



Aviso nº 709-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 21 de maio de 2014.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 024.741/2012-4, na Sessão Ordinária de 21/5/2014, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Comissão serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador BLAIRO MAGGI
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II,
Ala Senador Nilo Coelho, Sala 4-B
Brasília - DF

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AMA nº 02 / 14
Fls. 01 / M

ACÓRDÃO Nº 1311/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.741/2012-4.
- 1.1. Apenso: 017.206/2013-8
2. Grupo II – Classe de Assunto V: Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Governo do Estado de Mato Grosso (03.507.415/0001-44).
 4. Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
 5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 6. Representante do Ministério Público: não atuou.
 7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificações (SecobEdificações).
 8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de da operação de crédito destinada a financiar a realização do projeto da Arena Multiuso Pantanal, em Cuiabá/MT, celebrada entre o BNDES e o Estado do Mato Grosso, ação que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, em cumprimento ao Protocolo de Cooperação firmado com o Tribunal de Contas da União, em 11 de maio de 2010, que o TCU identificou indícios de irregularidades e inconsistências nos valores e na composição dos serviços integrantes do 7º Termo Aditivo ao Contrato 009/2010, pactuado entre o Governo do Estado do Mato Grosso e o Consórcio Santa Bárbara/Mendes Júnior, os quais, em sua grande parte, não foram devidamente justificados pela Secretaria Extraordinária da Copa FIFA 2014 de Mato Grosso (SECOPA-MT), podendo resultar em possível sobrepreço de R\$ 10.429.349,26, a saber:

9.1.1. valores acima dos referenciais de mercado nos serviços de *bus way*, pisos resinados, impermeabilização de arquibancadas e caixilhos com vidros fixos de 8mm, em desacordo com o previsto no art. 125 da Lei 12.465 de 2011 (LDO 2012);

9.1.2. graves inconsistências nas composições e no detalhamento do serviço “lavatório especial 01”, a dificultar a determinação precisa do respectivo preço de mercado;

9.1.3. extrapolação do limite de 25% de alteração contratual, em desacordo com o art. 65, parágrafos 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, com a assinatura do 7º termo aditivo ao Contrato 009/2010;

9.2. encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso cópia desta deliberação, do respectivo Relatório e Voto, bem como todas as peças que integram esses autos em mídia eletrônica, informando-o, ainda, da necessidade de avaliar os impactos aos cofres estaduais da perda do desconto do Contrato 009/2010 após a celebração de todos termos aditivos, em atenção ao alerta contido no item 9.4.5.2 do Acórdão 3.269/2011-TCU-Plenário;

9.3. comunicar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), à SecexEstataisRJ e ao BNDES, de que a presente análise sobre os preços do 7º termo aditivo do contrato da obra da Arena da Pantanal não considerou os incentivos fiscais da Lei 12.350/2010 (Recopa), a fim de que adotem as providências cabíveis, em atenção ao item 9.2.1 do Acórdão 3.269/2011-TCU-Plenário;

9.4. restituir os autos à SecexEstataisRJ, a fim de dar acompanhamento à operação de crédito da Arena Pantanal, em particular a suficiência das garantias prestadas ao BNDES e a atualização das informações do Portal de Acompanhamento dos Gastos para a Copa do Mundo de 2014 (www.copatransparente.gov.br), em atenção aos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 845/2011-TCU-Plenário e item 9.2.2 do Acórdão 3.269/2011-TCU-Plenário.

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam:

9.5.1. ao BNDES;

9.5.2. ao Governo do Estado do Mato Grosso;

9.5.3. ao Ministério do Esporte;

9.5.4. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5^a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.5.5. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.6. arquivar o presente processo, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 17/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/5/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1311-17/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 024.741/2012-4 [Apenso: TC 017.206/2013-8]

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Responsável: Governo do Estado de Mato Grosso
(03.507.415/0001-44)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: COPA DO MUNDO DE FUTEBOL FIFA 2014. ACOMPANHAMENTO DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO PARA CONSTRUÇÃO DA ARENA MULTIUSO PANTANAL. AVALIAÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DA COPA 2014 DO ESTADO DE MATO GROSSO, ACERCA DE INDÍCIOS DE SOBREPREÇO E INCONSISTÊNCIAS NA COMPOSIÇÃO DE SERVIÇOS AJUSTADOS NO 7º TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONSTRUÇÃO DA ARENA, EM CUMPRIMENTO À DETERMINAÇÃO DO PLENÁRIO. NÃO ELISÃO DE GRANDE PARTE DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE E DAS INCONSISTÊNCIAS VERIFICADAS PELO TCU. CIÊNCIA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO MATO GROSSO, A QUEM COMPETE A FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA DO EMPREENDIMENTO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NÃO ALCANÇADOS PELOS OS RECURSOS ORIUNDOS DE OPERAÇÃO CREDITÍCIA FIRMADA COM O BNDES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento da operação de crédito destinada a financiar a realização do projeto da Arena Multiuso Pantanal, em Cuiabá/MT, celebrada entre o BNDES e o Estado do Mato Grosso, ação que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

Mediante Acórdão 399/2013-TCU-Plenário, o Tribunal exarou a seguinte determinação:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento, realizado em face da determinação prevista no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa às obras de construção da Arena Pantanal, formalizada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Estado do Amazonas, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. determinar à SecobEdif, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, que promova a avaliação da regularidade do 7º Termo Aditivo firmado no âmbito do contrato 009/2010, pactuado entre o Governo do Estado do Mato Grosso e o Consórcio Santa Bárbara/Mendes Júnior, especificamente com relação à adequação do ajuste com relação aos paradigmas de mercado, de modo a avaliar a finalidade e a probidade do objeto de financiamento realizado pelo BNDES para a construção da Arena Multiuso Pantanal;”

Reproduzo, com os ajustes de forma, instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Obras Aeroportuárias e Edificação – SecobEdificação, em cumprimento à determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 399/2013-TCU-Plenário (peça 96):

“A presente instrução analisa a resposta de oitiva do Governo do Estado de Mato Grosso (peça 84), enviada já fora do prazo, por e-mail, em atendimento ao despacho proferido pelo Relator (peça 73). Nesse e-mail, a Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA 2014 em Mato Grosso (SECOPA-MT) informou que enviaria a documentação física (peça 84, p.1), fato que não ocorreu até o fechamento desta instrução.

A resposta encaminhada pelo Governo, representado aqui SECOPA – MT, versa especificamente sobre o 7º termo aditivo ao contrato 009/2010 (construção do estádio), objeto de análise por esta Unidade Técnica, em instrução encartada à peça 70 dos presentes autos, que deu conta de possível sobrepreço de R\$ 15.413.613,45, ou 36,64% da amostra analisada.

A inauguração da arena ocorreu em 02 de abril de 2014, e muitos dos serviços só poderão ter todas as dúvidas esclarecidas a partir de visitas in loco. Desse modo, este parecer visa, sobretudo, fornecer elementos ao BNDES e ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT), sobre os itens questionados, para que cada ente tome as providências atinentes às suas competências.

ESCOPO DO PARECER

Cumpre destacar, mais uma vez, que a presente análise se dá em função do comando inserido no item 9.2 do Acórdão 399/2013 – TCU – Plenário, que determinou a análise da regularidade do 7º termo aditivo por parte da SecobEdificação (peça 32).

Todas as análises foram empreendidas a partir de documentação fornecida pela SECOPA- MT (peça 49), que continha dois compact discs (CDs – itens não digitalizáveis) com o processo que culminou na celebração do termo aditivo, bem como diversos projetos e especificações técnicas.

A obra não foi visitada por esta unidade técnica. Assim, questões que precisarem de visita no local para ser dirimidas ficarão com sua análise restringida. De todo modo, como é sabido, a competência constitucional para a fiscalização da efetiva aplicação dos recursos dessa obra é do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT), que vem desenvolvendo ações contínuas de fiscalização nas obras, conforme consta dos relatórios disponíveis em www.tce.mt.gov.br/copa.

A análise do 7º termo aditivo tem como principal objetivo fornecer subsídios ao BNDES para avaliação da regularidade da operação de crédito pactuada entre o Banco e o Governo de Mato Grosso.

Informe-se ainda que este processo foi iniciado na SecexEstatais e que o parecer anterior tinha o fito de subsidiar a continuidade, por parte daquela unidade, do acompanhamento das ações realizadas pelo BNDES para o financiamento da arena.

Com base nos princípios do contraditório e da ampla defesa, a presente instrução procura avaliar as justificativas da SECOPA-MT às irregularidades apontadas no parecer anterior.

EXAME TÉCNICO

A instrução precedente apontou sobrepreço em onze serviços (peça 70, p. 19), dos quais oito dos mais importantes foram analisados no corpo do texto e os demais, apenas expressos na planilha ao final da instrução. No serviço “lavatório especial 01”, por não apresentar informações suficientes, não foi apontado eventual sobrepreço, apenas algumas inconsistências que deveriam ser sanadas para posterior verificação “in loco” por parte do TCE-MT.

A SECOPA-MT manifestou-se sobre todos os serviços analisados naquela instrução, inclusive sobre o serviço lavatório especial 01. A seguir, analisar-se-á cada resposta, por serviço. Antes, duas questões abordadas na instrução anterior e não justificadas pela Secretaria Extraordinária da Copa merecem atenção: a extração do limite legal de aditivos e o valor do BDI (Bônus e Despesas Indiretas).

A extração do limite de 25% de aditivos

Na última instrução foi demonstrado que os aditivos contratuais para a obra da arena estariam extrapolando o limite de 25% previsto no art. 65, §§1º e 2º, da Lei 8.666/1993, mormente se considerada a metodologia de cálculo determinada pelo acórdão 749/2010 do Plenário do TCU (peça 70, p.6-7). A resposta de oitiva da Secopa não continha manifestação sobre o assunto.

Em consulta ao site do TCE-MT, em 31/03/2014, observou-se que a obra já está no 9º termo aditivo e que, mesmo sem considerar as supressões, o “saldo” dos acréscimos já extrapolou o limite previsto em lei, chegando o contrato ao valor final de R\$ 453.215.994,77 (peça 85, pág. 2). Lembrando que o orçamento base previa um valor de R\$ 405,3 milhões e a proposta vencedora ofereceu um desconto de 15,6%, atingindo o valor inicial de R\$ 342,06 milhões. Desse modo, cabe comunicar ao TCE-MT sobre o fato, para que tome as medidas que julgar pertinentes.

A questão do BDI

Mais uma vez a SECOPA-MT alega que o BDI é de 34,80% porque foi determinado em contrato. Contudo, adotaremos o BDI paradigma de 25,81%, por ser o BDI do edital de licitação. A SECOPA-MT a não esclareceu o motivo pelo qual não seguiu o próprio edital. É claro que há o argumento do preço final dos diversos serviços para aceitar uma proposta em detrimento das outras, mas é exatamente nesses casos de aditivos em que o alto BDI se mostra perverso para o erário. Ademais, tal prática fere a jurisprudência do TCU. O sumário do acórdão 2.834/2008 – TCU – Plenário ilustra bem os problemas dessa situação:

‘A negação de um limite para a remuneração das empresas em seus BDIs, obtidos de valores comumente praticados em empreendimentos congêneres, não somente pode propiciar um enriquecimento sem causa do particular, mas violar uma série de princípios primoriais da Administração, mormente a economicidade,

eficiência, moralidade e finalidade, além de viciar a avença em seus basilares de boa-fé e função social do contrato.'

Além disso, as unidades técnicas estão vinculadas à determinação constante do item 9.1 do Acórdão 2.622/2013 – TCU – Plenário, que determina faixas de BDI aceitáveis. Para construção de edifícios o limite estudado é de 25%. Como o item 9.2.1 do mesmo acórdão orienta que se leve em conta as peculiaridades de cada obra na apuração do BDI, consideramos razoável aceitar o BDI proposto pela Administração no edital.

Os componentes do BDI contratual apresentados demonstram valores elevados, notadamente para administração central, riscos (chamados de imprevistos na composição apresentada) e lucro. Existe ainda uma parcela denominada "equipamentos de pequeno valor e veículos" que não foi objeto de qualquer explicação por parte da defesa e certamente deveria ser apropriado como custo direto. A parcela de riscos está incluindo também alimentação, EPIs e transporte. Não ficou claro que componentes são esses. O próprio valor da mão de obra, como se verá adiante, já inclui o custo dos equipamentos de proteção individuais (EPIs), o que sugere a duplicidade de pagamento desse item.

Passa-se a detalhar as análises dos custos diretos dos serviços mais representativos.

Bus way (Barramentos blindados)

A SECOPA-MT informou que, na nova composição para os serviços de busway – sistema de condução de energia elétrica em baixa tensão, pré-fabricado, modular, também conhecido como barramento blindado –, foram considerados os seguintes subserviços e materiais/equipamentos:

Subserviços

- a) *A montagem de suporte no teto, utilizando plataforma elevatória;*
- b) *Montagem de suporte nos shafts (poços para a passagem de instalações), utilizando escadas ou andaimes;*
- c) *Montagem dos barramentos blindados com o uso de plataforma elevatória;*
- d) *Conexões e fixação dos barramentos no suporte com o uso de plataforma elevatória;*
- e) *Fornecimento e instalação dos plug-ins (derivações) nos barramentos;*
- f) *Conexão dos barramentos com as entradas dos quadros gerais de baixa tensão (QGBTs);*

Equipamentos

- a) *Plug-in para acoplamento no barramento contendo 2 disjuntores tripolares, com calibre conforme projeto;*
- b) *Plataforma elevatória 10 m;*
- c) *Caminhão carroceria equipado com Munck;*
- d) *Flange (conexão) para quadro;*
- e) *Caixa de ligação ao quadro;*
- f) *Tê vertical;*
- g) *Cotovelo vertical p/ bus way;*

- h) Junta de dilatação térmica;*
- i) Tampa final;*
- j) Vergalhão de aço com rosca nas extremidades;*
- k) Chumbador expansível;*
- l) Junção angular dupla para perfilado alto;*
- m) Perfilado em chapa de aço liso;*
- n) Arruela lisa;*
- o) Porca sextavada.*

A SECOPA-MT conclui que, considerando esses materiais e serviços, o custo apresentado pela construtora é até inferior ao que seria razoável. Enfatiza que o preço da construtora é preço contratual. Por fim, apresenta (i) uma série de imagens ilustrando a instalação dos barramentos e seus acessórios (peça 84, p.8-10), (ii) a nova composição do serviço (peça 84, p.12) e (iii) um orçamento fornecido pela empresa Beghim (peça 84, p.13-14), concluindo que não foi observado sobrepreço no item.

Análise

Trata-se de um serviço especializado, inexistente no SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) e, como já afirmado na instrução precedente, os coeficientes utilizados naquela ocasião eram estimativos em função da escassez de informações a respeito do serviço fornecidas naquele momento, apesar da reconhecida otimização da mão de obra advinda da escolha desse sistema (ver peça 54). Merece menção o fato de que o quantitativo do serviço, baseado no projeto executivo, aumentou de 180 metros (licitação) para 639 metros (7º termo aditivo), ou seja, um incremento de 255% nos quantitativos de um serviço que apresenta sobrepreço unitário de quase 45% (R\$ 11.374,10 de preço contratual contra R\$ 7.850,00 de preço paradigma de mercado).

Informa-se que a composição que fazia parte do contrato era aquela combatida, em que a mão de obra representava um alto percentual (quase 43%) do produto em si, os barramentos blindados.

Agora que a SECOPA-MT trouxe aos autos o detalhamento da composição, dever-se-ia esperar o fim das estimativas imprecisas, utilizando os valores aferidos em campo dos diversos insumos. Contudo, já na mão de obra, percebe-se que não houve avanço. Os coeficientes de mão de obra utilizados pela unidade técnica na última instrução, e reproduzidos pela SECOPA-MT em sua defesa, eram extremamente conservadores e procuravam embutir eventuais itens não previstos no serviço (ver parágrafos 40 e 41 da instrução precedente, peça 70). Contudo, as reportagens e o link do vídeo de instalação mencionados na instrução anterior demonstravam que o esforço de mão de obra seria bem menor que o previsto naquela composição. O próprio catálogo da empresa Beghim, fornecedora do orçamento apresentado, informa que uma das vantagens do sistema é a redução da mão de obra (peça 86, p. 26).

Os novos materiais trazidos pela SECOPA-MT à composição também possuem algumas inconsistências que continuam dificultando a determinação precisa do preço do serviço. A primeira delas refere-se à própria especificação do material. Na composição original (peça 87) os barramentos especificados eram de cobre e composto de barras ventiladas. Na composição agora apresentada, os barramentos são de alumínio e com

barras coladas. É sabido, no meio técnico, que os barramentos de alumínio são mais econômicos do que os de cobre (peça 88). A peça 89 apresenta um orçamento da mesma empresa (Beghim), em que se comparam os preços de barramentos de cobre e alumínio, demonstrando a diferença entre os dois materiais. Observe que o custo do cobre, para o orçamento exemplificado, é 79,58% maior que o seu correspondente em alumínio.

Observe-se que a SECOPA-MT defende o uso de plataforma elevatória de 10m. As alturas de instalação dos barramentos são muito menores, o que deixa em dúvida a necessidade de utilização de plataforma com esse alcance. Existem vários materiais erroneamente colocados na composição como se fossem equipamentos. A distância considerada para o frete do ‘bus way’ pela SECOPA-MT é exatamente a mesma que foi utilizada na composição para o impermeabilização da Sika, pois a cotação realizada pelo auditor junto àquele fabricante indicava frete por conta do comprador (1.520 km, distância entre Osasco-SP, local da fábrica da Sika, e Cuiabá), conforme peça 70 (justificativas tanto à pág. 8, parágrafo 50, quanto às págs. 15 e 16, item 6). Considerar exatamente a mesma distância de transporte dos produtos de impermeabilização também para o barramento blindado bus way (conforme demonstra a manifestação da SECOPA - MT, à peça 84, pág. 12), sem amparo em justificativa que evidencie que o preço cotado do produto já não inclui o frete (como no caso da cotação da Sika), indica falta de critério para majoração do preço do bus way, de modo que tal premissa não pode ser acolhida.

Outro item que chama atenção na nova composição é o consumo de barramento, que aponta uma perda de 10,7% (peça 84, p.12). Essa perda é extremamente elevada para esse tipo de equipamento que, em regra, é fornecido nas dimensões exatas do projeto executivo, minimizando muito o desperdício, o que é coerente com o alto custo do material. Uma perda razoável seria menor que a considerada para cabos de maior bitola, a exemplo do cabo de cobre de #240mm², em que o próprio SINAPI estima uma perda da ordem de 2%. Desse modo, uma perda menor que 2% parece mais razoável para o produto em discussão.

Os acessórios ao sistema, em geral, são embutidos no preço do próprio barramento. A peça padrão desse material tem comprimento de 3,0 metros e é menos dispendiosa que o preço adotado pela SECOPA-MT. A título de exemplo, segue tabela de comparação dos preços obtidos em dezembro de 2010 pela Infraero, para a contratação de fornecimento e instalação de barramentos blindados para o aeroporto Eduardo Gomes, em Manaus. Note que a especificação da empresa prevê que naquele preço estão embutidos “barras, calhas, suportes, acessórios, etc” (peça 90). A tabela abaixo desconsidera os centavos e não deflaciona os valores obtidos pela Infraero para a mesma data-base do orçamento da arena. Mesmo assim, os preços da Infraero são muito inferiores.

corrente	unidade: R\$/m		
	aeroporto Manaus(dez./2010)	arena Pantanal(nov./2009)	diferença (%)
1250 A	1.783	4.062	127,82
1600 A	2.180	5.199	138,49
2000 A	2.754	6.499	135,98
3000 A	4.083		
3200 A		8.936	

Tabela 1 – comparação de preços de barramentos entre as obras da Arena Pantanal e do aeroporto Eduardo Gomes.

O próprio orçamento anexado à peça de defesa mostra que os componentes retos do sistema são mais baratos do que o informado na composição (peça 84, p.13-14). A calha reta de distribuição com 3,0 metros de comprimento e duas saídas para cofres de derivação custa R\$ 5.381,00 (isso em abril de 2012), o que daria um valor de R\$ 1.793,67 por metro. Não parece razoável que outros componentes do sistema aumentem tanto o valor, a ponto de chegar a quase R\$ 6 mil por metro linear, só para o barramento, conforme adotado na composição da SECOPA-MT.

Por fim, note-se que todo esse detalhamento só surgiu em função do questionamento desta Unidade Técnica, já que a composição integrante do contrato é aquela sem qualquer detalhamento encartada à peça 87.

Desse modo, conclui-se que remanesce o sobrepreço apontado, bem como que a composição contém dados inconsistentes, que a SECOPA-MT não logrou êxito em explicar o alto custo do serviço em análise, de modo que deve-se remeter a verificação desse serviço ao Tribunal de Contas do Estado, que tem condições de verificar *in loco*, ao menos, que material foi usado de fato na obra em todos os barramentos (cobre ou alumínio) e esclarecer as dúvidas que ainda persistem, inclusive quanto a eventual superfaturamento de qualidade. A composição utilizada na última análise (peça 70) será mantida como referência para estimativa de sobrepreço.

Cabo de cobre eletrolítico #240mm²

A SECOPA-MT alega que o TCU considerou os valores de R\$ 13,29/hora e R\$ 9,87/hora para oficial eletricista e ajudante, respectivamente, na composição do barramento blindado e que deveriam ser reproduzidos para a composição de cabo eletrolítico. A defesa informa que não deve existir distinção entre os profissionais que executam os serviços de instalação de um barramento blindado e os que executam os serviços de lançamentos de cabos elétricos.

Por fim, a SECOPA-MT anexa à defesa uma justificativa, elaborada pelo consórcio, para enquadramento do eletricista e ajudante como oficial e ajudante de oficial, na qual procura defender os valores de mão de obra contratados.

Análise

Cumpre informar que a Unidade Técnica aceitou os valores contratuais de mão de obra mais elevados exclusivamente para o serviço de instalação de barramentos blindados. Tal atitude considerou que aquele era um serviço especializado e que, consequentemente, demandaria profissionais mais qualificados. No caso do serviço de instalação de cabos, considerou-se o preço da mão de obra do SINAPI, adaptando-se apenas o valor referente aos encargos sociais.

No serviço em análise, nota-se que a divergência reside basicamente no valor horário dos profissionais e no percentual do BDI (assim como nos demais serviços). Sobre o BDI, o que se nota é a inclusão de equipamentos de proteção individual (EPIs) na rubrica “imprevistos e despesas diversas” (peça 84, p.3). Esses equipamentos também estão considerados no cálculo da remuneração horária do eletricista e do ajudante de eletricista (peça 84, p.46). Como o item não está desmembrado na composição de BDI, não é possível afirmar com certeza de quanto se trata a cobrança em duplicidade.

Sobre os demais itens que compõem a mão de obra, destaque para o número de **70 horas extras** consideradas por mês (peça 84, p.46), o que impacta todos os demais itens, como se observa da leitura das memórias de cálculo encartadas entre as páginas 46 a 56 da peça de defesa. Registre-se que esse número de horas fere o artigo 59 da Consolidação

das Leis do Trabalho (CLT). Contudo, esse tipo de verificação foge ao escopo deste parecer, ao menos no que tange a eventuais infrações trabalhistas. O que se pode concluir, entretanto, é que considerar um grande número de horas extras para um grande número de profissionais (inclusive os de outros serviços, como pedreiros), evidentemente, encarece a obra, pois cada unidade de serviço sai mais onerosa do que seria se a mão de obra fosse bem dimensionada. A Administração não pode assumir o custo da ineficiência gerencial da construtora.

O pleito pelo aumento dos valores de remuneração desses profissionais partiu do consórcio vencedor do certame. O preço contratual para o serviço era de R\$ 117,76 por metro de cabo instalado. A gerenciadora Concremat, contratada pelo Governo para auxiliá-lo na fiscalização da obra da Arena, havia, num primeiro momento, considerado os valores por hora de R\$ 9,72 para o eletricista e R\$ 6,49 para o ajudante. Após os argumentos do consórcio, a gerenciadora acatou os preços alegando que “embora não haja nenhum preço de referência para eletricista e ajudante de eletricista..., entendemos que os mesmos podem perfeitamente ser adotados devido à classificação dos profissionais como Oficial e Ajudante de oficial, perfeitamente coerentes com o mercado sem nenhum exagero ou discrepância” (peça 91, p.1). Entretanto os preços referenciais do próprio Governo do Estado eram de R\$ 9,57 para eletricista e R\$ 7,32 para ajudante para a database de fevereiro de 2011 (peça 91, p.2).

Vale destacar que, neste item específico, o consórcio pede um aumento do valor da mão de obra contratual “de forma a não incorrermos em desequilíbrio econômico financeiro”. Nos outros serviços, não aceitam as reduções dos valores, sob o argumento de que o valor “é contratual”. Ou seja, só se vislumbra “desequilíbrio econômico financeiro” em benefício do consórcio, nunca da Administração.

Esperava-se que a gerenciadora (Concremat), com ampla experiência no tipo de serviço que estava supervisionando, ao menos anexasse referências que confirmassem suas afirmações em relação aos preços “perfeitamente coerentes com o mercado”. De todo modo, mantém-se o sobrepreço apurado, diante da falta de fundamentação razoável para a elevação da categoria profissional, bem como do excesso de horas extras. Tendo em vista a possibilidade de o Tribunal de Contas do Estado empreender uma investigação mais minuciosa e considerando que as dúvidas pairam apenas nos valores de mão de obra, convém remeter àquela Corte esta questão.

Piso resinado 03

A SECOPA-MT concordou com algumas das observações da unidade técnica, como as cotações de preços e a distância de transporte adicionada (a maior). Contudo, manteve o valor de mão de obra mais elevado que o referencial SINAPI, alegando serem valores contratuais (R\$ 13,29/h para o pintor e R\$ 9,87/h para o ajudante) e considerou uma perda maior do insumo “sikalastic poliuréia” (peça 84, p. 66-67), que a SECOPA-MT informou ser de 5%.

Quanto à área de aplicação, afirmou que está correta a quantidade de 29.662,23 m² considerada na planilha do 7º termo aditivo, pois considera a aplicação do produto também nos espelhos (parte vertical dos degraus) das arquibancadas. Informou ainda que é necessário efetivar a retificação da especificação contida no memorial descritivo, que informava que o produto em questão deveria ser aplicado apenas no piso das arquibancadas e não nos espelhos.

Com as alterações, informou que procederia a glosa do montante de R\$ 308.397,59 (contra R\$ 1,86 milhão apontados pela unidade técnica – peça 70, p.19).

Análise

O incremento do consumo defendido pela SECOPA-MT, na verdade não é de 5% (à peça 84, pág. 67 consta “OBS.: Considerado 5% a maior no consumo devido a qualidade do piso de aplicação nas arquibancadas”), mas, sim, foi aplicada uma perda da ordem de 10%. Na verdade, considerando que (i) à peça 84, pág. 67, o coeficiente de consumo é de 1,16kg de “Sikalastic Poliuréia”, aplicado em 1m² de piso, com 1mm de espessura, e que (ii) na ficha técnica à peça 59, pág. 2, o consumo estimado é de 1,05kg/m²/mm, tem-se que as perdas seriam de 10,47% (dividindo 1,16 por 1,05).

O percentual de 10% parece um valor elevado de perdas para um insumo tão específico e oneroso, considerando que vários serviços de contrapiso em argamassa do SINAPI não admitem qualquer perda. Por exemplo, no serviço de código 68610/1, cuja descrição é “contrapiso em argamassa traço 1:4 (cimento e areia) espessura 6 cm”, tem-se um consumo de argamassa (insumo código 5617) de 0,06m³ para cada 1,00m² de piso com espessura de 0,06m (ou seja, perda = 0%). Contudo, o valor de 5% constante da observação da própria SECOPA-MT (peça 84, pág. 67) pode ser considerado razoável, ponderando que o coeficiente de consumo do material utilizado pela instrução anterior (peça 70, pág. 16) é exatamente o mesmo do catálogo do fabricante do produto e não considerava as possíveis perdas. Cabe esclarecer que o limite máximo de 5% de perdas é utilizado pelo SINAPI para alguns serviços que utilizam concreto usinado bombeado, a exemplo da composição código 26311/2, a qual contempla concreto de resistência fck 15Mpa, inclusive colocação e espalhamento.

Sobre a mão de obra, mantém-se os preços unitários de salários do SINAPI (acrescentados de encargos sociais), e, tendo em vista que não foram alterados os coeficientes de produtividade indicados na composição da SECOPA-MT (0,50h/m² para pintor e 0,3h/m² para servente), o sobrepreço mantém-se em função do valor excessivo da mão de obra contratual. Só é preciso atentar que a alteração no valor de toda a mão de obra impacta em todos os serviços do contrato e deve ser avaliada com atenção pelo Tribunal de Contas do Estado.

A unidade técnica não tinha como saber que a especificação seria alterada e por isso considerou a informação constante da especificação original, que previa expressamente a não aplicação do produto nos espelhos dos degraus (peça 84, p.66). Não é possível verificar a veracidade da informação sobre a efetiva aplicação do produto nos espelhos sem registros claros (fotografias, filmagens) de uma inspeção à época dos serviços. Mesmo considerando a hipótese de uma inspeção atualmente na obra no atual estágio, será difícil saber se a substância foi aplicada nos espelhos, uma vez que o serviço foi concluído, há outra camada de produto acima dessa e ainda há assentos instalados (aparafusados pelas “costas” nos espelhos), o que dificulta o exame.

Em conclusão, de todas as alterações propostas pela SECOPA-MT, é possível acatar apenas a que se refere aos consumos de materiais, admitindo as perdas (de 5%, não de 10%). Com isso, o novo sobrepreço para o serviço passou para R\$ 1.328.369,53 (ver anexo II). Os quantitativos alterados a posteriori não podem ser aceitos, pela absoluta ausência de evidências de que foram efetivamente executados. Portanto, tanto as dúvidas a respeito da aplicação do produto impermeabilizante nos espelhos dos degraus da arquibancada, atividade que, frise-se, não estava prevista originalmente nas especificações contratadas, quanto também a questão dos excessos observados na taxa de BDI e nos salários da mão de obra devem ser remetidas ao TCE, para a conclusão final a respeito da legitimidade do valor cobrado por esse serviço.

Piso resinado 02

A SECOPA-MT alterou sua composição para o referido serviço, passando de R\$ 1.368,00/m² para R\$ 156,44/m², uma redução de 88% (peça 84, p.71-72), resultando em valor total a ser glosado de **R\$ 1.721.710,25**. Para isso, basicamente utilizou-se da análise efetuada pela unidade técnica na instrução anterior.

As principais diferenças em relação à composição-paradigma elaborada pela unidade técnica são, além do multicitado BDI, um pequeno aumento no consumo dos materiais (cerca de 10% de perdas) e a inclusão de um servente para, segundo a SECOPA-MT, realizar os trabalhos de limpeza bruta da superfície para aplicação e transporte horizontal de materiais.

Análise

O aumento no consumo de materiais pode ser considerado razoável. Contudo, o percentual estimado seguirá o mesmo princípio do piso resinado 03, que prevê 5% de perdas, contra os 10% estimados pela SECOPA-MT, conforme já explanado.

A inclusão de um ajudante para limpeza bruta e transporte de materiais não parece razoável. Primeiramente porque, mais uma vez, representa uma mudança na especificação após o serviço executado, situação que não pode ser verificada. Em segundo lugar, as atividades de limpeza devem ser executadas durante toda a obra para os mais diversos serviços. O transporte de materiais em geral é tarefa dos serventes, o que está computado nas composições dos respectivos serviços. Por fim, resta a discordância em relação ao BDI.

Com essas considerações, o sobrepreço remanescente ficou em **R\$ 32.056,20** (ver anexo II).

Impermeabilização de arquibancadas 01 e piso resinado 04

A SECOPA-MT alegou que analisou a versão 12 do memorial descritivo de arquitetura e que, embora os pisos resinados 03 e 04 possuam CPUs (Composições de Preços Unitários) com os mesmos produtos, são aplicados de forma ordenada e com características de execução diferentes.

A seguir, a SECOPA-MT explicou a ordem de execução dos serviços:

- IMPERMEABILIZAÇÃO DE ARQUIBANCADAS 01: aplicação do produto PRIMER previamente à resina POLIURÉIA, nos degraus das arquibancadas e escadas além dos espelhos.

- PISO RESINADO 03: POLIURÉIA aplicada sobre o PRIMER.

- PISO RESINADO 04: POLIURÉIA aplicada sobre o PRIMER com acabamento antiderrapante nas escadas.

Por fim, a SECOPA-MT concluiu que os serviços em discussão não estão duplicados, pois cada um foi aplicado “no seu devido tempo”, caracterizando diferentes funções.

Análise

Os argumentos trazidos pela SECOPA-MT não têm o condão de alterar o entendimento de que os serviços estão em duplicidade. Note que esses são os únicos itens em que aquela secretaria estadual não trouxe as composições, que são capazes de evidenciar a duplicidade, pois, ao contrário do que se pode inferir da justificativa acima, as CPUs dos pisos não trazem apenas a poliuréia, mas também o produto “sikafloor 161”, o mesmo do

serviço “impermeabilização de arquibancadas”, que tem a função de “primer” (camada com a função de aderência entre o substrato – concreto – e as camadas seguintes, no caso, a poliureia).

Em relação aos pisos resinados 03 e 04, não há dúvidas de que são praticamente o mesmo serviço, com os mesmos insumos, com a diferença de que um é liso e o outro é rugoso. Cabe verificar os quantitativos (áreas) em que foram aplicados. Considerando que a SECOPA-MT defendeu que o quantitativo do piso resinado 03 é de 29.662 m² (ver análise do piso resinado 03 acima) e que o piso 04 tem área de 9.355 m², podemos afirmar que a somatória ultrapassa os 39 mil m² que é uma área maior do que as arquibancadas do estádio. A área de piso das arquibancadas, medida pelo software Autocad a partir do projeto fornecido pela SECOPA-MT é de 23.834,42 m².

Outra inconsistência na argumentação da SECOPA-MT é a informação de que o serviço “impermeabilização de arquibancadas 01” foi aplicado nas arquibancadas, escadas e espelhos. A versão que nos foi fornecida do memorial descritivo informava que não deveria ser aplicado esse serviço nos espelhos:

E. IMPERMEABILIZAÇÃO DE ARQUIBANCADAS 01

1. Pisos das arquibancadas (não aplicar nos espelhos) e escadas (pisos e espelhos) das arquibancadas;
2. Imprimação (primer): aplicação de revestimento epóxi auto-imprimante, com alto teor de sólidos e característica auto-extinguível segundo ASTM D-635
Produto equivalente a Sikafloor 207, da Sika
3. Revestimento (somente dos pisos de arquibancadas e escadas) conforme Seção 09677-C e D

Figura 1 – Trecho da especificação do serviço, retirado do documento “Caderno de especificações técnicas-arquitetura”.

Por fim, as próprias composições de preços unitários demonstram que a impermeabilização de arquibancadas já foi contemplada no serviço “piso resinado 03”, utilizando para isso o produto SIKAFLOOR 161, que tem essa função (ver peça 58). Esse produto substituiu o produto Sikafloor 207, previsto na composição original. Comparemos as duas composições:

SERVIÇO:	UNIDADE:			
09677-C - PISO RESINADO 03 - Fornecimento e aplicação de revestimento de poliureia aplicado com revolver, para liberação imediata, alta resistência à abrasão, UV, agressões químicas, livre de VOC (0%), espessura 1mm. Produto equivalente à Sikafloor 207 + Sikalastic Poliureia, da Sika.	m ²			
MATERIAIS	UNID.	ÍNDICE DEFLATOR MAR/2012 NOV/2009	CUSTO	CONSUMO
SIKAFLOOR 161 - componente A	KG	1,1744	32,34	0,30
SIKAFLOOR 161 - componente B	KG	1,1744	52,41	0,30
SIKALASTIC Poliureia - componente A	KG	1,1744	38,31	1,20
SIKALASTIC Poliureia - componente B	KG	1,1744	38,32	1,20

Figura 2 – CPU do serviço piso resinado 03

SERVIÇO:	UNIDADE:
07050-E - IMPERMEABILIZAÇÃO DE ARQUIBANCADAS 01 - Fornecimento e aplicação de revestimento epóxi auto-imprimante, com alto teor de sólidos e característica auto-extinguível segundo ASTM D-635. Produto equivalente a Sikafloor 207, da Sika.	m ²

MATERIAIS	UNID.	ÍNDICE DEFLATOR MAR/2012 NOV/2009	CUSTO	CONSUMO
SIKAFLOOR 161 - componente A	KG	1,1744	32,34	0,55
SIKAFLOOR 161 - componente B	KG	1,1744	52,41	0,55

Figura 3 – CPU do serviço impermeabilização de arquibancadas 01

Note que a diferença básica entre os serviços, além da aplicação posterior do produto sikalastic, é o coeficiente de consumo do produto sikafloor 161, que a SECOPA-MT chamou de “Primer”. Supondo que as informações da SECOPA-MT estivessem corretas, e os dois serviços fossem necessários, então estaríamos aplicando o primer sobre o primer e, somando os consumos, teríamos o equivalente a 0,85 kg de cada componente desse produto por m² (na verdade, com a composição atualizada, seria 0,90kg/m²).

Estrutura do sistema	Primer: Base com porosidade média / baixa: 1 x Sikafloor®-161 Base com porosidade elevada: 2 x Sikafloor®-161	
Consumo/Dosagem		
Sistema de revestimento	Produto	Consumo
Primer	1 - 2 x Sikafloor® 161	1 - 2 x 0,35 - 0,55 kg/m ²

Figura 4 – Especificações retiradas da ficha do produto (peça 58)

Observe-se, na figura acima, que o fabricante recomenda uma demão do produto, quando a superfície tiver baixa ou média porosidade, o que é exatamente o caso das arquibancadas, que foram fabricadas com concreto pré-moldado de alta qualidade. A seguir, a ficha apresenta o consumo recomendado que, como visto, varia entre 0,35kg/m² e 0,55kg/m² por demão. Como a defesa não trouxe qualquer argumento técnico que explicasse essa dupla aplicação de primer, entende-se que persiste a duplicidade dos serviços, mantendo-se o sobrepreço para esses itens de acordo com a planilha da peça 70, página 19.

Canaleta de piso em alvenaria

Como a principal dúvida a respeito desse serviço era em relação à tampa, especificada em aço (peça 65, p.23), a SECOPA-MT forneceu cotação realizada junto à empresa Fuminas em março de 2012 (peça 84, p.82).

Além dessa cotação, foram anexadas aos autos fotografias da obra e da tampa, bem como um desenho explicativo da canaleta de instalações (peça 84, p.76-80).

Análise

A instrução anterior já havia reconhecido a complexidade do serviço em análise, restando dúvidas apenas em relação ao preço da tampa de fechamento da canaleta. Na verdade, o termo canaleta é até impreciso. O serviço em questão é um túnel de instalações com 2,65 metros de largura (peça 84, p.76-80). O preço da tampa foi cotado em metro quadrado e convertido para metro linear de aplicação na canaleta, considerando a largura de 2,65 metros para cada metro do túnel. Ou seja, cada “metro linear” de tampa, possui 2,65 m².

O preço cotado é coerente com os valores de mercado. A única ressalva é que a especificação original mencionava **tampa de aço “chapa xadrez”** e a tampa mostrada nas imagens são em **chapa de ferro fundido**, conforme pode ser verificado no site da empresa

fornecedor (www.fuminas.com.br). Contudo, em pesquisa feita junto ao fornecedor, pode-se confirmar as informações fornecidas pela SECOPA-MT (peça 92) e atestar que se trata de uma tampa especial, com trava anti-furto e com o fornecimento de moldura, também em ferro, para a fixação.

Desse modo, apesar da alteração da especificação, pode-se afirmar que a SECOPA-MT conseguiu justificar o preço desse serviço, com a ressalva já destacada sobre o BDI, que ainda seria responsável por um sobrepreço de R\$ 227.391,20.

Caixilho com vidros fixos em perfis “U” de alumínio

Para esse serviço, a SECOPA-MT fez apenas duas considerações: afirmou que adotou o custo unitário do vidro de 8 mm contratual e apresentou a composição completa do serviço, a qual foi anexada em seguida (peça 84, p.86). Com a composição apresentada, concluiu por uma redução no valor contratual para o item de R\$ 823.810,22.

Análise

De fato, a SECOPA-MT utilizou o preço contratual do vidro de 8 mm na nova composição apresentada. De resto, a composição apresenta diversas inconsistências, não justificadas, que não refletem a realidade do que foi executado, como se verá adiante.

De pronto, percebe-se que o número de horas de mão de obra estimado na composição apresentada é excessivo. O caixilho em análise é fixo, instalado em perfis de alumínio de maneira muito rápida. As dimensões das chapas variam entre 0,94m e 1,06m de largura e 2,35m e 2,60 de altura (peça 93). Apenas a título de comparação, segue abaixo composição do SINAPI de janela de alumínio com folhas de correr, de instalação mais complexa que o serviço analisado, em que o somatório de horas dos profissionais resulta em 3,5h (para quatro profissionais), enquanto que, no serviço em análise, mais simples, esse somatório resulta em 7h por metro quadrado:

68592/	1	JANELA ALUMINIO DE CORRER, 2 FOLHAS PARA VIDRO, SEM BANDEIRA, LIN M2				
C	4885	ARGAMASSA TRACO 1:4 (CIMENTO E AREIA), PREPARO MANUAL	M3	0,0060000	247,58	1,49
I	242	AJUDANTE ESPECIALIZADO	H	1,1000000	5,74	6,32
I	597	JANELA ALUMINIO CORRER SERIE 25 FLS P/ VIDRO S/ BANDEIRA 160CM X 10CM	M2	1,0000000	514,84	514,84
I	4750	PEDREIRO	H	0,5000000	6,63	3,32
I	6110	SERRALHEIRO	H	1,1000000	6,63	7,30
I	6111	SERVENTE OU OPERARIO NAO QUALIFICADO	H	0,8000000	5,04	4,03
		MATERIAL	:	516,02	96,04 %	
		MAO DE OBRA	:	21,27	3,95 %	
		TOTAL COMPOSIÇÃO	:	537,29	100,00 %	

Figura 5 – CPU do SINAPI para o serviço de janela de alumínio de correr.

Outro item não explicado é o “material” denominado pela SECOPA-MT “assentamento de esquadrias metálicas/alumínio”. Ora, esse item nitidamente é subserviço e não material, de modo que a composição apresenta duplicidade de pagamento de mão de obra.

O vidro considerado está com o preço contratual, que é razoável frente ao mercado. Entretanto, apresenta coeficiente de perdas de 10%, o que é inadmissível para o caso de vidros, que são encomendados nas dimensões exatas em que serão aplicados e transportados com seguro, de modo que qualquer quebra não onerará a construtora e sim o fornecedor dos vidros que, em geral, é o responsável também pela montagem.

Finalmente a cotação do caixilho fixo de alumínio para vidro não pode ser acolhida, devido à especificação incorreta. O serviço prevê instalação do vidro em perfis “U” de alumínio, com aba de 1” (uma polegada) em cima e embaixo do vidro, com as juntas verticais seladas com silicone, e não caixilho fixo em todo o perímetro do vidro, que é

mais oneroso. As imagens abaixo demonstram as diferenças. A imagem da esquerda mostra situação similar à especificação da composição apresentada e a da direita, retirada do site da arena, representa exatamente o serviço em análise, que foi aplicado nos camarotes da Arena Pantanal.



Figuras 6 e 7 – À esquerda, caixilho de vidro fixo nas laterais da porta de correr. À direita, vidro fixo em perfis de alumínio e silicone entre as chapas, do camarote da Arena Pantanal (www.arenapantanalobras.com.br)

Por fim, vale relembrar que o 4º termo aditivo ao contrato da Arena revelou a contratação de serviço similar, com vidros de 10mm e janela maxim-ar (abertura com pivoteamento no topo) por R\$ 492,17/m² (peça 67, p.27). Não há dúvida que vidros fixos de 8mm deveriam ter preço menor. A própria planilha contratual original previa o fornecimento e instalação de vidros de 8mm por R\$ 179,59/m² (peça 66, p.2).

Em conclusão, pode-se afirmar que a análise empreendida na última instrução continua válida e que a SECOPA-MT, apesar da redução de preço do serviço, ainda não atingiu o valor de mercado para o serviço analisado. O sobrepreço remanescente é de R\$ 1.552.345,28.

Lavatório especial 01

A SECOPA-MT apresentou o detalhamento do serviço, no qual haviam sido apontadas algumas inconsistências por ocasião da instrução pretérita.

Foram montadas composições para cada comprimento do lavatório (nove no total) e, como resultado, o preço total do serviço foi reduzido em R\$ 393.819,15 (peça 84, p.101).

Análise

As novas informações trazidas pela SECOPA-MT ajudaram a entender melhor o serviço. Os quantitativos de lavatórios apresentados parecem guardar correspondência com o projeto. Contudo, algumas inconsistências ainda podem ser encontradas nas composições de preços unitários. Vejamos alguns exemplos.

O quantitativo de horas de mão de obra apresentado nas diversas composições não é proporcional ao comprimento do lavatório. Embora possa se admitir que essa relação não seja direta, tendo em vista que a produtividade provavelmente é maior em lavatórios maiores, também não é possível que se gaste o mesmo número de horas para fazer um lavatório de quase 10 metros e um lavatório de 1,35 metro. A composição do lavatório de 1,35m apresenta 33,13 horas de servente e 36,80 horas de oficial (peça 84, p.90), os mesmos valores adotados para o lavatório de 9,94m (peça 84, p.98).

Outros itens das composições também carecem de maiores explicações. As composições passaram a incluir o item “bombeamento de concreto”, algo que não existia na

composição contratual (peça 69). Não é usual aplicar esse serviço para peças tão pequenas. O mais comum para o caso de lavatórios seria o concreto feito em betoneira e lançado manualmente nas formas, já que essas peças não têm grandes responsabilidades estruturais.

Alguns subserviços incluídos nas composições apresentadas como “materiais” já contemplam mão de obra, como é o caso da “alvenaria executada em blocos de concreto estrutural” e do “reboco, traço 1:3”.

Outra inconsistência identificada é no quantitativo de argamassa colante. Estão previstos 128,03 m² de argamassa colante para a instalação de 33 m² de porcelanato (sendo que a área de reboco também é 33m²), ou seja, tem-se uma área de argamassa de assentamento das peças de porcelanato que é 287% maior do que a área de porcelanato/reboco, quando deveria ser igual (peça 84, p. 98). Também o próprio uso do reboco não é justificável, pois o acabamento final é dado pelo porcelanato.

A quantidade e a resistência do concreto também não podem ser acolhidas, pois não guardam qualquer coerência com os elementos de projeto (desenhos e especificações). Considerando o maior lavatório, que tem 9,94m de comprimento por 0,55m de profundidade, teríamos que ter uma “laje” de concreto de 0,63m de espessura (63 centímetros!) para justificar os 3,42m³ de concreto previstos nessa composição, o que obviamente é impossível, como se pode ver nos desenhos encartados à peça 94. O concreto especificado é de 30 MPa, resistência muito alta para a real necessidade dos lavatórios, o que encarece o insumo sem qualquer justificativa técnica para tal.

A propósito, os desenhos não deixam claro onde é utilizada a alvenaria de blocos de concreto e onde é usado o concreto. As indicações do desenho apontam “alvenaria/concreto moldado in loco”.

Em conclusão, pode-se afirmar que o serviço “lavatório especial 01” ainda contém inconsistências que impedem a determinação exata do seu preço. Contudo, não há dúvidas que a maioria das inconsistências é no sentido de majorar os quantitativos efetivamente necessários. Cabe ao TCE-MT apurar em campo os quantitativos efetivamente utilizados, a fim de evitar o pagamento por serviço não executado.

CONCLUSÃO

Neste processo de relatório de acompanhamento, cuida-se da operação de crédito celebrada entre o BNDES e o Estado do Mato Grosso para destinar recursos financeiros à obra de construção do Estádio José Fragelli (O Novo Verdão ou Arena Pantanal), o qual abrigará eventos da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

A presente instrução analisou as justificativas da SECOPA-MT para itens de serviços com indícios de sobrepreço apurados na última instrução (peça 70). As justificativas foram apresentadas em atendimento ao despacho proferido pelo Ministro Relator do processo (peça 73).

Em consulta ao site do TCE-MT, foi possível detectar que houve extração do limite de 25% de aditivo previsto no art. 65, parágrafo 1º, da Lei 8.666, de 1993 (peça 85).

Em síntese, com as poucas observações acatadas pela SECOPA-MT após manifestação acerca da instrução à peça 70, há a previsão de uma redução contratual de apenas R\$ 3.247.737,21 no valor do 7º termo aditivo (peça 84, p.102). Essa redução foi ocasionada pela revisão dos preços dos seguintes serviços: piso resinado 03, piso resinado 02 e caixilho com vidros fixos em perfis “U” de alumínio e lavatório especial 01.

Contudo, essas reduções não foram suficientes para demonstrar a adequação dos preços aos paradigmas de mercado, tendo em vista a apresentação de composições com informações inconsistentes. São elas: busway, piso resinado 03 (modificação na especificação tornou o quantitativo inconsistente), piso resinado 02 (inclusão indevida de ajudante), impermeabilização de arquibancadas e piso resinado 04 (em duplicidade), caixilho com vidros fixos em perfis “U” de alumínio e lavatório especial 01 (composições inconsistentes).

Sobre o fornecimento e instalação de busway (barramentos blindados), convém destacar que apenas os barramentos de correntes 3200A e 3500A apareceram na curva ABC, de modo que o TCE-MT deve verificar os preços de todos os barramentos blindados, pois os que possuem menor capacidade também apresentaram preços acima dos valores de mercado (ver tabela 1 acima).

Além disso, há diferenças de entendimento entre SECOPA-MT e a instrução desta unidade técnica especializada, para itens essenciais, como o BDI e o valor da mão de obra. Também esses itens devem ser criteriosamente avaliados pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, que tem a competência constitucional de fiscalizar os recursos do tesouro estadual.

A partir das alterações efetuadas pela SECOPA-MT, as quais foram parcialmente acolhidas nesta instrução, com destaque para as composições dos serviços piso resinado 02 e 03 e canaleta de piso em alvenaria (anexo I), o sobrepreço remanescente é de R\$ 10.429.349,26 (anexo II). Esse cálculo não contempla eventual sobrepreço no serviço “lavatório especial 01”, pela quantidade de inconsistências na composição e no detalhamento do projeto dos lavatórios.

Tendo em vista que o presente processo cuida da operação de crédito, deve se relembrar que cumpre ao TCU atuar pautado pelo que seria exigível do BNDES na avaliação dos riscos para o financiamento com recursos federais. Assim, este parecer visa, sobretudo, fornecer elementos ao BNDES e ao TCE-MT, sobre a inadequação de preços, quantitativos e especificações, para que cada ente tome as providências atinentes às suas competências.

Desse modo, considerando que as dúvidas que pairam sobre os serviços com sobrepreços derivam, sobretudo, de alterações nas especificações e inconsistências nos quantitativos, é recomendável transmitir essas conclusões ao TCE-MT, para adotar as medidas que entender pertinentes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior com as seguintes propostas de encaminhamento:

I) considerar insuficientes as justificativas da SECOPA-MT, acolhendo apenas as justificativas apresentadas para o serviço canaleta de piso em alvenaria, revisando o sobrepreço total para R\$ 10.429.349,26 (anexo II);

II) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, em observância ao Protocolo de Cooperação firmado com o Tribunal de Contas da União em 11 de maio de 2010, informando que, apesar das limitações da presente análise, e mesmo após as justificativas da SECOPA-MT, foram identificados:

(i) indícios de sobrepreço decorrente de preços acima dos referenciais de mercado no mínimo nos serviços bus way, pisos resinados, impermeabilização de arquibancadas e

caixilhos com vidros fixos de 8mm, em inobservância ao previsto no art. 125 da Lei 12.465 de 2011 (LDO 2012);

(ii) graves inconsistências nas composições e no detalhamento do serviço lavatório especial 01, que dificultam a determinação precisa do preço de mercado para o serviço;

(iii) que, com a assinatura do 9º termo aditivo ao contrato 009/2010, houve superação do limite de 25% de aditivo, em inobservância ao previsto no art. 65, parágrafo 1º, da Lei 8.666, de 1993;

III) em consonância com as deliberações anteriores (acórdãos 845/2011 e 3296/2011, ambos do Plenário), encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como das análises que a fundamentam:

(i) ao Ministério do Esporte; à Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal;

(ii) ao Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; ao Governador do Estado do Mato Grosso e ao Presidente do Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014;

(iii) ao Procurador-Geral da República, para subsidiar as atividades do Grupo de Trabalho Copa 2014 instituído no âmbito do Ministério Público Federal; à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso e ao Ministério Público do Estado do Mato Grosso;

(iv) ao Ministro-Chefe da Controladoria Geral da União.

restituir os autos à SecexEstataisRJ, a fim de avaliar os possíveis impactos da presente análise no acompanhamento da operação de crédito da Arena Pantanal.”

Por sua vez, o Diretor da 1ª Divisão da Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e Edificações teceu algumas considerações importantes:

“

1. Antes de adentrar ao mérito da proposta lançada na instrução precedente, importa tecer algumas considerações acerca da atuação do Tribunal de Contas da União nos processos de financiamento do BNDES. Para tanto, resgato argumentação que outrora fundamentou proposta desta subunidade técnica no âmbito do TC 004.911/2010-5, a qual resultou no Acórdão n. 641/2010-TCU-Plenário. O seguinte trecho da Proposta de Deliberação do Relator sintetiza meu pensamento a respeito da divisão de responsabilidades entre o TCU e os Tribunais de Contas Estaduais, quando se trata de empréstimos do BNDES:

3. De fato, o exame levado a efeito pela unidade instrutiva, ao qual anuo, incorporando os argumentos lá expendidos às minhas razões de decidir, demonstra que o presente caso não se amolda ao feixe de competências constitucionais e legais deste Tribunal de Contas da União.

4. Com efeito, as operações de crédito entre o BNDES e Estados da Federação, por possuírem natureza de contrato oneroso de financiamento, não se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU. Transcrevo, por oportuno, excerto do Voto condutor do Acórdão n. 1.527/2006 – Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que aborda a matéria em foco:

“Nos termos do art. 71 da Constituição Federal, compete ao TCU a fiscalização da aplicação de recursos oriundos de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres repassados pela União aos estados, Distrito Federal ou municípios, além da competência para julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo aos cofres da União.

Ocorre que a natureza dos recursos recebidos pelo município de Jundiaí/SP do BNDES é de contrato oneroso de financiamento, onde se pactuou o pagamento do principal, juros e reserva de crédito, sem se desconsiderar a garantia dada pelo Município consubstanciada em parcelas ou quota-partes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Assim, não se verifica a competência discriminada no art. 71, I e VI, da Constituição Federal, para o Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos pelo município de Jundiaí - SP do BNDES, ante a natureza contratual envolvida no ajuste.

Nesse sentido, não há falar em similitude com a fiscalização exercida pelo TCU em face de recursos recebidos por força de convênios, acordos ou ajustes com a União, e em decorrência de contrato oneroso de financiamento, ante a natureza distinta de ambos.

No caso em análise, os recursos auferidos pelo município de Jundiaí/SP em decorrência do multicitado contrato incorporam-se ao seu patrimônio, motivo por que emerge a competência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para fiscalizar a sua correta aplicação.

Se, por outro lado, esses recursos fossem transferidos ao município de Jundiaí/SP por meio de convênios, acordos ou ajustes celebrados com a União, estaria estabelecida a constitucional competência do TCU para fiscalizar a correta aplicação desses dinheiros públicos federais, conforme jurisprudência desta Corte de Contas (Decisão n. 1.125/2002-Plenário-TCU, TC 007.113/2000-6).

Dessa forma, não se verifica a competência de o TCU fiscalizar a aplicação dos multicitados recursos, motivo por que não deve ser conhecida a presente Representação, sem embargo de se encaminhar cópia do Acórdão a ser proferido, do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e ao Ministério Público do Estado de São Paulo.”

5. Ao precedente citado por Sua Excelência para embasar seu Voto, acresço as Decisões Plenárias ns. 306/1998, 737/1998, 1.007/2000, 208/2001, e 1.125/2002, que veicularam entendimento no sentido de que não cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de recursos decorrentes de contratos onerosos. (destaques acrescidos).

2. Apesar do exposto, sendo inquestionável que as obras das Arenas são imprescindíveis para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo país quando da candidatura para sediar a Copa do Mundo de Futebol de 2014, esta Corte de Contas foi instada, por demanda da própria sociedade, a se manifestar na forma de um monitoramento mais acurado das operações de crédito levadas a efeito pelo BNDES no Programa ProCopa Arenas.

3. Não é demais ressaltar que a este Tribunal cumpre atuar neste caso pautado por (i) o que seria exigível do BNDES para avaliar os riscos para o financiamento com recursos federais, e (ii) sempre em estrita colaboração com a Corte de Contas Estadual, a quem constitucionalmente compete fiscalizar a aplicação dos recursos do empréstimo,

acompanhando a execução da obra, conforme demonstram os relatórios disponíveis em www.tce.mt.gov.br/copa.

4. O acompanhamento da operação de crédito entre o BNDES e o Governo do Estado do Mato Grosso foi iniciado pelo TCU em 2010 (Acórdão 2.298/2010-TCU-Plenário), tendo a primeira fiscalização na Arena Pantanal resultado no Acórdão n. 845/2011-TCU-Plenário, o qual, em síntese, expediu alertas e determinações ao BNDES no sentido de que (i) a análise de conformidade dos custos, dos métodos executivos e dos prazos de execução é parte do processo de aprovação e liberação das parcelas de financiamento (item 9.1 da deliberação), e (ii) cabe ao BNDES adotar as salvaguardas necessárias à operação de crédito (item 9.2.2).

5. No ano de 2011, as unidades técnicas deste Tribunal avaliaram os documentos relativos ao projeto executivo e entenderam que a contratação da obra, até aquele momento, fora vantajosa à Administração Pública, por apresentar desconto da ordem de 11% em relação ao orçamento estimado originalmente (TC 015.230/2011-2). Desse modo, por meio do Acórdão n. 3269/2011-TCU-Plenário, o BNDES foi cientificado de que não existiam óbices para a liberação de parcelas acima de 20% do total de financiamento. Não obstante, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT) foi cientificado sobre a identificação de sobrepreços unitários em determinados serviços, a exemplo das fundações, cuja metodologia de execução fora alterada em relação à do projeto original, o que levou à conclusão do TCU de que “existe a possibilidade de perda de desconto do contrato, após a formalização de termos aditivos” (item 9.4.5.2 do Acórdão n. 3269/2011-Plenário). Esse ponto da perda do desconto será retomado adiante.

6. O relatório que fundamentou a referida deliberação registrava as seguintes informações, de utilidade para compreender os valores envolvidos no financiamento:

- (i) valor total orçado pela Administração da ordem de R\$ 405,31 milhões (valor que não inclui o mobiliário esportivo, os quais foram parcelados em licitação distinta da obra, conforme adiante);
- (ii) proposta vencedora da licitação no montante aproximado de R\$ 342,06 milhões, evidenciando desconto original de 15,61% em relação ao orçado, e elidindo indícios de sobrepreço global da ordem de R\$ 7,4 milhões, conforme análise expedita empreendida em 2011 pela Secob-3 (à época sem o projeto executivo);
- (iii) valor financiado pelo BNDES da ordem de R\$ 392,95 milhões, o qual, somado à contrapartida do Estado de Mato Grosso, de R\$ 140,38 milhões, totaliza R\$ 533,33 milhões destinados à obra da Arena;
- (iv) possibilidade de desoneração de tributos por meio do Recopa (Lei n. 12.350/2010), com eventuais impactos na redução dos custos da obra; e
- (v) garantias do contrato e operação de financiamento do BNDES por meio de “parcelas ou quotas-parte do (...) FPE e do IPI-Exportação”, de modo a proteger o erário federal, “tendo em vista serem os recursos que compõem o funding do BNDES subsidiados pelo Tesouro Nacional e pelo FAT”, conforme ressaltou a 9ª Secex na sua instrução à época (págs. 1 e 6 do relatório que precedeu o Acórdão n. 3269/2011-TCU-Plenário).

7. Como limitações das análises técnicas empreendidas à época (2011), o Voto do Exmo. Ministro-Relator registrou que: (i) “não fez parte do escopo a análise de adequação das soluções de engenharia adotadas, pois se encontram na esfera de discricionariedade dos gestores e projetistas”; (ii) “não foi empreendida a conferência de quantitativos, em virtude da falta de apresentação das memórias de cálculo detalhadas”; e (iii) até o 5º termo aditivo, o acréscimo de valores representava 5,09% do valor total do contrato, não representando riscos, pois o desconto remanescente era de 11,31% em relação à estimativa original. Tais premissas acerca da limitação do escopo e dos parâmetros para

avaliação de riscos do contrato de financiamento são mantidas na presente análise.

8. No acompanhamento relativo ao ano de 2012, objeto destes autos, foi prolatado o Acórdão n. 399/2013-TCU-Plenário, o qual (i) notificou o Ministério do Esporte sobre a necessidade de atualização da matriz de responsabilidades, especialmente os valores, bem como (ii) determinou à esta unidade técnica especializada que avaliasse a regularidade do 7º Termo Aditivo do contrato, especialmente em relação à adequação dos valores aos paradigmas de mercado, de modo a aferir a finalidade e a probidade do objeto de financiamento.

9. Conforme visto na instrução precedente, mesmo após a manifestação da Secopa (peça 84, ratificada pelo Ofício nº 299/GS/Secopa/2014, de 25/4/2014, à peça 95) os indícios de sobrepreço remanescente no 7º T.A. alcançam o montante de R\$ 10,4 milhões, ou seja, 2,6% do valor financiado pelo BNDES (R\$ 392,95 milhões).

10. A instrução relata que poucos pontos foram ajustados pela Secopa-MT, apesar da clareza com que as incorreções nas composições de preços unitários dos serviços mais relevantes foram expostas na instrução anterior (peça 70).

11. Em adição às análises empreendidas, as quais refutaram ponto a ponto aos argumentos da Secopa, adiciono que (i) ao contrário do esperado, a Secopa não procurou justificar pormenorizadamente os preços questionados, limitando-se a reproduzir as análises desta unidade especializada e a apresentar novas composições de preços sem justificar suas premissas, que muitas vezes revelaram altos índices de perdas de material (como 10% indistintamente para barramentos blindados, vidros e pisos resinados); (ii) em vários pontos da manifestação, a Secopa lança mão do argumento de que “o preço é contratual” (por exemplo, peça 95, págs. 8, 20, 63 e 85), não justificando, por exemplo, porque a taxa de BDI e os salários da mão de obra são maiores que os patamares de mercado (ex.: Acórdão n. 2622/2013-TCU-Plenário e Sinapi, respectivamente); (iii) para boa parte do acréscimo de valor da obra se refere a incrementos nos quantitativos, a exemplo dos barramentos blindados (bus way) que sofreram acréscimo de 255% em relação às quantidades original (em metros), sem que houvesse justificativa que apontasse a necessidade de tamanha revisão dos projetos, os quais, frise-se, já estavam em nível executivo; e (iv) há indícios de que alguns serviços podem ter sido executados com especificações inferiores àquelas de projeto.

12. Quanto ao último ponto (incertezas sobre a especificação real dos serviços), o auditor levantou o caso do barramento blindado, pois a especificação estabelecia o material em cobre, mas o levantamento de preços e as fotos apresentavam material em alumínio, menos oneroso. Acrescento ainda outro item: o “piso resinado 02”. A Secopa acolheu a parcialmente a redução de preços proposta pela unidade técnica, resultando em expressiva redução de R\$ 1.368,00/m² (contrato original) para R\$ 156,44/m² (nova composição). Contudo, há uma observação na nova composição de preços com sugestão de produto diferente do especificado, conforme se observa à peça 95, pág. 73, que indicaria a possibilidade de substituição do produto especificado “Sikafloor 20N Pur Cem” por “sugestão: SikaFloor 207”. Não há evidências acerca de qual foi o produto efetivamente utilizado, razão pela qual deve o TCE-MT atentar para tais observações constantes das composições de preços apresentadas agora pela Secopa. Da mesma forma, as inconsistências identificadas nas composições de preços das 278 unidades de “lavatórios especiais 01”, com preços unitários que variam de R\$ 4.228,96 (comprimento 1,35metros) a R\$ 19.477,61 (9,94 metros), podem resultar em expressivas economias.

13. No entanto, em coerência com as deliberações anteriores desta Corte de Contas, o reduzido percentual de sobrepreço, inferior a 3% do montante financiado, por si só

também não se revela suficiente para obstar o valor remanescente de 3% dos recursos financiados pelo BNDES (conforme visto adiante), ainda mais quando o que está sob o julgamento deste Tribunal é a finalidade do processo de financiamento, e não os detalhes pormenorizados da aplicação diária de recursos da obra, incumbência precípua do TCE/MT.

14. Há que se ponderar ainda que, conforme apontado na instrução, o valor total da obra sofreu novo acréscimo, no montante de R\$ 33,1 milhões, por meio do 9º Termo Aditivo, cujo conteúdo não foi objeto da presente análise.

15. Em consulta ao Portal de Acompanhamento dos Gastos para a Copa do Mundo de 2014 (www.copatransparente.gov.br), o documento mais recente identificado foi a medição de nº 46, de fevereiro/2014, que apresenta um valor total da obra de R\$ 453,21 milhões, tendo o percentual financeiro acumulado em 99,31%. Também do Portal, foi identificada a tabela com os pagamentos, sendo que o tipo “cedido” totaliza R\$ 381,14 milhões (ou 97% do financiado, de R\$ 392,95 milhões), e o tipo “contrapartida” totaliza R\$ 126,78 milhões (ou 90,3% da contrapartida, de R\$ 140,38 milhões), consubstanciando um valor total pago de R\$ 507,93 milhões até 31/1/2014. No entanto, o somatório das notas de empenho vinculadas ao contrato 009/2010 resulta em montante da ordem de R\$ 962,23 milhões, conforme informações presentes no Portal.

16. O Acórdão n. 3269/2011-Plenário também ressaltou a importância do controle social e, por meio dos seus itens 9.2.2 e 9.4, cientificou o BNDES, bem como o Governo do Estado do Mato Grosso, o Ministério do Esporte e o TCE-MT, dentre outros órgãos, que a “tempestiva alimentação do Portal de Acompanhamento dos Gastos para a Copa do Mundo de 2014 (www.copatransparente.gov.br) é condição para o regular fluxo de recursos aos financiamentos”. A esse respeito, cabe informar que o Portal não vem atualizando campos como o “Cronograma Etapas”, com as datas realizadas de cada etapa da obra, e nem o “Quadro de Controle Orçamentário”. No cronograma, a última informação disponível preenchida é a data das estruturas de concreto, em 31/5/2013, enquanto que no controle orçamentário, foram preenchidos apenas os anos de 2010, 2011 e 2012. Há dentre os Anexos relatórios fotográficos da CGU, sendo o mais recente datado de 8/8/2013.

17. Como visto, o valor da licitação da obra não contemplou mobiliário esportivo. No portal *Copa Transparente* foi identificada licitação 002/2013, no valor de R\$ 18.483.927,61, para contratação de empresa especializada para o “fornecimento e instalação de mobiliário esportivo”, na modalidade RDC presencial, tendo como vencedora a empresa Kango Brasil Ltda.

18. Segundo informações da imprensa (www.estadao.com.br), mesmo sem ainda estar completamente pronta, pois das 41.390 cadeiras pouco mais de 30 mil haviam sido instaladas até o início de maio, a Arena já sediou três partidas (em 2/abril, 26/abril e 1º/mai), e tem uma quarta partida programada para 18/5. O estádio passará a ser administrado pela Fifa a partir de 23 de maio, e sediará quatro jogos da Copa.

19. Por fim, conforme apontamento da 9ª Secex, “empreendimentos que envolvem a construção de arenas para eventos do tipo Copa do Mundo consomem, em média, apenas nas obras de construção dos estádios (ou das arenas) recursos da ordem de R\$ 400.000.000,00 (...) a R\$ 500.000.000,00 (...), com certa margem de tolerância” (peça 4, pág. 4 do TC 015.230/2011-2). No caso da Arena Pantanal, mesmo considerado o valor global atual da obra, de R\$ 453,21 milhões, somado aos equipamentos esportivos complementares, de R\$ 18,48 milhões, tem-se R\$ 471,69 milhões, portanto dentro da faixa esperada e abaixo do valor total originalmente previsto de R\$ 533 milhões (somando o

empréstimo do BNDES com a contrapartida). No entanto, a instrução da Secob-1, reproduzida no relatório que fundamentou o Acórdão n. 3.269/2011-TCU- Plenário indicava um custo médio por assento de R\$ 8.457,81 (considerando 42.500 lugares), e esse valor paramétrico foi elevado para R\$ 11.396/assento (considerando obra e equipamentos, no total de R\$ 471,69 milhões, divididos por 41.390 lugares, na configuração para a Copa). Portanto, cabe ao TCE-MT a palavra final também sobre a manutenção da vantagem da contratação para o Governo do Mato Grosso. Do ponto de vista do financiamento com recursos federais, estando a obra praticamente concluída, os riscos para o cumprimento da finalidade do financiamento são mitigados, cabendo apenas à SecexEstataisRJ confirmar se as garantias oferecidas pelo estado de Mato Grosso ao BNDES são suficientes para garantir o adimplemento das obrigações.

20. *Diante do exposto, anuo ao posicionamento lavrado pelo Auditor, submetendo os autos à consideração superior adicionando as seguintes propostas adicionais àquelas já lançadas na instrução precedente:*

(...)

II) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (...) informando:

(iv) da necessidade de avaliar os impactos aos cofres estaduais da perda do desconto do contrato após a celebração de todos termos aditivos, em atenção ao alerta contido no item 9.4.5.2 do Acórdão n. 3269/2011-TCU-Plenário.

IV) comunicar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), à SecexEstataisRJ e ao BNDES, de que a presente análise sobre os preços do 7º termo aditivo do contrato da obra da Arena da Pantanal não considerou os incentivos fiscais da Lei 12.350/2010 (Recopa), a fim de que adotem as providências cabíveis, em atenção ao item 9.2.1 do Acórdão n. 3.269/2011-TCU-Plenário;

V) restituir os autos à SecexEstataisRJ, a fim de avaliar os possíveis impactos da presente análise no acompanhamento da operação de crédito da Arena Pantanal, em particular a suficiência das garantias prestadas ao BNDES e a atualização das informações do Portal de Acompanhamento dos Gastos para a Copa do Mundo de 2014 (www.copatransparente.gov.br), em atenção aos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão n. 845/2011-TCU-Plenário e item 9.2.2 do Acórdão n. 3.269/2011-TCU-Plenário.”

VOTO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento de operação de crédito destinada a financiar a realização do projeto da Arena Multiuso Pantanal, em Cuiabá/MT, celebrada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -BNDES e o Estado do Mato Grosso, ação que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014.

Ao analisar Relatório de Acompanhamento de 2012 das referidas operações creditícias, o Tribunal, por meio do Acórdão 399/2013-TCU-Plenário, exarou a seguinte determinação:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento, realizado em face da determinação prevista no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa às obras de construção da Arena Pantanal, formalizada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e

Social – BNDES e o Estado do Amazonas, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. determinar à SecobEdif, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, que promova a avaliação da regularidade do 7º Termo Aditivo firmado no âmbito do contrato 009/2010, pactuado entre o Governo do Estado do Mato Grosso e o Consórcio Santa Bárbara/Mendes Júnior, especificamente com relação à adequação do ajuste com relação aos paradigmas de mercado, de modo a avaliar a finalidade e a probidade do objeto de financiamento realizado pelo BNDES para a construção da Arena Multiuso Pantanal;”

Consoante os fundamentos da deliberação transcrita, o 7^a Termo Aditivo ao Contrato 009/2010, destinada à edificação da Arena Pantanal, implicou acréscimo de R\$ 60.656.143,80 ao valor original da avença. Esse fato chamou a atenção desta Corte de Contas para a necessidade de verificar se, efetivamente, os desembolsos financeiros, realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, contribuíam para a plena satisfação do objeto financiado, segundo a pauta de princípios que regem a Administração Pública, sobretudo os da eficiência, legalidade e moralidade administrativas.

Premido pelo mesmo zelo que lhe reserva o mister constitucional, este Tribunal já havia determinado ao BNDES, mediante Acórdão 845/2011-Plenário, que:

“9.2.1 abstenha-se de liberar recursos referentes a qualquer um dos financiamentos de projetos inseridos no Programa ProCopa Arenas em que venham a ser constatados indícios de irregularidades pelos órgãos federais de controle, até que estes venham a ser elididos, ou então venham a ter seus projetos retificados, com a necessária repactuação do contrato firmado entre o ente federado e a empresa construtora, a exemplo do ocorrido com o Projeto da Arena da Amazônia, que somente deverá ter recursos liberados que excedam 20% do total financiado, depois de elididas as irregularidades consubstanciadas na Nota Técnica n.º 1657/GSGAB/SFC/CGU/PR, emitida pela CGU;

Tais condições foram estendidas a todos os contratos de financiamento dos estádios, agenciados por aquela instituição financeira da União.

Importa consignar, porém, que a atuação do TCU sobre as obras de construção do estádio José Fragelli, ou Arena Multiuso Pantanal, ocorre basicamente por meio da verificação da regularidade do procedimento de concessão de financiamento do BNDES ao Estado do Mato Grosso, esse sim responsável pelo acompanhamento e execução das obras.

O Tribunal de Contas da União deve atuar pautado pelo que seria exigível do BNDES na avaliação dos riscos para o financiamento com recursos federais, sempre em estrita colaboração com a Corte de Contas Estadual

Por tratar-se de recursos financeiros que passam a integrar o orçamento estadual, o controle sobre a regularidade da efetiva aplicação compete ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT). Por sinal, essa Corte Estadual vem desenvolvendo ações de fiscalização contínuas nas obras, como se pode perceber pela visita ao seu site na internet (<http://www.tce.mt.gov.br/copa>).

Logo, a avaliação da regularidade dos preços dos serviços, acrescidos pelo 7^a Termo Aditivo ao Contrato 009/2010, levada a efeito pela Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias

e Edificações (SecobEdif), teve por preciso escopo fornecer subsídios à percepção do risco envolvido no desembolso de recursos financeiros da União, via BNDES, em razão de possíveis irregularidades comprometerem a realização do objeto financiado.

Além disso, em atendimento ao Protocolo de Cooperação firmado com o Tribunal de Contas da União em 11 de maio de 2010, o resultado desse trabalho também será encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, com o que a Corte Estadual poderá esmiuçar os fatos em fiscalizações da execução física do empreendimento.

A análise empreendia pela SecobEdif ateve-se essencialmente às informações disponibilizadas pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA 2014 em Mato Grosso (SECOPA-MT). Na documentação encartada pelo órgão estadual (peça 49), constam duas mídias em *compact discs* – CDs, com o processo que culminou na celebração do termo aditivo, bem como diversos projetos e especificações técnicas.

A obra não foi visitada pela Unidade Técnica, devendo, assim, as questões que precisarem de detalhamento quanto à quantificação e efetiva execução dos serviços serem dirimidas pelo TCE/MT via inspeção *in loco*, a quem incumbe constitucionalmente o acompanhamento da realização física das obras.

Conforme registrou a instrução inicial da Unidade Técnica (peça 70), não foi contabilizada na planilha orçamentária do 7º Termo Aditivo a redução do valor do Contrato 009/2010 em decorrência das desonerações fiscais oriundas da Lei 12.350, de 20/12/ 2010. O diploma legal dispôs sobre medidas tributárias referentes à realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e instituiu o Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (Recopa). Com a edição dessa lei, as obras habilitadas no regime especial podem se beneficiar com a isenção dos seguintes tributos federais: Imposto de Importação (II); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição para o PIS/Pasep; e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

No caso da Arena Multiuso Pantanal, o assunto foi tratado no âmbito do 6º termo aditivo (peça 51). Pela importância desse documento, convém transcrever alguns trechos do seu conteúdo:

Art. 1º O presente termo aditivo tem por objetivo expurgar a aplicação do PIS/COFINS da taxa do BDI e dos impostos ICMS, IPI e II constantes da planilha de custos da contratada, passando a vigorar a taxa do BDI e a planilha orçamentária revisada conforme anexo II.

§1º Em razão da alteração descrita no caput, o valor do contrato fica deduzido de R\$ 15.826.637,91..., consoante com o cronograma físico-financeiro revisado em anexo;(grifos acrescidos)

A desoneração proveniente do regime tributário é tratada no TC 003.464/2013-0, sob responsabilidade da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

Considerando que a redução advinda do Recopa, mencionada acima, não foi contabilizada na planilha orçamentária contratual após o 7º termo aditivo, houve elevação indevida do valor do contrato para R\$ 420.113.185,74. Entretanto, em consulta ao sistema geobras, no site do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE/MT), a Unidade Técnica confirmou a informação de que o valor atual da obra é de R\$ 404.286.547,83 (peça 52), correspondendo exatamente ao valor do contrato constante do 7º termo aditivo, subtraído do valor da desoneração (R\$ 15.826.637,91).

Uma vez que toda a documentação fornecida pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo Fifa 2014 em Mato Grosso desconsidera a aludida desoneração, as análises empreendidas pela

Unidade Técnica circunscreveram-se aos valores unitários e composições dos serviços constantes do 7º termo aditivo.

Na aferição dos preços unitários e na composição dos serviços, a SecobEdif adotou algumas premissas metodológicas. Com base na curva ABC, considerou amostra dos principais itens de serviço materialmente relevantes do contrato (47% da avença), a qual foi calculada sobre o aditivo real de R\$ 94.750.508,72. De forma conservadora, utilizou como referências os percentuais de Bônus e Despesas Indiretas (BDI) de 25,81% e de encargos sociais de 127,32%, constantes do edital de licitação que originou o contrato (Observação: o BDI utilizado no contrato foi de 34,80%; o BDI máximo referenciado pelo Acórdão 2409/2011 – TCU – Plenário é de 25,30%, para obras de edificações com valores acima de R\$ 150 milhões; e os encargos sociais previstos no SINAPI para o Estado de Mato Grosso era de 121,10%). Utilizou os custos de mão de obra em relação aos serviços referenciados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, para o Estado de Mato Grosso, à exceção dos encargos sociais adotados com base no contrato. Por fim, considerou as informações disponibilizadas em catálogo e informações do fabricante de insumos e produtos específicos envolvidos na composição de serviços não referenciados no sistema SINAPI.

Conforme instrução inicial peça 70, a Unidade Técnica encontrou indícios de sobrepreço no valor de R\$ 15.413.613,45, o que representa 34,64% da amostra analisada ou 25,41% do valor do 7º termo aditivo. Os principais serviços com indícios preços em desconformidade com os paradigmas de mercado foram:

- *bus way* (sistema de condução de energia elétrica em baixa tensão por barramento blindado);
- cabo de cobre eletrolítico #240mm²;
- piso resinado 3;
- piso resinado 2;
- impermeabilização de arquibancadas 01 e piso resinado 04;
- canaleta de piso em alvenaria;
- caixilho com vidros fixos e perfis “U” de alumínio;
- lavatório especial 01.

Além dos indícios de sobrepreço em itens de serviços do 7º Termo Aditivo ao Contrato 009/2010, a SecobEdif também identificou extração do limite de 25% para a celebração de aditivos, ao arrepio do disposto no artigo 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993. Para chegar a essa conclusão, a Unidade Técnica baseou-se na jurisprudência majoritária desta Corte de Contas, a exemplo no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário, segundo o qual:

“...reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal”.

De acordo com a instrução, o valor global do 7º Aditivo - de R\$ 60.656.143,80 – é inferior ao somatório dos itens de serviço acrescidos no aditamento, cuja quantia é de R\$ 94.750.508,72 (peça 25, p. 65). Assim, supondo que a última versão da planilha contratual esteja correta, é possível afirmar que, se o valor global do aditivo é de R\$ 60.656.143,80, houve supressões de serviço no valor de R\$ 34.094.364,92. Ou seja, os acréscimos e supressões foram analisados conjuntamente, compensando-se

parcialmente, em contrariedade à inteligência da Lei 8.666/1993. Dessa forma, restaria transfigurado o objeto inicial que serviu de base ao procedimento licitatório.

Ao aplicar o correto entendimento desta Corte de Contas quanto ao cálculo do limite de alteração contratual, em obediência ao disposto no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, o percentual de 25% não poderia superar o montante de R\$ 85.515.001,99, como demonstra o quadro abaixo:

JURISPRUDÊNCIA TCU (Acórdão 749/2010-Plenário)	
Valor inicial	342.060.007,96
Supressões (1º e 7º termos aditivos)	34.122.732,92
Saldo	307.937.275,04
Aplicação do limite legal (25% x 342.060.007,96)	85.515.001,99
Valor final máximo do contrato (c/aditivos)	393.452.277,03

Entretanto, o limite legal de aditivo foi superado, pois apenas o 7º termo aditivo, de mais de R\$ 94 milhões, ultrapassou o valor de R\$ 85 milhões. Conforme apontado na instrução, a extração desse limite é ainda agravada pois a obra sofreu novo acréscimo de valor, no montante de R\$ 33,1 milhões, por meio do 9º Termo Aditivo.

Em todo o caso, deverá o TCE/MT ser informado da necessidade de avaliar os impactos aos cofres estaduais da perda do desconto do Contrato 009/2010 após a celebração de todos termos aditivos, em atenção ao alerta contido no item 9.4.5.2 do Acórdão 3.269/2011-TCU-Plenário

Regularmente instada a se manifestar sobre os indícios de sobrepreço e a extração do limite legal de aditivos, a Secretaria Extraordinária da Copa FIFA 2014 de Mato Grosso (SECOPA-MT), logrou justificar, em parte, as irregularidades. De acordo com a instrução da SecoEdif, a SECOPA-MT acolheu parcialmente as impugnações inicialmente feitas pela Unidade Técnica, a resultar na redução de, apenas, R\$ 3.247.737,21 no valor do 7º termo aditivo (peça 84, p.102). Essa redução deriva da revisão dos preços dos seguintes serviços: piso resinado 03, piso resinado 02 e caixilho com vidros fixos em perfis “U” de alumínio e lavatório especial 01.

Porém, essas reduções foram consideradas pela SecoEdif insuficientes para demonstrar a adequação dos preços aos paradigmas de mercado, tendo em vista a apresentação de novas composições com informações inconsistentes, quais sejam: *busway* (inconsistência no coeficiente de produtividade e no tipo de material do barramento); piso resinado 03 (modificação na especificação tornou o quantitativo inconsistente); piso resinado 02 (inclusão indevida de ajudante); impermeabilização de arquibancadas e piso resinado 04 (serviços considerados em duplicidade); caixilho com vidros fixos em perfis “U” de alumínio e lavatório especial 01 (composições incoerentes com a realidade da obra e do projeto).

Especificamente em relação ao fornecimento e instalação de barramentos de energia elétrica *busway*, foram analisados apenas os barramentos de capacidade de corrente de 3200A e 3500 A, por integrarem a curva ABC. Tal fato, porém, não afasta a necessidade de o TCE-MT verificar a adequação dos preços de todos os demais barramentos blindados, os quais também apresentam valores acima dos referenciais de mercado.

Outro fato relevante a ser averiguado pela Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso refere-se à adoção injustificada, pela SECOPA-MT, de valores de BDI e de mão de obra expressivamente superiores aos adotados em obras similares, conforme jurisprudência desta Corte de Contas e do sistema SINAPI.

Em suma, mesmo considerando as alterações a serem promovidas pela SECOPA-MT, ainda assim, remanesce sobrepreço de R\$ 10.429.349,26, demonstrada no anexo II do Relatório que antecede a esse voto. Esse cálculo não contempla eventual valores excessivo do serviço “lavatório especial 01”, tendo em vista as inconsistências identificadas na composição e no detalhamento do respectivo projeto.

Em epílogo, cabe-me tecer algumas considerações acerca do impacto dos indícios de irregularidade em relação ao risco de desembolso das parcelas remanescentes financiadas pelo BNDES.

Conforme salientei no voto condutor do Acórdão 1.204/2014-TCU-Plenário, o qual apreciou Relatório de Acompanhamento da operação de crédito, referente ao exercício de 2013 (TC 029.358/2013-2), não foi identificado risco de utilização dos recursos federais transferidos pelo BNDES ao Estado de Mato Grosso na aplicação de despesas em pagamento de serviços com sobrepreço, decorrentes do 7º Termo Aditivo ao Contrato 009/2010.

Em consulta ao site do portal da transparência para a copa do mundo (<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/financiamentos/detalhe.seam?instituicao=2&assunto=instituicao>), foi confirmada a informação de todo o recurso contratado via empréstimo já haver sido liberado pelo agente financiador. Assim, considerando que o ajuste para a construção da arena é de aproximadamente R\$ 420 milhões e o valor do contrato de financiamento é de R\$ 285 milhões, pode-se afirmar que os indícios de sobrepreço apurados nessa fase da obra não têm o condão de atingir a parte financiada pelo Governo Federal, via BNDES.

Ademais, ainda que se considerasse eventual comprometimento dos recursos agenciados pelo BNDES com o pagamento de serviços ora impugnados, o que se admite apenas a título de argumentação, o diminuto percentual de sobrepreço, inferior a 3% em relação ao montante global do financiamento, não recomendaria interrupção do fluxo financeiro da União ao empreendimento. Isso porque a obra encontra-se em estágio terminal e uma eventual paralisação, por certo, implicaria prejuízos consideráveis ao Erário tampouco conviria ao interesse público primário consistente na plena conclusão dos trabalhos avençados em compromissos internacionais.

Devem, portanto, os indícios de irregularidades que vierem a ser confirmados pelo exame amiúde do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso serem objeto de adoção das providências cabíveis por aquele órgão a fim de corrigir os desvios identificados e promover as medidas necessárias à reparação de eventual dano aos cofres estaduais.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de maio de 2014.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator