

# Governo Bolsonaro afrouxa licitações para acomodar emendoduto

Manobra para turbinar uso de emendas em obras de pavimentação de estatal federal teve aval do TCU, e casos subiram 240% em 2021

Flávio Ferreira e Mateus Vargas

SÃO PAULO E BRASÍLIA. A gestão do presidente Jair Bolsonaro (PL) passou a usar em larga escala uma manobra licitatória para dar vazão aos recursos bilionários das chamadas emendas parlamentares, distribuídas a deputados e senadores com base em critérios políticos e que dão sustentação ao governo no Congresso.

A estratégia deixa em segundo plano o planejamento, a qualidade e a fiscalização, abrindo margem para serviços precários, desvios, superfaturamentos e corrupção.

A essência do emendoduto é o afrouxamento do controle sobre obras de pavimentação da estatal federal Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba), hoje sob comando do centrão.

Questionada, a companhia afirma que age com abordagem técnica e com interesse social.

Na manobra disseminada pela gestão Bolsonaro, as licitações são realizadas com a utilização de modelos e dados fictícios que valem para estados inteiros. Depois que os locais são escolhidos, em geral pelos padrinhos das emendas parlamentares, as futuras obras é que devem se encaixar nas propostas vencedoras nessas licitações.

Um ministro do TCU (Tribunal de Contas da União) resumiu o mecanismo, que, segundo ele, "inverte a lógica clássica" de inicialmente realizar um projeto específico para uma via já escolhida e aí sim, em seguida, fazer uma cotação de preços com base em uma situação real.

A própria estatal admite que o expediente tem como objetivo acomodar a crescente injeção de verbas de emendas parlamentares.

O modelo adotado por Bolsonaro para atender ao centrão foi ampliado após o plenário do TCU ter dado aval à prática em meados do ano passado, apesar dos alertas de sua própria área técnica e também da CGU (Controladoria-Geral da União).

Com a liberação dos ministros do TCU, o número de licitações desse tipo na Codevasf saltou de 29 em 2020 para 99 no ano passado, um aumento de 240%.

Pela lógica da Codevasf e do TCU, o mais importante é servir de via rápida para que os congressistas possam destinar o dinheiro público, o que na prática ocorre em especial por meio das chamadas emendas de relator.

Uma série de reportagens de diferentes veículos de imprensa desde 2020 tem mostrado a falta de transparência e o uso político dessa modalidade das emendas parlamentares.

O que a Folha mostra agora é que a manobra usada em larga escala pelo governo Bolsonaro e chancelada pelo próprio TCU tem sido fundamental para escoar essas verbas federais da caneta do relator do Orçamento no Congresso e dos ministros até os redutos eleitorais de deputados e senadores.

Atualmente, a emenda de relator é peça-chave no jogo político em Brasília, pois é distribuída por governistas em votações importantes no Congresso. O dinheiro disponível neste ano é de R\$ 16,5 bilhões.

Continua na pág. A6

## A 'inversão da ordem clássica' das licitações na estatal de Bolsonaro

Com aval do TCU, estatal Codevasf ampliou concorrências de obras de pavimentação sem local definido e sem projeto básico

### Roteiro clássico em licitações de pavimentação

-  1 Municípios, estados ou governo federal definem que um determinado local deve receber uma obra pública de pavimentação
-  2 São realizados estudos no local para que possa ser feito um projeto básico que vai servir de base para a cotação de preços na licitação
-  3 É aberta a concorrência na forma de licitação de obra, com fundamento no projeto básico, com fases de apresentação de documentos e de propostas
-  4 A empreiteira vencedora da licitação inicia a obra dentro dos limites objetivos do projeto e da proposta que apresentou

### Roteiro adotado pela Codevasf

-  1 A Codevasf abre concorrência para um contrato de pavimentação que seja válido para um estado inteiro ou uma grande região, mas sem definir os locais onde as obras serão feitas
-  2 A estatal cria modelos fictícios de vias e estimativas para a cotação de preços das obras. É calculado um valor de referência por metro quadrado, como se fosse um serviço de colocação de pisos em uma casa
-  3 É feita uma forma simplificada de concorrência, o pregão eletrônico, de forma online
-  4 A vencedora assina um "contrato guarda-chuva" válido para um estado inteiro ou uma região
-  5 Quando chega o dinheiro público de uma emenda parlamentar ou de outra natureza, é escolhido o local a receber as obras, geralmente por indicação do político padrinho da emenda
-  6 É apresentada documentação com estudos do local para que a obra possa ser encaixada nas condições do "contrato guarda-chuva"
-  7 As obras são iniciadas pela Codevasf com vários riscos de irregularidades, já que a realidade dos locais teve que ser enquadrada nas condições genéricas dos "contratos guarda-chuva". Esse mecanismo deixa em segundo plano o planejamento, a qualidade e a fiscalização, abrindo margem para serviços precários, desvios, superfaturamentos e corrupção

## Governo Bolsonaro afrouxa licitações para acomodar emendoduto

Continuação da pág. A4

Desde 2020, o Palácio do Planalto e aliados usam os recursos de emendas de relator para privilegiar aliados políticos, ampliar a base de apoio deles no Legislativo e, assim, evitar o início de um processo de impeachment contra o presidente Jair Bolsonaro.

Não há uma base de dados pública com a lista de deputados e senadores beneficiados por essa negociação política, o que levou o mecanismo a ser congelado por um tempo pelo STF (Supremo Tribunal Federal) e depois liberado sob a promessa de ampliação da transparência.

No atual modelo de obras de pavimentação da Codevasf, a aquisição dos serviços acontece por meio de uma forma simplificada de licitação, o pregão eletrônico, que ocorre online. Ele leva aos chamados contratos guarda-chuva, que têm validade para toda a extensão dos estados.

No jargão técnico, o contrato guarda-chuva é denominado Sistema de Registro de Preços (SRP) ou ata de registro de preços. Na prática, ele joga numa mesma licitação uma série de obras que podem ter padrões completamente diferentes.

Apesar da orientação de seu próprio órgão técnico pela suspensão da manobra, os ministros do Tribunal de Contas da União votaram em maio de 2021 para dar aval ao mecanismo, com apenas algumas ressalvas e pedidos de providências para a Codevasf.

O ministro Benjamin Zymler (TCU) chegou a admitir que, nesse tipo de concorrência, as quantidades que baseiam a definição dos valores "seriam mera peça de ficção, havendo fundado risco de haver superestimativas nos serviços".

Zymler, porém, não votou

para barrar a prática. Ele seguiu o entendimento do relator do caso, Augusto Sherman Cavalcanti. Para eles, apesar dos riscos, esse sistema permite a utilização rápida dos recursos das emendas parlamentares, atendendo assim ao interesse público.

Segundo os autos do julgamento do TCU, a estatal alegou que houve aumento no volume das emendas e que há dificuldade em estabelecer quantidades e locais, pois estes são definidos posteriormente pelos congressistas.

A Codevasf argumentou que, em geral, os recursos para as emendas chegam nos últimos meses do ano, quando não há mais tempo para a realização de licitações, e os contratos guarda-chuva permitem a execução do orçamento ainda dentro do exercício.

Para a estatal, a padronização das obras é possível porque os serviços são realizados

"em vias já existentes e consolidadas, com baixa trafegabilidade, onde não serão necessárias obras de arte ou específicas" e podem ser pagos por unidade de medida segundo critérios definidos em termo de referência, como largura, declividade e tráfego.

Em seu voto, o relator até ressaltou os argumentos do órgão técnico do TCU contra o mecanismo, principalmente a crítica quanto à indefinição dos locais e a falta de projetos básico e executivo.

O ministro, porém, votou a favor do pedido da estatal e disse que a adoção do modelo padrão seria "ineficaz para solucionar o impasse temporal que vem obstaculizando a execução do orçamento" quanto às emendas.

Segundo o ministro, a estratégia agora ampliada pela Codevasf "afigura-se vantajosa em face de incertezas orça-



### MANIFESTANTES PROTESTAM CONTRA BOLSONARO NO CENTRO DE SÃO PAULO

Protesto organizado pela campanha Fora Bolsonaro percorreu ruas na região central da capital paulista na tarde deste sábado (9) e foi marcado por declarações de apoio ao ex-presidente Lula

Marlene Bergamo/Folhapress

mentárias", pois as contratações com antecedência permitem a execução das obras assim que os valores são liberados.

O relator mostrou não ignorar as fragilidades da manobra e o risco de superestimativa nos serviços.

Assim, determinou a adoção de "pontos de controle" pela Codevasf, para contratações futuras. O principal deles, segundo o ministro, seria o de adotar medidas para encaixar a situação das vias reais às condições estabelecidas nos contratos guarda-chuva.

Porém, relatórios de avaliação da CGU publicados nas últimas semanas indicam que a Codevasf ainda não fez para ajustar as condições da realidade aos preços das licitações definidos com base em

dados fictícios.

Um dos principais pontos dos relatórios é sobre a dificuldade de se fazer um orçamento de obra sem conhecer as distâncias serem percorridas para o transporte dos materiais de construção.

Alógica é a mesma de quem compra qualquer produto em sites na internet: quanto mais longe da loja física, mais caro o frete do produto. Mas não se sabe onde a obra será feita, a brecha para superfaturamentos neste item do orçamento está aberta, segundo os técnicos da controladoria.

Em um dos estudos a CGU aponta que há desvantagem econômica nos contratos guarda-chuva para os modelos TSD e CBUQ, e ganhos nas modalidades bloquetes e paralelepípedos, "justamente aquelas menos complexas".

### Codevasf e TCU citam interesse social e padrões técnicos

#### OUTRO LADO

Em nota, a Codevasf afirma que possui sólida estrutura de governança e que atua ao lado de órgãos de controle. "As ações da companhia são empreendidas com abordagem técnica e servem ao interesse social."

A empresa citou o relatório da CGU que aponta vantagem econômica em duas das quatro formas de pavimentação por pregões.

Questionada sobre a captura da empresa pelo centro e pelo privilégio a aliados do governo, a empresa disse que age com "abordagem técnica".

Afirmou também que as nomeações para cargos de dire-

ção seguem a lei das estatais e que parlamentares de diferentes partidos são atendidos na execução das emendas.

Por meio de sua assessoria de imprensa, o TCU afirmou que, ao permitir a adoção do modelo, levou em consideração o interesse público de populações carentes de pequenas localidades que usam as vias para escoar a produção e acessar serviços de saúde e escolas.

Segundo o tribunal, o mecanismo de contratação é mais célere e baseado em projetos padrão, cabendo à Codevasf escolher as vias compatíveis com o projeto licitado.

O tribunal afirma que para reduzir o risco de irregularidades fixou rigorosos mecanismos de controle e, ao final, "irá avaliar os resultados da implementação da modelagem".

**Veículo:** Impresso -> Jornal -> Jornal Folha de S. Paulo

**Seção:** Política **Caderno:** A **Página:** 4 e 6