

PROCESSO: 0003112-4
ÓRGÃO: DER
TIPO: AUDITORIA ESPECIAL
RELATOR: ROLDÃO JOAQUIM DOS SANTOS

O objeto desta deliberação cinge-se à análise da proposição do DER relativa à mudança do traçado da rodovia BR-232, cujos trabalhos de duplicação e recuperação estão sendo acompanhados pelo Núcleo de Engenharia (NEG) desta Corte de Contas, em conformidade com o que preconizou a decisão 1.457/2000.

De acordo com tal mudança – inscrita no âmbito do 1º Termo Aditivo ao contrato, firmado em 28/5/2001 – o trecho do projeto original iniciado na altura da estaca 250 e com extensão de 4.377,75m seria permutado por um novo traçado, com 4.215,86m de comprimento. Com isto, seria eliminado um viaduto de grandes dimensões (altura e extensão aproximadas de 70 e 385m, respectivamente), previsto no projeto original (PO), introduzindo-se, em contrapartida, um túnel de cerca de 370m de comprimento, no novo traçado correspondente ao chamado Projeto Alternativo (PA).

A mudança pretendida só veio à baila em virtude do trabalho de acompanhamento da execução das obras, presentemente realizado pelo NEG, que também ensejou a obtenção dos elementos respectivos, encaminhados em resposta aos ofícios Nº 0853/008 a 0853/013/01. Em vista do exame destes elementos, o NEG emitiu o IV Relatório de Acompanhamento da Execução – Relatório Preliminar sobre a mudança de traçado no Sublote 4 (Serra das Russas), datado de julho de 2001, questionando a motivação da decisão. Em resposta a esta manifestação, o DER encaminhou em 27/7/2001 Documento de Defesa, em que apresenta as razões e justificativas invocadas para a mudança pretendida, incluindo comentários e contestações aos posicionamentos do NEG.

Após as reuniões técnicas havidas em 16 e 23/8/2001 e a troca de correspondências entre as partes (Ofício Nº 0853/20/01, de 17/8/2001, e Ofício Nº 1.435/2001-DG, de 28/8/2001, do DER), o NEG emitiu documento de Análise da Defesa do DER, datado de 3/9/2001, considerado a manifestação definitiva da área técnica deste Tribunal sobre o assunto.

Antes porém, de adentrar a questão de mérito, muito bem cuidada pelo nosso competente Núcleo de Engenharia – a quem reverenciamos pelo alto nível profissional e pela competência indiscutível, motivo

de justo orgulho para esta Corte de Contas – convém alertar para uma peculiaridade do que ora estamos por deliberar. O presente processo é uma auditoria especial, como já disse, cujo escopo é o acompanhamento da obra de duplicação da BR-232 em sua totalidade. Por isso, somente após a conclusão da referida obra é que esta Corte se manifestará conclusivamente no contexto deste processo de auditoria especial, através da Decisão pertinente. Todavia, do exame realizado pelo NEG extraem-se conclusões e recomendações que concedem à deliberação que aqui estamos por proferir a natureza exigida pelo artigo 85, inciso II, do nosso Regimento Interno, que diz que as deliberações do Tribunal em forma de Decisão serão proferidas em julgamentos de contas e em respostas a consultas, como também em se tratando de “outras deliberações que, por sua natureza, devam ser apresentadas por essa forma.” Este, portanto, é o caso que se nos apresenta: a deliberação que será proferida nesta sessão terá a forma e os efeitos de Decisão, mas não terá o condão de encerrar o processo, que continuará em andamento até a conclusão final da obra, quando então esta Corte se pronunciará definitivamente sobre a matéria objeto da presente auditoria especial.

Feita essa ressalva preliminar, adentremo-nos as conclusões do NEG resultantes da minuciosa análise realizada pelos seus técnicos, mormente no que diz respeito aos dois aspectos mais relevantes do aditivo pretendido, quais sejam a) técnico; e b) econômico.

No primeiro aspecto, cuidou o NEG de apreciar os dados pertinentes à qualidade e segurança dos traçados, o que significa dizer, em última instância, que cuidou de analisar do ponto de vista qualitativo, se a alternativa “túnel” era melhor solução do que a alternativa “viaduto”. Após exposição técnica sobre todas as variáveis comumente presentes em estudos planimétricos (desenvolvimento horizontal) e altimétricos (desenvolvimento vertical) e também de posse de esclarecimentos complementares fornecidos pelo DER, *conclui-se, sob a ótica das apreciações realizadas, que os dois traçados são equivalentes em termos dos parâmetros de qualidade, expressos pelos níveis de serviço correspondentes resultantes até 2020, horizonte do projeto (Nível A – fluxo livre a*

Nível B – fluxo estável).

No que tange à segurança, não foram apresentados argumentos que assegurem, a qualquer das duas alternativas, performance inquestionavelmente superior.

É a seguinte a conclusão do NEG sobre o assunto (*in verbis*):

“Avaliados os aspectos planimétricos e altimétricos, o DER não logrou demonstrar a vantagem da alteração da trajetória da rodovia, haja vista a manutenção da capacidade e níveis de serviço originalmente planejados, não havendo também evidência de melhoria dos aspectos de segurança ou impacto ambiental.”

Ora, do texto transcrito forçoso é reconhecer que as duas alternativas se equivalem em termos técnicos, isto é, não há vantagens relevantes entre uma e outra opção.

Isto posto, passemos ao aspecto da economicidade. Neste momento, hei de lembrar a razão do *decisum* desta Corte em sessão pretérita a esta, quando foi recomendada a suspensão de eventuais pagamentos decorrentes do aditivo celebrado e já em execução, posto que o NEG, em levantamento preliminar não contestado tempestiva e satisfatoriamente pelo DER, havia constatado possível oneração de custos com a alternativa “túnel”. Dizia nosso NEG haver um adicional da ordem de R\$ 3,6 milhões, enquanto o DER sustentava haver uma redução aproximada de R\$ 1,1 milhões de reais. Todavia, após esclarecimentos posteriores que permitiram a reanálise dos dados inicialmente examinados, o NEG reformou seu opinativo nos seguintes termos:

“Haja vista a proximidade dos resultados que diferem de apenas 2%, (...) conclui-se que os custos são virtualmente iguais, não representando a alteração expectativa plausível de ganho ou perda. Entretanto, há serviços não orçados, como enfilagens, e outros que sofrerão acréscimos decorrentes da característica inerente à escavação subterrânea de aumento das secções teóricas de projeto durante a execução, que se fossem incluídos na avaliação elevariam a opção túnel, desfazendo o equilíbrio aparente e tornando a alternativa desvantajosa”.

Portanto, à luz dos detalhamentos disponíveis, os custos das alternativas são praticamente equivalentes, restando uma diferença de apenas 2% a favor do projeto original, que está dentro do nível de precisão do

processo de orçamentação.

Do exposto, depreende-se que as alternativas analisadas atendem aos pressupostos técnicos e econômicos, apresentado-se, ambas, viáveis técnica e economicamente.

Saliente-se, no entanto, conforme se pode extrair da conclusão do NEG aqui mencionada, a existência de alguns itens da obra necessários cujas qualidades não foram sequer estimadas, nomeadamente as enfilagens (reforço de barras metálicas para estabilização das escavações do túnel). De qualquer modo, não se espera, para estes itens, um impacto econômico que venha a alterar o equilíbrio orçamentário observado.

Indubitavelmente, a solução túnel está associado um maior risco, por tratar-se de obra enterrada e, portanto, dependente das condições da fundação, cujas características, embora necessariamente inferidas pelas investigações do subsolo realizadas, apenas, se revelam na sua inteireza durante a própria execução.

Percebe-se que a preocupação do NEG é pois, da mesma natureza daquela já externada quando da análise da licitação que originou o contrato ora em execução. Naquela oportunidade, chamou-se a atenção para itens cujos preços unitários estavam em desconformidade com os preços referenciais adotados pelo próprio DER e que poderiam vir a sofrer alterações significativas de qualidades, onerando o contrato de forma prejudicial aos cofres públicos. E foi em razão desta possibilidade que esta Corte ressalvou a decisão pela legalidade do processo licitatório, determinando o acompanhamento da execução da obra, através desta auditoria especial. Parece-me, mais uma vez, salutar a preocupação do NEG em alertar para a imprevisibilidade de uma obra subterrânea, isto é, a possibilidade de virem a surgir situações que demandem procedimentos não previstos inicialmente e que venham a tornar a alternativa túnel, quando de sua conclusão, mais custosa do que a alternativa viaduto. Todavia, esse cenário hipotético não é suficiente para que este Tribunal conclua pela vantagem econômica da alternativa viaduto, posto que esses elementos não estão quantificados com exatidão, como aliás, ao contrário, está a avaliação dos dados concretos existentes e que permitiram ao NEG afirmar existir uma diferença não relevante entre uma e outra alternativa da ordem de 2%. Não obstante, esta insegurança pode ainda ser minimizada da seguinte forma:

a) Assegurando-se o pagamento da execução de

acordo com o formato teórico da seção prevista (consignado por meio da formalização de critérios de medição e pagamento adequados, já acatada pelo DER):

- b) Aprofundando-se os estudos geológico-geotécnicos na região do túnel, previamente à execução da obra e
- c) Aprimorando-se o controle de execução, de modo a reduzir os eventuais acréscimos de quantidades.

Ademais, também não me parece da competência deste Tribunal decidir qual a solução que deve ser adotada pelo Administrador, se solução "A" ou "B", para tal e qual caso. Esta decisão, ancorada que deve estar nos princípios norteadores da administração pública, tem

um caráter discricionário, cuja responsabilidade cabe tão-somente ao Administrador assumir. Ao Tribunal compete, neste caso concreto, a análise da legalidade e economicidade do aditivo pretendido. É, nesse sentido, nada há nos autos que comprove ilegal ou antieconômica qualquer das duas soluções em discussão. Cabe ainda a este Tribunal, a verificação, ao longo de sua execução e ao seu término, se os custos da obra se restringiram àqueles cobrados no mercado. Isso está sendo feito. Não há, na laboriosa análise do NEG, referência a preço cobrado ou orçado acima dos referenciais de mercado.

Por outro lado, algumas providências foram sugeridas pelo NEG, as quais adotarei como recomendações.