999.000,00	182.999.000,00	182.999.000,00	182.999.000,00	100,00%

Valores em reais

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

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2015	507.997.324,00	0,00	0,00	0,00	0,00%

Valores em reais

<b>Observações:</b>
Ao valor estimado para conclusão da obra devem ser acrescidos os reflexos do fluxo de caixa marginal para o cálculo do aporte a ser feito pela União (TIR de 8,01% e tributos), resultando em desembolso 38,85% superior ao custo global da obra, considerando a metodologia atual prevista no Fluxo de Caixa Marginal.

### X.1.2. Contratos principais

**Nº contrato:** PG-138/95-00

<b>Objeto do contrato:</b> Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis.	
<b>Data da assinatura:</b> 31/10/1995	<b>Mod. licitação:</b> Concorrência
<b>SIAS G:</b>	<b>Código interno do SIAS G:</b>
<b>CNPJ contratada:</b> 00.880.446/0001-58	<b>Razão social:</b> Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio
<b>CNPJ contratante:</b> 04.898.488/0001-77	<b>Razão social:</b> Agência Nacional de Transportes Terrestres
<b>Situação inicial</b>	<b>Situação atual</b>
<b>Vigência:</b> 31/10/1995 a ...	<b>Vigência:</b> 31/10/1995 a ...
<b>Valor:</b> R\$ 80.000.000,00	<b>Valor:</b> R\$ 291.244.036,80
<b>Data-base:</b> 01/04/1995	<b>Data-base:</b> 01/04/1995
<b>Volume de serviço:</b>	<b>Volume de serviço:</b> 20.7 km
<b>Custo unitário:</b>	<b>Custo unitário:</b> R\$ 14.069.760,23
<b>BDI:</b>	<b>BDI:</b> 24.89%
	<b>Nº/Data aditivo Atual:</b> 12 30/04/2014
	<b>Situação do contrato:</b> Em andamento.
<b>Alterações do objeto:</b>	
<b>Observações:</b> Os dados foram preenchidos com os valores referentes às obras da nova subida da serra de Petrópolis/RJ. Não foi preenchido com os dados do contrato de concessão, por esse não ser o objeto da auditoria, mas somente as referidas obras.	
<b>Execução física e financeira:</b>	
<b>Data da coleta de dados / vistoria:</b> 16/10/2015	
<b>Situação:</b> Em andamento	
<b>Percentual de execução física:</b> 35,13%	
<b>Descrição da execução realizada até a data da vistoria:</b> De acordo com os relatórios mensais de obra, estavam executados até agosto de 2015: Terraplenagem - 52,38% Pavimentação - 29,22% Drenagem - 57,47% Sinalização e segurança - 16,77% Obras complementares - 40,92% OAE - 42,87% Obras de Contenção - 46,65% Túnel - 28,14%	
<b>Valores medidos:</b> R\$ 74.210.030,12	
<b>Valores pagos:</b> R\$ 58.372.647,91	
<b>Percentual de execução financeira:</b> 20,04%	
<b>Observações acerca da execução física e financeira do contrato:</b> Valores pagos na data base em abril/1995, correspondentes à soma das ordens bancárias 2014OB806341 e 2015OB802659.	

### X.1.3. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2012	2013	2014
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

### X.2. Deliberações do TCU

---

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

**Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)**

<b>Processo</b>	<b>Deliberação</b>	<b>Data</b>
014.689/2014-6	Despacho do Min. Walton Alencar Rodrigues	19/05/2015

**Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)**

Não há deliberações até a emissão desse relatório.



---

### **XI. Achados de outras fiscalizações**

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.



---

**APÊNDICE A -**



**ANEXO A -**



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Of. Pres. n. 177/2016/CMO

Brasília, 13 de setembro de 2016.

Ao Excelentíssimo Senhor  
Senador RENAN CALHEIROS  
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Solicitação de autuação do Aviso nº 753-GP/TCU, de 30.08.2016, referente às obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS) pertencente à Rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro.**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

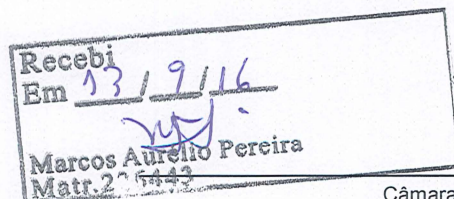
O Tribunal de Contas da União, encaminhou a esta Presidência, através do Aviso nº 753-GP/TCU, de 30.08.2016, cópia do Despacho exarado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, referente às obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS) pertencente à Rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (CONCER) em 31 de outubro de 1995 (Contrato de concessão PG-138/95-00).

A fim de que esta Comissão exerça de forma plena a sua competência constitucional, necessário se faz que o referido documento seja antes autuado pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, e, posteriormente, prossiga observando os trâmites regimentalmente determinados.

Assim sendo, encaminho, em anexo, para autuação, os originais do Aviso nº 753-GP/TCU, de 30.08.2016, do Tribunal de Contas da União, juntamente com CD, contendo as demais informações.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

Deputado ARTHUR LIRA  
Presidente



Câmara dos Deputados - Anexo Luis Eduardo Magalhães (Anexo II)  
Ala - Sala 08 – Térreo - 70.160-900 - Brasília/DF  
Telefones: (61) 3216-6892 - 3216-6893 - Fax: (61) 3216-6905

# CALENDÁRIO DE TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA

<b>Data início</b>	<b>Data fim</b>	<b>Tipo de tramitação</b>
	18/09/2016	Prazo para publicação dos avulsos da matéria;
	03/10/2016	Prazo para apresentação de relatório e eventual projeto de decreto legislativo;
	10/10/2016	Prazo para apresentação de emendas a eventual projeto de decreto legislativo;
	17/10/2016	Prazo para apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório e encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional.