



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER A EMENDA AO RELATÓRIO Nº
2/COI/CMO, DE 2018

COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E
SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES (COI)

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2019
(Projeto de Lei do Congresso Nacional 27/2018)



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer a Emendas ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

1 – RELATÓRIO

1.1 Introdução

Na data de 12 de dezembro de 2018, o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves – COI apresentou o Relatório 2/2018-COI, referente às propostas para atualização do “Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves” integrante do Projeto de Lei do Congresso Nacional – PLN 27/2018 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019). Nos termos do relatório, foram propostos o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira das seguintes obras e serviços, limitado exclusivamente aos empreendimentos, contratos, convênios, editais e outros elementos semelhantes, conforme descrito nos itens “Objeto(s)” (em qualquer programa de trabalho orçamentário), conforme a seguir relacionado, segundo as razões detalhadas no Anexo I do referido relatório:

- Obras de construção da BR-040/RJ – Objeto(s): Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao contrato PG-13 8/95-00, de 31/10/1995 - Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis., Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio;
- Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS – Objeto: Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS;
- Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA – Objeto(s): Contrato SR-05/00878/2014. Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05;
- BRT de Palmas/TO – Objeto(s): Edital 1/2015 - Regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO e Termo de compromisso 683171 - Transferência de recursos financeiros da União para a execução de Reestruturação do Sistema de Transporte na Cidade de Palmas com a implantação de 15,45



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer a Emendas ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

km de corredor exclusivo de BRT na região sul de Palmas, no Município de Palmas/TO, no âmbito do Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, ação Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano;

- Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1 – Objeto(s): Contrato 043/SIURB/13 - Execução de obras do Programa de Mobilidade Urbana, compreendendo a elaboração de projetos executivos e execução das obras do empreendimento 1 - Corredor Leste - Radial 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP e Edital 01/2012 - Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1;
- Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2 – Objeto(s): Edital 02/2012 - Edital de Pré-qualificação para o Corredor Radial Leste - Trecho 2;
- Corredor de Ônibus Aricanduva – SP – Objeto(s): Edital Pré-Qual 3/2012 - Pré-qualificação de empresas para participação na concorrência para a elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 3 – Corredor Leste – Aricanduva e Edital 030120130 - Contratação de empresas pré-qualificadas no procedimento de pré-qualificação 0003/2012, para elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 3 – Corredor Leste Aricanduva;
- Corredor de Ônibus Capão Redondo – Vila Sônia/SP – Objeto(s): Edital Pré-Qual 5/2012 - Pré-qualificação de empresas para participação na concorrência para a elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Corredor CR/CL/VS; Edital 32120130 - Contratação de empresas pré-qualificadas no procedimento de pré-qualificação 005/2012, para elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Corredor CR/CL/VS e Contrato 046/Siurb/2016 -Elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Sistema Viário de Apoio - Corredor Capão Redondo / Campo Limpo / Vila Sônia, integrante do programa de Mobilidade Urbana;
- Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina – Objeto(s): Acordo de Acionistas TLSA e Empreendimento;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer a Emendas ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

- Canal do Sertão – Alagoas – Objeto(s): Contrato 58/2010-CPL/AL, Execução das obras e serviços de Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano, entre o km 123,4 e o km 150,00, correspondendo ao Trecho 5, Construtora Queiróz Galvão S.A;
- Canal Adutor Vertente Litorânea – Objeto(s): Contrato 6/2011, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 3, km 81 + 860 ao km 112 + 443, Consórcio Construtor Vertente Paraibana.

Foi aberto prazo para apresentação de emendas ao Relatório Nº 2/COI/CMO, de 2018, até às 19 horas do dia 12/12/2018. Apenas uma emenda, à obra de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA – Objeto: Contrato SR-05/00878/2014 - Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05, foi apresentada pelo Deputado João Carlos Bacelar (PR-BA).

1.2 Análise das emendas

1.2.1 Emenda 00001

A emenda apresentada pelo Dep. João Carlos Bacelar (PR-BA), do tipo Supressiva, exclui do Anexo VI do PLOA 2019 a obra de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA (Contrato SR-05/00878/2014), permitindo, assim, a execução física, orçamentária e financeira do objeto em questão. As justificativas foram apresentadas nos seguintes termos:

O SUPERINTENDENTE DO DNIT NA BAHIA INFORMOU DO FLUXO "IMENSO" DE VEICULOS NO TRECHO, APURADO EM CERCA DE 20 MIL VEÍCULOS/DIA, GRANDE PARTE DELES DE TRANSPORTE PESADO. O TRECHO EM DISCUSSÃO TEM CERCA DE 20% DE SUA EXECUÇÃO PRESENTEMENTE SENDO ATA CADA. APONTA QUE ESTÁ PRESTANDO AS INFORMAÇÕES CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2018 REQUERIDAS PELO TCU, ARGUMENTANDO SER PRECOCE UMA DECISÃO DE PARALISAÇÃO EM FUNÇÃO DAS "ALTERNATIVAS DISPONÍVEIS" E PORQUE O TRIBUNAL AINDA NÃO ANALISOU A RESPOSTA DA AUTARQUIA.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer a Emendas ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

SALIENTA QUE O DESCONTO OFERECIDO PELO LICITANTE EM RELAÇÃO AO PREÇO ORÇADO PARA A LICITAÇÃO (R\$ 61 MILHÕES, OU 20% DO TOTAL) É MUITO VANTAJOSO PARA OS COFRES PÚBLICOS. A ARGUMENTAÇÃO ESPECÍFICA QUANTO ÀS IRREGULARIDADES APONTADAS FOI EM TORNO DA QUESTÃO DO PAVIMENTO: EXPÔS QUE O ANTEPROJETO ESPECIFICAVA SOMENTE O PERÍODO DE 10 ANOS DE VIDA ÚTIL DESSE ELEMENTO, MAS NÃO EXIGIU A OFERTA DE NENHUM TIPO ESPECÍFICO DE BASE, DESDE QUE TAL EXIGÊNCIA DE VIDA ÚTIL FOSSE ATENDIDA. PROPÔS À COMISSÃO A CONCESSÃO DE UM PRAZO DE 180 DIAS PARA REVER OS PONTOS QUE O TCU A PONTA.

O DNIT ESTÁ AINDA TRABALHANDO NAS INFORMAÇÕES PARA ESCLARECER AO TCU. O DIRETOR DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA DO DNIT, ESCLARECENDO QUESTIONAMENTOS FORMULADOS PELO COI, AFIRMOU QUE OS MANUAIS DO DNIT ADMITEM, DENTRO DE UMA MESMA CLASSE DE RODOVIA, VARIAÇÕES EM FUNÇÃO DO RELEVO, E ESTE É "ONDULADO" NA REGIÃO DO TRECHO IMPUGNADO (EM LUGAR DE "PLANO" , COMO APONTA O TRIBUNAL), SENDO CLARO O TERMO DE REFERÊNCIA EM OBRIGAR OS PROJETOS A SEGUIREM OS MANUAIS CONSTRUTIVOS DO DNIT. ALÉM DISSO, ALEGA QUE O TERMO DE REFERÊNCIA PERMITE AOS LOTES 5 E 6 DO TRECHO APRESENTAREM SEUS GREIDES ESPELHANDO OS DA PISTA EXISTENTE, O QUE AUTORIZARIA A QUE AS RAMPAS DO PROJETO CORRESPONDESSEM ÀS QUE FORAM APRESENTADAS. AFIRMA QUE O PROJETO TÉCNICO É EXCELENTE, ATENDENDO CEM POR CENTO ÀS NORMAS TÉCNICAS VIGENTES. QUANTO AO PREÇO CONTRATADO, SENDO O REGIME UM RDC, ENTENDE QUE O DESCONTO DE 20% É VANTAJOSO AO DNIT.

O DEPUTADO SUSTENTA, QUE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO É ÓRGÃO AUXILIAR DO CONGRESSO, SENDO DESSE ÚLTIMO. O CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2018 PRERROGATIVA DE PARALISAR OU NÃO AS OBRAS. NO MÉRITO, AFIRMA QUE AS NORMAS DO RDC SÓ PERMITEM A EXECUÇÃO DAS OBRAS APÓS A APROVAÇÃO DO PROJETO PELO CONTRATANTE - COMO O DNIT APROVOU O PROJETO, SEGUE-SE QUE O MESMO É PERFEITO E ADEQUADO, ALÉM DE SER A OBRA MUITO BEM EXECUTADA (REFERINDO-SE A OBRAS QUE JÁ TERIA VISTO



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer a Emendas ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

NA ALEMANHA COM TALUDES DESSA NATUREZA). ALEGA POR UM LADO QUE O DESCONTO CONCEDIDO NA LICITAÇÃO É GRANDE E VANTAJOSO, E A PARALISAÇÃO (EM CENÁRIO ATUAL DE FORTE RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA) IMPLICARIA EM PERDA DOS BENEFÍCIOS DA OBRA CONCLUÍDA E DE ELEVADOS CUSTOS DE DESMOBILIZAÇÃO. ACRESCENTA A SUGESTÃO DE QUE O TCU ANALISE O PROJETO ANTES DA EMISSÃO DA ORDEM DE SERVIÇO, PARA APURAR IRREGULARIDADES ANTES DO INÍCIO DA EXECUÇÃO.

POR FIM, CRITICOU DE FORMA VEEMENTE A INASSIDUIDADE DO PAGAMENTO DAS OBRIGAÇÕES DO PODER PÚBLICO EM RELAÇÃO ÀS OBRAS JÁ CONCLUÍDAS E ENTREGUES, SITUAÇÃO QUE VÊ COM FREQUÊNCIA E QUE MUITO PREJUDICA AS EMPRESAS, APONTANDO QUE O TCU DEVERIA TAMBÉM VERIFICAR E COBRAR A ASSIDUIDADE DA MEDIÇÃO E PAGAMENTO DOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. POR FIM, EM RESPOSTA AO COMENTÁRIO DO REPRESENTANTE DO DNIT DE QUE O TERMO DE REFERÊNCIA PERMITE DUPLA INTERPRETAÇÃO.

OS PROJETOS SEGUIRAM AS ESPECIFICAÇÕES DA PISTA EXISTENTE, QUE A MAIS DE 70 ANOS ESTÁ EM FUNCIONAMENTO.

OS PROJETOS OBSERVARAM AS EXIGÊNCIAS TÉCNICAS DO DNIT. A IN DA, INFORMO QUE NÃO HOUE DECISÃO POR PARTE DO TCU.

Reconhecendo embora a boa intenção do autor, que acredita estar ajudando o seu Estado, temos o dever de propor a rejeição da emenda, em nome do interesse público de todo o País, do Estado da Bahia e da região atendida pela rodovia.

A justificação apresentada no bojo da emenda repetiu as informações trazidas ao conhecimento do COI, durante a realização da Audiência Pública do dia 27/11/2018, pelo representante do TCU, pelos gestores do DNIT e pelo Deputado João Carlos Bacelar (PR-BA), sem apresentar novos elementos que demonstrem o saneamento das irregularidades apontadas na obra. Neste contexto, valioso repisar que são graves os indícios de irregularidade detectados na obra em questão, o que tornariam irreversíveis os potenciais prejuízos em caso de continuidade do empreendimento sem que fossem saneados os problemas identificados (ressaltando-se que os danos não se restringem ao aspecto orçamentário/financeiro, havendo diferenças significativas



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer a Emendas ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

entre o que foi previsto no anteprojeto e o que vem sendo executado, oferecendo riscos à segurança daqueles que irão utilizar a rodovia).

Ademais, em que pese a possibilidade de serem incorridos custos decorrentes da paralisação da obra, estes certamente não suplantarão aqueles gastos que fatalmente haverão de ser suportados pelo Poder Público em decorrência da realização de uma obra substancialmente diversa do previsto no edital de licitação (sem se olvidar, outra vez mais, dos riscos oferecidos à segurança dos usuários, o que geram custos de difícil mensuração monetária).

Como apontamos acima, os argumentos apresentados na emenda já haviam sido formulados na audiência pública, e são minuciosamente rebatidos a fls. 89-93 do Relatório. A bem da transparência e da clareza no esclarecimento à Comissão, respondemos aqui novamente a cada uma das razões apresentadas na emenda.

Primeiro, o “fluxo imenso” de veículos no trecho é uma das razões para que não se aceite continuar a obra da forma em que vem sendo tocada, porque esse movimento de tráfego exige rodovia com maior capacidade e funcionalidade, tal como foi licitada, e não o padrão inferior que vem sendo construído à revelia das exigências da licitação.

Segundo, o grau de execução (20 % “atacado”, ainda não concluído) é razão ainda mais forte para corrigir agora os graves erros que estão sendo detectados: se a obra for autorizada a continuar, muito em breve os prejuízos que agora são apontados se transformarão em fato consumado, pois não será possível corrigir sem destruir o que acaba de ser feito; se isso acontecer, a Bahia será obrigada a conviver durante décadas com uma estrada inferior às necessidades do seu transporte (e inferior àquilo que foi pago por ela), tornando os danos irreversíveis.

Terceiro, as alegações do DNIT de que uma decisão seria “precocce”, de que haveria “alternativas disponíveis”, de que precisa de 180 dias para responder, são meras evasivas, fugindo inteiramente ao mérito da irregularidade aqui apontada. Primeiro, a autarquia não disse quais seriam as tais “alternativas” à paralisação. Segundo, porque os questionamentos feitos pela fiscalização são absolutamente elementares: o que está sendo construído não é aquilo que foi licitado ? É inimaginável que uma obra pública seja realizada, que o dinheiro público seja gasto, sem que o administrador dessa obra possa comprovar com segurança essa que é a mais básica das certezas que deve ter quem gere o dinheiro público. Não se concebe que para apresentar evidências disso um gestor público precise de tempo algum, muito menos de seis meses. Ao



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer a Emendas ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

contrário, os seis meses solicitados representam exatamente o perigo de que a construção errada continue e, ao final de tão desarrazoado prazo, o DNIT venha a dizer que não há mais como voltar atrás e corrigir porque a obra está muito avançada.

Em quarto lugar, não procede o argumento de que o desconto oferecido na licitação seria atraente para a administração: o relatório mostra de forma contundente que o orçamento utilizado como base para calcular esse suposto desconto é inconsistente, tecnicamente falho, incapaz de estimar o preço razoável da obra. Assim, um desconto em cima de um orçamento que não tem significado também não tem significado algum. A triste realidade é que o DNIT não pode dizer se o preço que está pagando é alto ou baixo em relação ao padrão legal de preços.

Em quinto lugar, não é verdade que “a argumentação específica quanto às irregularidades foi em torno da questão do pavimento”: o pavimento é apenas uma das inúmeras irregularidades graves apontadas (e nem é a mais importante). Há irregularidades muito mais graves na disposição inadequada das pistas duplicadas, na substituição das barreiras centrais de concreto por metálicas, na mudança dos locais de passarelas para pontos em que não atendem a população lindeira, entre outros. Mesmo assim, o pavimento também é um motivo para se afirmar que o que está sendo recebido pelo DNIT não é o que foi licitado: a exigência do edital não foi apenas que o pavimento tivesse uma determinada vida útil, mas que ao longo dessa vida útil tivesse um padrão de qualidade igual ou superior àquele especificado no edital (sem o que o usuário se verá prejudicado, pois receberá ao longo dessa vida útil um serviço menor do que aquele necessário ao trecho e exigido em edital). Então, o que a empresa está entregando é um produto inferior ao previsto no edital, mesmo que a vida útil teoricamente seja a mesma.

Quanto ao sexto argumento, o da observância dos manuais do DNIT e da qualidade técnica do projeto, não é esse o ponto: a rodovia que está sendo oferecida ao país é de um padrão de serviço inferior ao que foi licitado (e, por conseguinte, ao que foi considerado pelo próprio DNIT como necessário ao trecho). Essa rodovia de padrão inferior pode, sim, estar sendo construída dentro dos manuais do DNIT e da técnica de engenharia, mas aqueles aplicáveis a esse padrão inferior. Isso pode ser compreendido em uma analogia simples: o que é necessário para o trecho e que foi licitado é um caminhão, e o que está sendo entregue é um automóvel de passeio; pode ser o melhor automóvel de passeio do mundo, mas não atenderá às necessidades do usuário e do país. Aliás, é a própria justificação da emenda que reconhece isso, quando afirma que “os projetos



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer a Emendas ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

seguiram as especificações da pista existente, que a mais de 70 anos está em funcionamento” - é exatamente isso que ocorre: o que foi licitado como ampliação, melhoria da funcionalidade e da capacidade da rodovia, está sendo construído como simples reprodução da estrutura existente há décadas.

Neste sentido, é inaceitável a alegação de que o termo de referência da licitação permitiria “interpretações” diferentes que justificassem padrões inferiores: se algum tipo de dúvida houver nessa leitura, é obrigação inafastável da administração exigir que seja resolvida em favor do interesse público, da entrega da obra que atenda à necessidade do transporte nesse eixo tão crucial para a economia nacional, e não em favor do interesse financeiro do contratado. Tem razão o autor da emenda quando diz que o projeto foi aprovado pelo DNIT, e esta é, precisamente, uma das razões mais fortes para a urgência da paralisação: se o próprio órgão gestor (que tem a responsabilidade de zelar pelo interesse público) acolhe e admite irregularidades graves dessa natureza, o papel do controle externo exercido pelo Congresso Nacional precisa ser ainda mais firme e estancar imediatamente uma prática tão danosa ao país.

O sétimo ponto refere-se à natureza auxiliar do trabalho do TCU. É verdadeiro, mas em nada contraria a decisão sustentada pelo Comitê: a decisão de paralisar ou não é do Congresso Nacional, e o relatório do COI mostra cabalmente todas as razões pelas quais é o Congresso (e não o TCU) que entende absolutamente imprescindível defender o Tesouro nacional e o usuário da rodovia por meio da paralisação imediata da obra. Aliás, essa parte da argumentação é contraditória com o argumento final da emenda de que “não houve decisão por parte do TCU”: se a decisão é do Congresso (como realmente é), a falta de uma decisão formal do Tribunal não representa motivo algum para impedir ou contrariar a posição legislativa.

Quanto aos custos de desmobilização (que são uma fração do valor da obra), seguramente são menores do que os custos de conviver com décadas de uma rodovia inadequada para as exigências de tráfego da rodovia e de segurança das populações vizinhas. É exatamente em um cenário de forte restrição orçamentária quando as irregularidades agora apontadas tornam-se ainda mais inadmissíveis, pois os poucos recursos orçamentários disponíveis para investimentos não podem ser desperdiçados erigindo obras que não atendem às necessidades especificadas pelo próprio DNIT.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Parecer a Emendas ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018


Em relação à questão da inassiduidade de pagamento às empreiteiras suscitada na justificativa das emendas, nada tem a ver com o mérito da paralisação ou não da obra em questão, não se vislumbrando porque um tal argumento se alinha como justificativa para não estancar as irregularidades que ora se discutem.

Em síntese, todas e cada uma das argumentações esgrimidas na emenda são incapazes de justificar a manutenção da obra em questão. A economia do país, o orçamento federal, os transportadores rodoviários, a população da Bahia e da região cortada pela estrada, serão prejudicados todos se essa irregularidade – que ainda está no início e ainda é reversível – prosseguir até transformar-se em um fato consumado que levará o Tesouro a pagar por uma obra que não é aquela que recebeu, e que obrigará os usuários a utilizarem uma estrada que não é aquela que a própria União considera necessária para atendê-los.

2 VOTO

Voto, portanto, pela rejeição da Emenda 00001 apresentada ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018.

Brasília, de de 2018.


Deputado COVATTI FILHO (PP/RS)
Coordenador do COI