



Processo nº: 30101/10 (3 volumes e 3 anexos)

Origem: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil-
NOVACAP

Assunto: Contrato

Montante em exame: R\$ 696.648.486,09

Ementa: Edital de Concorrência de Pré-Qualificação nº 001/2009 (R\$ 702.784.333,62). Acompanhamento do contrato firmado com o Consórcio Brasília 2014. Unidade Técnica manifesta-se por determinações e recomendações à Novacap. Voto convergente.

Cuidam os autos do acompanhamento das obras de reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília, licitada por meio da Concorrência de Pré-Qualificação nº 001/2009-ASCAL/PRES, da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, conforme determinado pela Decisão n.º 4898/2010.

A Unidade Técnica ressalta que, como o Tribunal não especificou as questões a serem fiscalizadas, o presente trabalho buscou alcançar seus objetivos por meio de respostas a um questionário previamente estabelecido no planejamento (fls. 164/165). As questões foram formuladas em função de deliberações anteriores,



características peculiares da obra e de experiência em outras fiscalizações, quais sejam:

- A Decisão Plenária nº 1833/2010 está sendo devidamente atendida pela Novacap?
- Os serviços medidos são os efetivamente executados conforme especificações, caderno de encargos e quantidades aprovadas?
- Os preços contratados contemplam as recentes alterações tributárias (MP 497 de 27.7.2010)?
- Os serviços executados estão compatíveis com cronograma físico aprovado e com o prazo estabelecido pela FIFA?
- A Novacap está exercendo a fiscalização conforme os procedimentos aplicáveis?

Quanto ao **atendimento da Decisão Plenária nº 1833/2010**, a análise foi dividida nos tópicos a seguir:

III.1.1- Verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para a realização da obra, antes da assinatura do contrato (item IV-a).

A instrução ressalta que, em virtude da suspensão do Convênio n.º 323/2009 firmado entre a Terracap e a Novacap, o Tribunal determinou que a Novacap indicasse a nova fonte de recursos que custeará as obras de reforma do estádio, conforme Decisão n.º 6496/2010 (Processo n.º 12987/10).

Registra que, até a finalização deste trabalho, a informação solicitada não havia sido encaminhada, podendo apenas afirmar que existiam recursos suficientes para o exercício de 2010.

Faz, então, a seguinte consideração: “26. Assim, dada a indefinição relativa aos recursos, não se mostra atendida esta determinação. No entanto, isso não merece maiores desdobramentos, nesta oportunidade, em função de o assunto ter tomado rumo diverso no âmbito deste Tribunal, e por se tratar de uma obra cujo o cronograma exige do gestor o início e a continuidade dos serviços.”



III.1.2- refazimento da composição de preço unitário CPU-73 e CPU-76, de modo que passem a considerar o uso de agregado convencional, provenientes do DF. (Item IV-b)

Ao apreciar a composição de preço apresentada pela jurisdicionada, o Corpo Técnico conclui que a Novacap deverá repactuar o contrato, tendo feito as observações a seguir:

“34. No caso da areia artificial (areia gnaisse), utilizada pelo Consórcio, o preço é 98%¹ superior à areia artificial (areia calcária) encontrada no mercado de Brasília. Assim, em virtude dos elementos apresentados, consideramos que a Determinação contida no item IV.b da Decisão nº 1833/10 não se mostra completamente atendida.

35. Cabe à Novacap repactuar o contrato alterando a natureza mineralógica e o preço da areia artificial conforme exigência desta alínea da Decisão. Tal alteração reduzirá o preço do contrato em R\$ 1.330.561,02² (um milhão, trezentos e trinta mil, quinhentos e sessenta e um reais e dois centavos), conforme a soma dos valores totais das tabelas 5 e 6 a seguir:”(...)

III.1.3- redução do percentual relativo ao ISS, no máximo, 1%, com isso a taxa máxima de BDI para a obra não poderá superar 24,5%, considerando a fórmula de cálculo constante no Acórdão TCU nº 325/2007-Plenário (item IV-c).

Em cumprimento a esse item, a jurisdicionada apresentou o detalhamento das taxas de BDI contratadas, conforme documento de fl. 60, sendo que a Unidade Técnica considerou satisfatoriamente cumprida a diligência.

III.1.4- realização de testes preliminares do traço de concreto de modo a verificar a possibilidade de emprego de agregados convencionais, extraídos da região de Brasília, na produção de concreto de alto desempenho especificado no projeto. Em caso afirmativo, repactuação do contrato (item IV-d1).

¹ (R\$99,66/R\$50,32)-1=98,05%

² R\$ 864.838,68 + R\$ 465.722,34 =R\$ 1.330.561,02



Em resposta a esse item, a Novacap informou que o Consórcio Brasília 2014 contratou a empresa Holanda Engenharia Ltda para a realização dos ensaios do concreto. Contudo, o resultado dos ensaios, até a presente data (21.01.2011) não nos foi informado.

A Unidade Técnica salienta que dois auditores desta Corte de Contas viajaram para a sede da empresa Holanda, no estado do Rio de Janeiro, para acompanharem a metodologia da realização desses ensaios e, extraoficialmente, foram informados que os agregados disponíveis na região do DF são adequados à confecção do concreto de alta resistência e não apresentam reatividade relevante. Contudo, a empresa ainda não tinha emitido um laudo oficial.

Registra que tramita nesta Casa o Processo n.º 23857/2010, o qual trata de concorrência lançada pela Novacap para contratação de serviços técnicos compatíveis com a realização desses ensaios, sendo que o certame encontra-se suspenso.

Frisa que, como a Decisão n.º 1833/10 não fixou prazo, tais ensaios devem ser realizados antes da medição e dos pagamentos dos serviços de fornecimento e aplicação de concreto.

Afirma que, a se confirmar a informação fornecida pela empresa Holanda, a utilização de brita e areias disponíveis em Brasília poderá gerar uma economia de R\$ 4.978.510,32, conforme demonstrado na tabela 7 (fl. 492).

Como tais serviços ainda não haviam sido medidos e nem pagos, entende não ser o caso de se propor qualquer ação em relação ao tema, o qual deverá ser objeto de futura averiguação por parte do Tribunal.

III.1.5- Realização de testes nas fôrmas a serem utilizadas pela contratada, para avaliar corretamente o seu índice de reaproveitamento, efetuando, se for preciso, o necessário reequilíbrio contratual, tendo em conta as possíveis reduções de custos decorrentes de um maior reaproveitamento, os quais deverão ser objeto de alteração no valor do contrato (item IV-d2).

No ponto, a Novacap informou que o reaproveitamento das fôrmas será aferido pela fiscalização durante a execução da obra,



e caso seja constatado um reaproveitamento maior que o previsto, o custo unitário deste serviço será reavaliado pelo serviço de orçamento da NOVACAP. Assim, a instrução assevera que a determinação mostra-se em prosseguimento.

III.1.6- Exigência do detalhamento dos custos relativos a mobilização e desmobilização, os quais só deverão ser pagos mediante efetiva comprovação de sua ocorrência (item IV-d3).

A Novacap asseverou que o detalhamento dos custos de mobilização e desmobilização encontra-se em fase de elaboração pelo Consórcio Brasília 2014, e, tão logo esteja pronto, será enviado para esta Corte de Contas, o que deverá ser objeto de futura análise pela inspetoria.

III.2 Os serviços medidos são os efetivamente executados conforme especificações, caderno de encargos e quantidades aprovadas? (QUESTÃO 02)

Os itens de serviços averiguados representaram 80,43% do total medido, e com base nesta amostra, o Corpo Técnico inferiu que a 1ª medição está em conformidade com as especificações, caderno de encargos e quantidades aprovadas.

III.3 Os preços contratados contemplam as recentes alterações tributárias (MP 497 de 27.7.2010)? (QUESTÃO 3)

A Medida Provisória nº 497 institui o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol – RECOM.

Questionada sobre os efeitos que tal normativo geraria sobre o BDI da obra, a Novacap esclareceu que os procedimentos serão avaliados pelo Serviço Jurídico da Companhia e, em seguida, pelo Serviço de Orçamento daquela Companhia, cujos resultados serão enviados ao Tribunal tão logo concluídos.



III.4 Os serviços executados estão compatíveis com cronograma físico aprovado e com o prazo estabelecido pela FIFA? (QUESTÃO 4)

Observou-se que, pelo ritmo atual da obra, em dezembro de 2012 o Estádio Nacional de Brasília estará inacabado, o que inviabilizará que Brasília seja uma das sedes da Copa das Confederações.

Porém, se houver agilidade e harmonia na sequência dos serviços ainda não contratados, e caso sejam solucionadas as questões relativas ao financiamento da obra, a conclusão desta mostra-se factível para o mundial de 2014.

III.5 A Novacap está exercendo a fiscalização conforme os procedimentos aplicáveis ? (QUESTÃO 5)

A instrução registra que as obras a serem realizadas em Brasília para a Copa de 2014, Estádio e mobilidade urbana, entre outras, serão realizadas com participação total ou parcial da Novacap, e, somadas a elas, todas as outras normalmente demandadas (escolas, hospitais etc). Diante disto, coloca em dúvida da capacidade de fiscalização, realizada apenas com os servidores da Novacap, destas obras que envolvem vultosos valores.

Dessa forma, conclui que atualmente a fiscalização se mostra eficaz, no entanto, a equipe real, designada apenas para essa obra, apresenta-se insuficiente e desaparelhada de recursos.

Prosseguindo em sua análise, a Unidade Técnica apreciou outros fatos relevantes, quais sejam:

IV.1 Existência de “Jogo de Planilha” entre os preços contratados e os estimados pela Novacap (Fato Relevante 01)

Quanto a esse aspecto, a Unidade Técnica teceu os seguintes comentários:

“97. O “jogo de planilha”, também conhecido por “jogo de preços”, é um artifício utilizado por licitantes que conseguem prever quais os serviços que terão o quantitativo aumentado,



diminuído ou suprimido ao longo da execução da obra. Com isso manipulam os custos unitários de suas propostas e atribuem custos unitários elevados para os itens que terão o seu quantitativo aumentado ou mantidos, e custos unitários diminutos nos serviços cujos quantitativos serão diminuídos ou suprimidos.

98. *Assim, após as alterações contratuais, o valor global do objeto contratado passa a encarecer em relação ao seu valor de mercado, podendo tornar a proposta vencedora mais desvantajosa para a Administração quando comparada às demais da licitação.*

99. *Em virtude do item 6.1.7.1 do edital, descrito abaixo, a licitação possibilitou que a proposta vencedora, do Consórcio Brasília 2014, fosse elaborada legalmente contendo “jogo de preços”:*

“6.1.7.1 Os preços unitários propostos pelo licitante não poderão ultrapassar mais de 20% (vinte por cento) do valor unitário da planilha de preços da NOVACAP”.

100. *Por decorrência, alguns serviços encontram-se com preços aviltados, enquanto outros estão abaixo do mercado. Esse achado poderá causar antecipação de desembolso financeiro ou elevação do custo do objeto, a depender dos aditivos e supressões firmados durante a execução do contrato.*

101. *Esse assunto ganha relevo a partir das notícias apresentadas na mídia sobre a intenção do governador eleito em reduzir a capacidade do Estádio Nacional de Brasília. Sendo assim, cabe um alerta à jurisdicionada para que nas futuras alterações de quantitativos da planilha, quando possível, preferir os serviços mais vantajosos para a Administração.*

102. *Na tabela apresentada às folhas 101/104 do processo, registramos os itens com sobrepreço acima de 10% em relação ao estimado, que devem ser evitados em futuros ajustes.*

103. *Em contrapartida, relacionamos (às folhas 105/116) os serviços com subpreços, abaixo de 10% do estimados, que devem ser preferidos pela Administração, quando for possível.”*

IV.1 Destino dos insumos provenientes da demolição (Fato Relevante 02)



A grande quantidade de material proveniente das demolições e desmontagens realizadas na obra sugere a interpelação de qual o destino que está sendo dado a esses insumos.

A jurisdicionada informou que a destinação dos resíduos da obra está definida no **Plano de Gestão de Resíduos Sólidos no Canteiro de Obras**, o qual será disponibilizado ao Tribunal tão logo receba a aprovação da diretoria da Novacap.

Sendo assim, a questão mostra-se, até o momento, sem resposta e, portanto, deverá ser objeto de futura análise por parte desta Corte de Contas.

Por fim, são apresentadas as conclusões abaixo transcritas:

“113. O escopo da fiscalização ora relatada teve por orientação buscar responder cinco questões, consideradas as mais relevantes, sobre a reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília.

114. A primeira questão avaliou, sobretudo, o cumprimento da Decisão nº 1833/2010 deste Tribunal de Contas.

115. No que se refere aos recursos orçamentários a Decisão não se mostra completamente atendida, haja vista a suspensão do convênio com a Terracap e indefinição da nova fonte de recursos.

116. Com relação à adequação da taxa de ISS, mostra-se atendida a Determinação.

117. Quanto ao refazimento da composição de preços para utilizar os agregados disponíveis na região de Brasília, entendemos que cabe à Novacap repactuar o contrato alterando a natureza mineralógica e o preço da areia artificial.

118. Quanto ao teste do concreto de alto desempenho, à reutilização das fôrmas e ao detalhamento dos custos de Mobilização e Desmobilização, a Determinação mostra-se em prosseguimento, e deverá ser objeto de futuras averiguações por parte deste Tribunal.

119. Na segunda questão, identificou-se a adequação entre os serviços medidos e os efetivamente executados.

120. Vale ressaltar que a metodologia adotada pela Novacap, para apropriação dos custos administrativos na primeira medição,



fez prevalecer a estimativa da proposta vencedora, incentivando assim o controle e contenção desses gastos pelo Consórcio.

121. A terceira questão, por sua vez, apontou a necessidade de adequar a taxa de BDI às inovações tributárias ocorridas após o contrato. Essa alteração encontra-se em estudo pela Novacap e deverá ser objeto de futura averiguação por parte desta Corte.

122. A penúltima questão, por sua vez, acabou por demonstrar o exíguo prazo existente para conclusão do Estádio, inclusive da impossibilidade, mantendo-se o ritmo atual da obra, de Brasília sediar a Copa das Confederações.

123. Na última questão proposta no planejamento, observamos a vulnerabilidade da fiscalização exercida pela Novacap, mostrando-se insuficiente e desaparelhada.

124. Cabe registrar que, ainda que não previstos para serem tratados nessa assentada, fatos importantes surgiram durante o andamento dos trabalhos, que requereram análise: existência de “Jogo de Planilha” na proposta contratada e destino dado aos insumos provenientes da demolição.

125. Por fim, registra-se que, após a finalização da inspeção aqui relatada, a Novacap fez publicar um termo aditivo ao contrato no sentido de suprimir o valor de R\$ 25.414.369,78. Essa alteração deve-se ao encontro de contas relativas a acréscimos e supressões de serviços, e devem ser analisadas, por parte do Tribunal, em futuras inspeções.”

As sugestões são no sentido de que o egrégio Plenário:

“I - tome conhecimento da Informação nº 01/2011-NFO, bem como dos documentos acostados aos autos;

II – considere:

i. Quanto a Decisão nº 1833/2010, item IV:

a) Não atendido o item a, sem gerar necessidade de outras deliberações, tendo em vista o exposto no § 26 e à diligência determinada na Decisão nº 6496/10;

b) parcialmente atendido o subitem b;

c) atendido o subitem c;



d) em prosseguimento o cumprimento das determinações contidas nos subitens d1, d2 e d3;

ii. atendido o item II da Decisão nº 4898/2010;

III – determine à Novacap que:

i. repactue o Contrato nº 523/2010, firmado com o Consórcio Brasília 2014, alterando a natureza mineralógica e conseqüentemente o preço da areia artificial inserida na composição dos concretos de 20 e 25Mpa (CPU-73 A-R, CPU-73R-B e CPU 76R), no prazo de 30 (trinta) dias;

ii. comunique a esse Tribunal, tão logo sejam implementadas as medidas adotadas por essa Companhia para dar cumprimento ao subitem “d” do item IV da Decisão nº 1833/2010, como também as medidas para adequar o BDI à alteração tributária promovida pela MP nº 497/10;

iii. encaminhe ao Tribunal, tão logo seja aprovado pela Novacap, o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos do Canteiro de Obras, contendo o destino dos insumos extraídos pela demolição e desmontagem realizadas na obra;

iv. avalie a suficiência dos recursos, humanos e materiais, da equipe de fiscalização para desempenho de forma independente da sua tarefa;

IV - alerte a Novacap, tendo em vista a possibilidade de “Jogo de Planilha”, que nas futuras alterações de quantitativos do objeto do Contrato nº 523/2010-D.E.ASJUR/PRES, quando possível, prefira os serviços mais vantajosos para a Administração;

V – autorize:

i. a divulgação do relatório às folhas 473/479, no site da Copa de 2014, conforme o Protocolo de Execução/Intenções assinado pelo TCDF;

ii. o retorno dos autos à 2ª Inspeção de Controle Externo para a continuidade do acompanhamento.”

É o relatório.



V O T O

Quanto à existência de recursos orçamentários suficientes para a realização da obra, o Tribunal exarou a Decisão n.º 6496/2010 nos autos de n.º 12987/2010, por meio da qual determinou que a Novacap indicasse a nova fonte de recursos que custeará as obras do estádio de Brasília. Assim, tenho por desnecessária a adoção de qualquer medida adicional no presente feito.

Consoante demonstrado pela Unidade Técnica, a jurisdicionada deverá refazer a composição de preços para utilizar os agregados disponíveis na região de Brasília, havendo necessidade de se repactuar o contrato de modo a alterar a natureza mineralógica e o preço da areia artificial.

A Novacap apresentou o detalhamento do BDI demonstrando ter reduzido o percentual relativo ao ISS para 1%, portanto, a diligência determinada pela Corte foi cumprida.

As providências para cumprimento das diligências contidas no item IV, alínea “d”, da Decisão n.º 1833/2010, ainda estão em curso, o que deverá ser objeto de futura averiguação por parte desta Corte de Contas. Igualmente, a jurisdicionada deverá informar acerca das medidas adotadas para adequar o BDI à alteração Tributária promovida pela MP n.º 497/10.

Também considero pertinente que seja encaminhado ao Tribunal, tão logo concluído, o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos do Canteiro de Obras, a fim de se verificar o destino dos insumos provenientes da demolição.

O Corpo Técnico demonstrou vulnerabilidade na fiscalização da obra, assim, vejo conveniente determinar à Novacap que avalie a suficiência dos recursos humanos e materiais envolvidos nesta tarefa.

A planilha de preços contém alguns itens de materiais/serviços que possuem mais de uma especificação, como, por exemplo, pintura, piso etc. Como alguns desses itens estão com sobrepreço, uma eventual alteração de quantitativos poderá ser desvantajosa para a Administração. Desse modo, por vislumbrar intuito



de orientação à atuação da jurisdicionada, acolho o alerta para que, nas futuras alterações de quantitativos do objeto do contrato em tela, se dê preferência, **quando possível**, aos materiais/serviços mais vantajosos para a Administração.

Por fim, cumpre salientar que o Tribunal firmou o “Protocolo de execução relativo ao acompanhamento das ações governamentais para realização da Copa do Mundo de 2014” (fls. 516/520), que estabelece, em sua Cláusula Quarta, a obrigação de o TCDF inserir no Portal TCU Copa 2014 informações sobre os relatórios produzidos em decorrência das fiscalizações de sua competência.

Ante o exposto, em concordância com a Instrução, VOTO por que este egrégio Plenário:

I – tome conhecimento da Informação n.º 01/2011-NFO, bem como dos documentos acostados aos autos;

II – quanto ao item IV da Decisão n.º 1833/2010, considere:

a) não atendida a alínea “a”;

b) parcialmente cumprida a alínea “b”;

c) atendida a alínea “c”;

d) em prosseguimento o cumprimento das determinações contidas na alínea “d”;

III – determine à Novacap que:

a) repactue o Contrato n.º 523/2010, firmado com o Consórcio Brasília 2014, alterando a natureza mineralógica e, conseqüentemente, o preço da areia artificial inserida na composição dos concretos de 20 e 25Mpa (CPU-73 A-R, CPU-73R-B e CPU 76R), no prazo de 30 (trinta) dias;

b) comunique a este Tribunal, tão logo sejam implementadas, as medidas adotadas para dar cumprimento à alínea “d” do item IV da Decisão n.º 1833/2010, bem como as medidas para adequar o BDI à alteração tributária promovida pela MP nº 497/10;



c) encaminhe ao Tribunal, tão logo seja aprovado por essa Companhia, o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos do Canteiro de Obras, contendo o destino dos insumos extraídos pela demolição e desmontagem realizadas na obra;

d) avalie a suficiência dos recursos humanos e materiais envolvidos na tarefa de fiscalização da obra aqui em tela;

e) dê cumprimento à alínea “a” do item IV da Decisão n.º 1833/2010;

IV – alerte a Novacap que, nas futuras alterações de quantitativos do objeto do contrato n.º 523/2010-D.E.ASJUR/PRES, se dê preferência, quando possível, aos materiais/serviços mais vantajosos para a Administração;

IV – autorize:

a) a divulgação do relatório de folhas 473/479 no site da Copa de 2014, conforme o Protocolo de Execução assinado pelo TCDF;

b) o retorno dos autos à 2ª Inspeção de Controle Externo para a continuidade do acompanhamento.

Brasília, em 29 de março de 2011.

MANOEL DE ANDRADE

Relator