

RELATORIA: DSL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 160/2018

OBJETO:

AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA GERIR O SISTEMA SICFER – SISTEMÁTICA DE CÁLCULO DE CUSTOS REFERENCIAIS DE INVESTIMENTOS FERROVIÁRIOS.

ORIGEM: SUFER

PROCESSO(s): 50500.536185/2017-80

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ.

PROPOSIÇÃO DSL: PELO DEFERIMENTO DO PLEITO.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta oriunda da Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas – SUFER referente à autorização para abertura de processo administrativo para contratação de empresa especializada para gerir o Sistema SICFER – Sistemática de Cálculo de Custos Referenciais de Investimentos Ferroviários, no sentido de atualização e revisão constante das composições de custo e pesquisa periódica de preços.

II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

O processo inicia-se com a NOTA TÉCNICA Nº 174/GPFER/SUFER/2017, de 6 de setembro de 2017 (fls. 3/9), oriunda da Gerência de Projetos Ferroviários – GPFER, da SUFER, elaborada com o intuito de subsidiar decisão em relação à execução do contrato para criação e manutenção do SICFER, além de tecer pormenorizado histórico processual, que ora destaca-se:

“(…)

2. HISTÓRICO

2.1. Em 15 de dezembro de 2009 foi celebrado, entre a ANTT e o Ministério da Defesa – Comando do Exército, por intermédio do Departamento de Engenharia e Construção – DEC, o Termo de Cooperação Técnica (TCT) nº 011/ANTT/2009, com vistas, ao desenvolvimento do GIGFER – Gestão com Inteligência Geográfica de Ferrovias, que previa o SICFER – Sistemática de Cálculo de Custos Referenciais de Investimento Ferroviários como um dos seus módulos integrantes.

2.2. O primeiro trabalho relativo às composições de custo do SICFER foi concluído em 2012 com a implantação de base de dados com 6.481 composições de custo unitário e 2.391 insumos envolvendo diversos serviços necessários a uma obra ferroviária. Importante ressaltar que essa versão inicial, além dos serviços de superestrutura ferroviária, inexistentes em qualquer sistema referencial de custos, continha também composições referentes à terraplenagem, edificações, estruturas de concreto.

2.3. Descontinuado o TCT, ficou evidente a necessidade de contratação de serviços para atualização do SICFER. Assim, foi iniciado processo para seleção e contratação de instituição especializada para a realização de análise, manutenção e revisão das composições, pesquisa de preços de insumos e cálculo de índice do setor ferroviário, conduzido sob o processo nº 50500.102189/2012-53.

2.4. Ainda durante a fase interna do processo de contratação, na definição do seu objeto, procurou-se evitar as sobreposições com os sistemas SICRO e SINAPI, resultando na definição de relação de 3.198 composições de custo unitário e 1.090 insumos para ser objeto dos estudos.

2.5. Desta forma, foi celebrado o Contrato nº 086/2014, em 31 de dezembro de 2014, entre a Fundação Getúlio Vargas – FGV e a ANTT, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados referentes à análise, manutenção e criação de composições de custos unitários da SICFER – Sistemática de Cálculo de Custos Referenciais de Investimentos Ferroviários; realização de pesquisa e cálculo de preços referenciais de insumos para os estados do RIO GRANDE DO SUL, SANTA CATARINA, PARANÁ, SÃO PAULO, MATO GROSSO, MATO GROSSO DO SUL, RIO DE JANEIRO, ESPIRITO SANTO, MINAS GERAIS, DISTRITO FEDERAL, GOIÁS, TOCANTINS, BAHIA, SERGIPE, ALAGOAS, PERNAMBUCO, PARAÍBA, RIO GRANDE DO NORTE, CEARÁ, MARANHÃO, PIAUÍ E PARÁ; estruturação e cálculo de índices de preços para o setor ferroviário; apoio técnico à SUFER; e



desenvolvimento de estudos e pesquisas especiais na área de custos sempre que pertinente.

2.6. Desde a reunião de abertura do contrato, em 26/01/2015, a COCIF tem registrado a preocupação em se evitar sobreposições de serviços entre os sistemas SICRO/DNIT e SICFER/ANTT, bem como a necessidade do SICFER acompanhar a metodologia adotada pelo SICRO a fim de se evitar divergências entre os sistemas e uniformizar as tratativas dos serviços.

2.7. Nesta reunião de abertura do contrato, a título de exemplo, foi solicitada à FGV a revisão da lista base de composições a serem trabalhadas, levando-se em conta os serviços desenvolvidos pela FGV junto ao DNIT, evitando-se a duplicidade.

2.8. Em 29/01/2015, através do Ofício nº 88/2015/DG/ANTT, a ANTT solicitou manifestação do DNIT a respeito da celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre os órgãos, cujo objeto seria estabelecer cooperação técnica entre as partes para o intercâmbio de experiências, informações e metodologias, visando à padronização dos sistemas de custos no âmbito federal, bem como disponibilização das composições desenvolvidas no SICRO de modo a evitar o pagamento em duplicidade à FGV.

2.9. Posteriormente, em 06 de fevereiro de 2015, a ANTT enviou, via e-mail, a minuta do referido Acordo, para avaliação e validação pelo DNIT.

2.10. Em 12 de março de 2015 o DNIT emitiu o Ofício nº 269/2015/DG/DNIT, encaminhando o Memorando nº 45/2015 – CGCIT/DIREX, de 24 de fevereiro de 2015, manifestando-se de maneira favorável à formalização do Acordo de Cooperação Técnica, mas não se manifestou quanto à concordância da minuta do documento.

2.11. A ANTT solicitou novamente avaliação e validação da minuta do Acordo, em 30 de abril de 2015, por meio do Ofício nº 334/2015/DG/ANTT, para dar continuidade ao processo, tendo em vista que o DNIT não se manifestou sobre a minuta do Acordo de Cooperação Técnica, e depois, por e-mails diversos, aos quais não houve resposta.

2.12. Em 14 de abril de 2015, em reunião realizada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, o DNIT, por meio da Coordenador-Geral de Custos de Infraestrutura, foram apresentadas as Principais Inovações do Novo SICRO, com ênfase na Administração Local e nos Custos Ambientais. Durante essa reunião o DNIT informou que se encontrava em andamento a criação de composições de custos de serviços de implantação de superestrutura ferroviária.

2.13. Considerando que o Contrato nº 086/2014 contempla 1.343 serviços de superestrutura ferroviária, num total de 3.198 contratadas para revisão, a ANTT novamente solicitou ao DNIT, via e-mail de 06/08/2015, a comparação da sua lista de composições com a lista de 3.198 da ANTT, de forma a evitar a duplicidade das composições nos dois sistemas.

2.14. Em resposta, em 06/08/2015, o DNIT enviou uma lista contendo 237 (duzentos e trinta e sete) composições de serviços de superestrutura ferroviária desenvolvidos por

aquele órgão junto à FGV, a qual foi objeto de verificação pela ANTT, conforme relatado no item 3 desta Nota.

2.15. Em 03/12/2015, o DNIT publicou no Diário Oficial da União - DOU a informação da Consulta Pública visando a contribuição de sugestões quanto ao Novo SICRO, antes de sua implantação definitiva, considerando prazo até o dia 09/02/2016, sendo que foram disponibilizados 280 (duzentos e oitenta) composições de superestrutura ferroviária, constantes do Volume 10 – Conteúdo 13 – Ferrovias do Novo SICRO, além de outras composições auxiliares relativas ao mesmo tema.

2.16. Posteriormente, em 12/02/2016, o DNIT publicou no DOU a prorrogação do prazo para as contribuições sobre o Novo SICRO, até o dia 09/03/2016.

(...)

2.19. Durante esse período a ANTT procurou orientar o desenvolvimento do trabalho de revisão e criação de composições conforme previsto em contrato, buscando, sempre que possível, evitar as sobreposições com os serviços existentes no SICRO.

2.20. De todo modo, era parte do planejamento acordado entre ANTT e FGV que, após a homologação e publicação do SICRO, seria realizado trabalho de checagem extensiva do trabalho daquele sistema visando garantir a compatibilização entre o SICFER e o SICRO.

2.21. A publicação do SICRO ocorreu finalmente em 26 de abril de 2017. Desde então a FGV iniciou procedimento de análise do material publicado para compatibilização dos serviços similares existentes nos dois sistemas.

(...)." (sic)

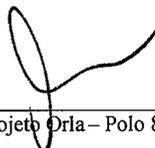
Ato contínuo, a SUFER, por meio do Memorando nº 259/2017/SUFER, de 14 de setembro de 2017 (fls. 20), remeteu os autos à Gerência de Licitações e Contratos – GELIC, da Superintendência de Gestão – SUDEG, com vistas a obter orientações a serem tomadas a curto prazo, referente ao Contrato nº 086/2014, assinado junto à Fundação Getúlio Vargas – FGV, para a revisão e manutenção do Sistema SICFER.

Em resposta, a SUDEG emitiu o Memorando nº 96/2017/SUDEG/ANTT, de 22 de setembro de 2017 (fls. 22), restituindo os presentes autos à SUFER para submissão da matéria à deliberação da Diretoria Colegiada desta Agência Reguladora.

Nesse sentido, foi exarado o Relatório à Diretoria nº 08/SUFER/ANTT, de 27 de dezembro de 2017 (fls. 24/29), que fundamentou proposta de abertura de processo administrativo no âmbito desta ANTT para contratação de empresa especializada para gerir o Sistema SICFER, nos seguintes termos:

"(...)

II – DA ANÁLISE



14. *Com a continuidade dos serviços objeto do Contrato 086/2014, e a publicação do Novo SICRO (Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes), administrado pelo DNIT, a FGV iniciou procedimento de análise do material publicado para compatibilização dos serviços similares existentes nos dois sistemas.*

15. *A verificação após a publicação tem identificado incompatibilidades como: quantidades de mão-de-obra, tipos e quantidades de equipamentos utilizados, tempos de execução, entre outras premissas. Após reuniões entre ANTT, DNIT e a contratada comum (FGV), essas divergências vêm sendo sanadas com a apresentação de ajustes ao trabalho executado para ambos os órgãos.*

16. *Dentro do possível, e considerando as informações às quais tem acesso, a ANTT busca seguir como orientação as metodologias desenvolvidas no Novo SICRO para o desenvolvimento do Contrato nº 086/2014, sempre que razoável e defensável, com o objetivo de uniformizar os conceitos dos sistemas referenciais, bem como evitar as duplicidades.*

17. *Diante desse fato, uma vez implantados os dois sistemas, o cliente externo, engenheiro orçamentista que elabora orçamento ferroviário, bem como o analista do serviço público, terá de buscar determinado tipo de serviço em dois sistemas distintos.*

18. *Baseado no que foi exposto, as seguintes opções foram vislumbradas pela área técnica, com vistas a propor medidas ao tomador de decisão em relação à gestão do sistema:*

- i. Opção 1 (nada a fazer): Finalizar o contrato, recebendo e pagando os produtos, sem ação com relação à manutenção ou transferência do sistema;*
- ii. Opção 2 (manutenção do sistema na Agência): Finalizar o contrato e continuar gerindo o sistema mediante novo contrato subsequente e indefinidamente, para revisão constante das composições de custo e pesquisa periódica de preços; e*
- iii. Opção 3 (transferência dos produtos do contrato ao DNIT): Finalizar o contrato e transferir os produtos para o DNIT incorporar ao SICRO, que já se encontra em revisão mediante contrato com a FGV, e que já contém diversos serviços de superestrutura ferroviária.*

19. *Sob a opção nº 1, cumpre destacar que, seria o cenário mais indesejado. A natureza de um contrato como o do SICFER exige manutenção contínua, tanto para otimização constantes dos parâmetros e premissas das Composições de Custos, como para a necessária atualização na Pesquisa de Preços e Índices de variação do setor. Sem uma manutenção, no mês seguinte ao término do contrato o sistema já estaria desatualizado, de modo que não seria razoável nem sua publicação sem a perspectiva de manutenção.*

20. *Assim, ter dispendido quase R\$ 40 milhões e não ter a utilização do produto seria claro desperdício de recursos públicos, além de deixar o setor sem referência (em parte, já que o SICRO avançar no modal ferroviário) de custos para seus projetos.*

21. *Esse grave impacto negativo não seria compensado pelo alívio aos recursos da Agência (pessoal e financeira) advindo da não existência de um contrato de manutenção.*



22. Tendo em vista, que de acordo com o Art. 24, inciso IX, da Lei nº 10.233/2001, cabe à ANTT autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas, sendo que, anualmente, são autorizados cerca de 30 projetos em investimentos ferroviários, totalizando, nos últimos 3 anos, 6,7 bilhões de reais, no âmbito das concessões.

23. Por isso, esta Superintendência, entende que deve ser mantido o Sistema SICFER, bem como providenciar a revisão das composições de custo e pesquisa periódica de preços.

IV – CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

24. Por todo o exposto e considerando as manifestações técnicas explanadas durante todo o processo, opino pela abertura de processo administrativo, no âmbito desta ANTT, para a contratação de empresa especializada para gerir o sistema SICFER, no sentido de atualização e revisão constante das composições de custo e pesquisa periódica de preços.” (sic)

Antes da submissão da matéria à apreciação da Diretoria Colegiada da ANTT foram realizadas uma séria de diligências nos autos. Além disso, aos 10 de abril de 2018, o presente processo retornou à SUFER tendo em vista o agendamento de reunião no Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, com participação de representantes da ANTT, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, da Secretaria Nacional de Portos – SNP e da FGV, visando aprofundar discussão sobre o tema objeto do presente processo, conforme consignado no Despacho de fls. 104.

Posteriormente, em 6 de junho de 2018, a SUFER proferiu o DESPACHO Nº 1230/2018 (fls. 107), ressaltando entender que o presente processo está apto à deliberação da Diretoria da ANTT, reiterando os termos do Relatório à Diretoria de fls. 24/28, bem como da minuta de Deliberação de fls. 29. Ademais, ressaltou que os autos em tela versam sobre autorização para contratação de empresa para gerir o SICFER, entendendo ser dispensada, por ora, manifestação jurídica da Procuradoria Federal junto à ANTT – PF/ANTT, que será consultada oportunamente nos autos do processo administrativo que dará andamento à contratação em cotejo.

Aos 12 de junho de 2018 os autos foram distribuídos à esta Diretoria DSL, mediante sorteio realizado pela Secretaria-Geral, conforme DESPACHO Nº 1.383/2018 (fls. 108).

Em análise preliminar, esta DSL entendeu ser oportuna nova manifestação da SUFER, em especial no que tange às questões orçamentárias que envolvem a manutenção da Sistema SICFER no âmbito da ANTT, e, por isso, proferiu o DESPACHO Nº 039/2018/DSL/ANTT, de 19 de junho de 2018 (fls. 109).



Em resposta, a SUFER exarou o DESPACHO Nº 037/2018, de 20 de junho de 2018 (fls. 110/111), esclarecendo o que segue:

“(…)

Conforme já consignado por esta Superintendência no presente processo, o SICFER tem como objetivo fornecer à ANTT uma sistemática de orçamentação e um banco de dados de preços de insumos, com vistas a subsidiar a análise orçamentária nas prorrogações dos contratos de concessão ferroviária vigentes e para as novas concessões, bem como nas análises regulatórias em questões de reversibilidade, receita alternativa, contratos de arrendamento e base de remuneração tarifária.

Imperioso ressaltar também, a essencialidade para que sejam implementados mecanismos que garantam a contínua manutenção e complementação do SICFER, a exemplo das ações que são desenvolvidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, com o Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO.

É sabido que os custos de obras são sensíveis à localização geográfica e às condições naturais, sociais, econômicas e logísticas encontradas, bem como ao próprio plano de mobilização e instalação que o construtor tenha em mente.

Além disso, a constante evolução tecnológica que ocorre no setor de infraestrutura, com a incorporação de recursos de informática, tanto na área técnico-administrativa, quanto na modernização de equipamentos, torna-se fator relevante na modificação do processo de definições e custos, resultando na necessidade da permanente manutenção e complementação do Sistema de Custos Ferroviários.

Relevante notar, nesse sentido, que qualquer inadequação que se reflita no sistema de custos, como o atraso ou a falta de confiabilidade das pesquisas, poderá acarretar comprometimento de todas as outras funções que estão sendo desenvolvidas, provocando descrédito pelas Concessionárias e por todo o Setor Ferroviário.

Nesse contexto, dada a importância do pleito ora ventilado, e sabendo da forte restrição orçamentária que afligem todos os Entes da Administração Pública, buscou-se uma readequação da proposta originária, de forma a redimensionar os recursos estritamente necessários ao escopo da contratação pleiteada.

Nesse horizonte, após tratativas junto à FGV, obteve-se uma nova proposta técnica com redução do valor, cujo montante ficou na ordem de R\$ 29.179.168,00 (vinte e nove milhões, cento e setenta e nove mil, cento e sessenta e oito reais).

Bem assim, mister se faz a contratação de uma entidade com experiência na área de custos e pesquisa de preços com tradição na elaboração de pesquisas de referência, capilaridade nacional nos 22 Estados onde as pesquisas serão realizadas e agilidade para suprir com eficiência o banco de dados do SICFER, garantindo sua confiabilidade como sistema referencial nacional de custos de investimentos ferroviários.

Desse modo, após regular instrução processual, reitero o contido no Despacho de fl. 107, para informar que o processo encontra-se apto à deliberação da Diretoria Colegiada desta Autarquia." (sic)

Pois bem. Importante destacar a competência desta ANTT para versar sobre o tema, como disposto na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dentre outras providências, criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres, *in verbis*:

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

I – o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;

II – a exploração da infra-estrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;

(...)

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

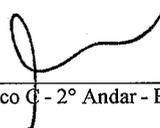
(...)

IX - autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas;

(...)

No que se refere ao Sistema SICFER – Sistemática de Cálculo de Custos Referenciais de Investimentos Ferroviários, baseando-me naquilo apresentado na NOTA TÉCNICA Nº 174/GPFER/SUFER/2017 (fls. 3/9), bem como fundamentado no Relatório de fls. 24/28, entendo por autorizar a abertura de processo administrativo para contratação de empresa especializada para gerir o SICFER.

Por fim, cumpre ressaltar os esforços realizados por esta Agência Reguladora, em especial por meio da SUFER, para adequar a contratação que pretende-se dar prosseguimento à atual situação orçamentária desta Autarquia Federal e demais órgãos do Poder Federal, conforme relatado no Despacho de fls. 110/111.



III – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Desta forma, acolhendo integralmente os encaminhamentos propostos pela área técnica, proponho ao colegiado que delibere por autorizar a abertura de processo administrativo para contratação de empresa especializada para gerir o Sistema SICFER – Sistemática de Cálculo de Custos Referenciais de Investimentos Ferroviários, no sentido de atualização e revisão constante das composições de custo e pesquisa periódica de preços.

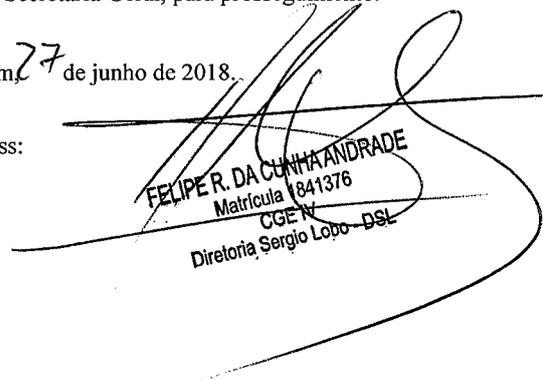
Brasília, 27 de junho de 2018.


SÉRGIO DE ASSIS LOBO
Diretor

À Secretaria Geral, para prosseguimento.

Em 27 de junho de 2018.

Ass:


FELIPE R. DA CUNHA ANDRADE
Matrícula 1841376
CGE IV
Diretoria Sérgio Lobo - DSL