



## RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

**Auditoria de Regularidade com o objetivo de avaliar a contratação e execução dos serviços referentes ao fornecimento e à instalação da cobertura do Estádio Nacional de Brasília, averiguando o andamento geral das obras e a compatibilidade entre a execução dos serviços, as medições e os pagamentos a serem realizados (Fiscalização nº 8.0009.12).**

**DIGITIZADO**



## RESUMO

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito da NOVACAP, com o objetivo de avaliar a contratação e execução dos serviços referentes ao fornecimento e à instalação da cobertura do Estádio Nacional de Brasília, averiguando o andamento geral das obras e a compatibilidade entre a execução dos serviços, as medições e os pagamentos a serem realizados. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: análise amostral por meio de Curva ABC, solicitação de informações por meio de notas de auditoria, vistoria *in loco* e avaliação de documentação. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: desoneração tributária insuficiente, antecipação de pagamento por material posto obra, projeto executivo elaborado por empresas envolvidas na elaboração dos projetos básico da obra e do fornecimento da cobertura, custo elevado em função de projeto diferenciado das outras arenas do Brasil, elevados custos relativos aos projetos de engenharia e à administração local. Tais achados resultam em superfaturamento superior a R\$ 18 milhões (achados 2, 5 e 6) e possível economia adicional de recursos de R\$ 17 milhões (achado 1). Pela falha detectada no achado 3, foi proposta a audiência dos gestores para fins de aplicação das sanções previstas no Regimento Interno do TCDF, além de medidas tendentes a reverter os achados 1 e 2.



## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>999</b>
1.1	Apresentação .....	999
1.2	Identificação do Objeto .....	999
1.3	Contextualização .....	1000
1.4	Objetivos .....	1001
1.4.1	Objetivo Geral .....	1001
1.4.2	Objetivos Específicos .....	1001
1.5	Escopo .....	1002
1.6	Montante Fiscalizado .....	1002
1.7	Metodologia .....	1002
1.8	Critérios de auditoria .....	1004
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	1004
<b>2</b>	<b>Resultados da Auditoria.....</b>	<b>1005</b>
2.1	<b>QA 1 – A determinação do item III da Decisão nº 1/2012-TCDF está sendo devidamente atendida pela NOVACAP? .....</b>	<b>1005</b>
2.1.1	<b>Achado 1 – Aplicação indevida da desoneração tributária prevista no RECOPA, tanto pela desconsideração da aplicação dos benefícios sobre os insumos dos custos diretos, quanto pela utilização de alíquotas em desacordo com a legislação vigente.....</b>	<b>1005</b>
2.2	<b>QA 2 – Os serviços contratados e executados são pertinentes, regulares e têm preços compatíveis com os de mercado? .....</b>	<b>1029</b>
2.2.1	<b>Achado 2 – Antecipação de pagamento por material posto na obra, referente ao fornecimento de estrutura metálica, cabos e partes fundidas, sem exigir desconto e a diferença relativa à despesa financeira constante no BDI.....</b>	<b>1029</b>
2.2.2	<b>Achado 3 – Elaboração de Projeto Executivo, que integra os serviços de execução da obra, por empresas que, de fato, participaram da confecção do Projeto Básico.....</b>	<b>1042</b>
2.2.3	<b>Achado 4 – Utilização de Membrana PTFE para fechamento inferior e lateral, não utilizada em outras arenas, resultando em custo adicional. ....</b>	<b>1053</b>
2.3	<b>QA 3 – Os serviços contratados e executados atendem às especificações, ao cado de encargos e às quantidades contratadas? .....</b>	<b>1060</b>
2.3.1	<b>Achado 5 – Elevados gastos com projetos de engenharia em relação ao preço total da obra. ....</b>	<b>1060</b>
2.3.2	<b>Achado 6 – Elevados gastos com Administração Local em relação ao preço total da obra. ....</b>	<b>1075</b>
2.4	<b>Outros Achados.....</b>	<b>1088</b>
2.4.1	<b>Achado 7 - Antecipação de pagamento de material posto fábrica por valor superior ao devido .....</b>	<b>1088</b>
<b>3</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>1091</b>
<b>4</b>	<b>Proposições .....</b>	<b>1092</b>



## 1 Introdução

### 1.1 Apresentação

Trata-se de auditoria de regularidade autorizada pela Decisão nº 3.850/2012 (fls. 413), em relação ao Contrato nº 522/2012 ASJUR/PRES (fls. 423 a 432), decorrente da Concorrência nº 027/2011 (fls. 341 a 391) e celebrado entre a NOVACAP e o Consórcio ENTAP/PROTENDE/BIRDAIR, cujo objeto é o fornecimento e a instalação de cobertura do Estádio Nacional de Brasília – ENB.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período entre 09/11/2012 e 07/12/2012.

### 1.2 Identificação do Objeto

3. Objeto do contrato em tela consiste no fornecimento e instalação de cobertura do ENB e está sendo executado pelo Consórcio contratado supracitado e acompanhado pela NOVACAP, cujo atual Diretor-Presidente é o Sr. Nilson Martorelli.

4. O empreendimento abrange, basicamente, os seguintes serviços:

- a) desenvolvimento de projetos executivos do sistema de cobertura, estruturas auxiliares e interface com a estrutura do anel de compressão de concreto;
- b) fornecimento e instalação de estrutura metálica da cobertura fixa, fornecimento e instalação de acabamento no anel de tensão e fornecimento e instalação de acabamento entre o anel de compressão e a estrutura metálica;
- c) fornecimento e instalação de passarelas de acesso e de inspeção da cobertura;
- d) fornecimento e instalação de cabos e elementos fundidos;
- e) fornecimento e instalação de estrutura de fixação e ligação da membrana;
- f) fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento superior;
- g) fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento



inferior;

h) fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento vertical;

i) fornecimento e instalação de policarbonato em chapa sólida cristal 15mm;

j) calha junto ao anel de tensão;

k) calha entre o anel de compressão de concreto e a estrutura metálica;

l) plataforma rebaixável.

5. O empreendimento foi contratado por R\$ 173.912.916,19, o que representa um desconto de 1,11% em relação ao preço constante do Edital da Concorrência nº 027/2011, que era de R\$ 175.863.776,80.

6. Os recursos orçamentários para sua realização são provenientes do orçamento da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.

### 1.3 Contextualização

7. O Brasil, em 30 de outubro de 2007, foi escolhido pela FIFA como país sede da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014. Houve, então, a necessidade de celebrar a matriz de responsabilidade a fim de viabilizar a execução das ações governamentais para a realização das Copas.

8. Tendo sido Brasília escolhida como sub-sede da Copa do Mundo, o Governo do Distrito Federal, representado pelo seu então governador, Senhor José Roberto Arruda, e a União, representada, à época, pelo seu Ministro de Esporte, Senhor Orlando Silva de Jesus Júnior, pactuaram as responsabilidades do DF, quais sejam, executar e custear as intervenções associadas às competições no que se refere à mobilidade urbana, aos estádios, e aos entornos de aeroportos, estádios e terminais turísticos.

9. Merece destaque o fato de que Brasília irá sediar, também, a Copa das Confederações, evento considerado teste para a Copa de 2014, o que torna imperativo que o estádio estivesse apto para operar em dezembro de 2012.

10. O modelo adotado pela NOVACAP para a contratação do Estádio Nacional de Brasília segregou alguns serviços em licitações distintas do processo de contratação principal, como: tratamento acústico; comunicação visual; urbanização e



paisagismo do entorno do estádio; heliponto; túnel de ligação entre o Centro de Convenções e o estádio; gramado e sistema de drenagem e irrigação do campo; mobiliários; e cobertura.

11. Assim, a contratação dos serviços de fornecimento e instalação da cobertura do Estádio Nacional de Brasília se deu por meio do Contrato nº 522/2012-ASJUR/PRES, o qual será acompanhado pelo TCDF no âmbito do Processo nº 38.379/2011, em cumprimento ao item II-c da Decisão 3.850/2012 (fls. 413), combinado com o item II.a da Decisão nº 5.980/12 (fls. 463).

12. Finalmente, registra-se que a Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, instituiu medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações, FIFA 2013, e da Copa do Mundo, FIFA 2014. Essa legislação refere-se à desoneração tributária das empresas construtoras, o que tem o potencial de reduzir nominalmente o custo das obras da Copa. O contrato em tela deverá sofrer reduções de custo com a regulamentação desse dispositivo legal.

#### **1.4 Objetivos**

##### **1.4.1 Objetivo Geral**

13. O objetivo da auditoria é avaliar a contratação e execução dos serviços referentes ao fornecimento e à instalação da cobertura do Estádio Nacional de Brasília, averiguando o andamento geral das obras e a compatibilidade entre a execução dos serviços, as medições e os pagamentos realizados.

##### **1.4.2 Objetivos Específicos**

14. Para alcançar o objetivo da auditoria, elaboraram-se as seguintes questões específicas:

- A determinação do item III da Decisão nº 1/2012-TCDF está sendo devidamente atendida pela Novacap?
- Os serviços contratados e executados são pertinentes, regulares e têm preços compatíveis com os de mercado?
- Os serviços contratados e executados atendem às especificações, ao caderno de encargos e às quantidades contratadas?
- O controle exercido pela NOVACAP é adequado ao porte e à complexidade da obra?



- Os serviços executados estão compatíveis com o cronograma físico-financeiro aprovado, bem como com o prazo estabelecido pela FIFA?
- Os aditivos, que eventualmente vierem a ser celebrados, são pertinentes, regulares e têm preços compatíveis com os de mercado?

15. Desde o início do acompanhamento da licitação/contrato, foram proferidas as seguintes Decisões relevantes ao acompanhamento da obra: 1, 350, 3.850 e 5.980/2012, todas no âmbito destes autos.

### 1.5 Escopo

16. Constitui escopo da auditoria os serviços a serem realizados, notadamente os itens constantes da Curva ABC que apresentam relevância material em relação ao custo total da obra e o aditivo contratual.

### 1.6 Montante Fiscalizado

17. O montante fiscalizado foi de R\$ 164.870.718,46, correspondente a 94,8% dos R\$ 173.912.916,19 previstos em contrato.

### 1.7 Metodologia

18. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento de fls. 441/442.

19. Foram avaliados os orçamentos de referência da contratação (NOVACAP) e o orçamento da proposta vencedora da Concorrência nº 027/2011 (Contratada), com vistas à verificação dos itens apontados nos objetivos específicos deste relatório.

20. A presente fiscalização foi realizada por meio dos seguintes procedimentos:

- a) seleção da amostra: elaboração da curva ABC, a partir da planilha orçamentária CONTRATADA, com o objetivo de selecionar pelo menos 20% do total de itens que correspondam a 80% do valor total contratado;
- b) análise do BDI da NOVACAP e da Contratada: verificação da



- adequação da composição do BDI utilizado pela NOVACAP e pela Contratada às normas legais e jurisprudências vigentes;
- c) avaliação do cumprimento do item III da Decisão nº 1/2012-TCDF: verificação das medidas adotadas pela NOVACAP com objetivo de adequar os preços contratados à desoneração tributária promovida pelo Programa RECOPA;
- d) análise dos preços licitados e contratados: a partir da amostra selecionada, comparação entre os valores do orçamento de referência da NOVACAP, orçamento CONTRATADO e os obtidos pelo NFO, com base em sistemas de referência, adotando prioritariamente a seguinte ordem: SINAPI; composições de custo retiradas de sistemas de preços e revistas especializadas (ORSE, SICRO, Catálogo SCO/RJ, TCPO- VOLARE, SBC e publicações da Revista Construção Mercado) e cotações de preços junto a fornecedores e fabricantes;
- e) exame dos quantitativos contratados/executados: a partir da amostra selecionada, avaliação da compatibilidade dos quantitativos licitados/contratados na planilha orçamentária com os quantitativos dos Projetos Básico/Executivo, bem como, com as medições realizadas disponíveis e exame *in loco*;
- f) avaliação da compatibilidade dos serviços executados com as especificações técnicas, caderno e encargos e qualidade requerida contratualmente: verificação dos serviços executados frente à técnica e qualidade requeridas contratualmente, mediante exame *in loco*;
- g) verificação da adequação da fiscalização exercida pela NOVACAP: avaliação dos procedimentos de fiscalização *in loco* da NOVACAP e identificação de eventuais problemas e necessidades no gerenciamento da obra;
- h) avaliação da compatibilidade do cronograma físico-financeiro contratado com o prazo estabelecido pela FIFA: verificação do andamento da obra, a fim de avaliar se está sendo executada em



compatibilidade com o cronograma físico-financeiro aprovado e em tempo hábil para a realização da Copa das Confederações;

- i) solicitações de documentos e informações por meio da Nota de Auditoria nº 1 e por e-mail (fls. 420 a 421 e 519 a 580).

21. De acordo com a metodologia supracitada, foram selecionados 9 (nove) serviços, dos grupos 3, 4 e 5 da planilha contratada (ANEXO X, parte “b”), que representam mais de 95% dos R\$ 173.912.916,19 contratados para o fornecimento e instalação da cobertura do ENB.

### 1.8 Critérios de auditoria

22. Os trabalhos realizados utilizaram como critérios os seguintes normativos: Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), Normas Técnicas da ABNT, Lei nº 2.105/1998 (Código de Edificações do Distrito Federal), Decreto nº 19.915/1998 (regulamenta o Código de Edificações do DF) e demais normas e regulamentos internos da NOVACAP, normativos relativos ao RECOPA (Lei nº 12.350/2010, Decreto nº 7.319/2010 e outros), jurisprudência relacionadas a obras públicas (Decisão nº 1.833/2010-TCDF e outras), Edital de Licitação nº 027/2011 – NOVACAP (fls. 341 a 391), Contrato nº 522/2012 (fls. 426 a 432), boletins de medições realizadas disponíveis (fls. ANEXO IX - CD) e Projetos Básico/Executivo (ANEXO I a VIII).

### 1.9 Avaliação de Controle Interno

23. A aferição dos controles internos da entidade auditada é providência importante para se avaliar o escopo e a profundidade das análises. No entanto, a presente auditoria tem objetivo e escopo previamente definidos e delimitados na decisão que a autorizou.

24. Ademais, trata-se de verificação pontual, na qual os elementos objeto de análise estão perfeitamente definidos e o alcance dos exames a serem feitos no orçamento contratado e executado foi estabelecido a partir da Curva ABC no caso dos preços unitários, ou considerado na sua totalidade quando foram apreciados aspectos qualitativos de adequação às especificações e aos projetos.

25. Por essas razões, entendeu-se desnecessária a avaliação do controle interno em *stricto sensu*.



## 2 Resultados da Auditoria

### 2.1 QA 1 – A determinação do item III da Decisão nº 1/2012-TCDF está sendo devidamente atendida pela NOVACAP?

*A NOVACAP, além de utilizar alíquota em desconformidade com a norma legal, promoveu a desoneração parcial, apenas no BDI, não tendo realizado qualquer desoneração nos custos diretos da obra, em descumprimento ao RECOPA.*

#### 2.1.1 Achado 1 – Aplicação indevida da desoneração tributária prevista no RECOPA, tanto pela descon sideração da aplicação dos benefícios sobre os insumos dos custos diretos, quanto pela utilização de alíquotas em desacordo com a legislação vigente.

##### **Critério**

26. Foram utilizados os seguintes critérios para avaliação do presente achado:

- Lei nº 12.350/10 (Seção V institui o regime RECOPA);
- Decreto nº 7.319/10, modificado pelo Decreto nº 7.525/11 (regulamenta o RECOPA);
- Instruções Normativas RFB nº 1.176/11 e nº 1.211/11 (procedimentos para habilitação e coabilitação ao RECOPA);
- Lei nº 10.637/02 e MP nº 135/2003 (trata das contribuições PIS/PASEP e COFINS);
- Lei nº 4.502/66 (IPI) e Tabela TIPI – 2012;
- Decreto-lei nº 37/66 (Imposto de Importação) e Tabela TEC – 2012 (Tarifa Externa Comum);
- Lei nº 10.865/04 (PIS – importação e COFINS – importação);
- Instrução Normativa RFB nº 572/05;
- Glossário de Tributos – RFB;
- Sítio da Receita Federal de Apoio ao Importador – Simulador do Tratamento Tributário e Administrativo das Importações (<http://www4.receita.fazenda.gov.br/simulador/BuscaNCM.jsp>);



- Convênio CONFAZ nº 108/08 (modificado pelo Convênio CONFAZ nº 54/11) que trata do ICMS;
- Decreto nº 18.955/97 (Regulamento do ICMS/DF);
- Documentos de habilitação da NOVACAP e coabilitação das empresas consorciadas (ANEXO “X” parte “k”);
- Acórdão nº 3.249/2012 – TCU – Plenário – Min. Relator Valmir Campelo.

### **Análises e Evidências**

27. Por meio da Nota de Auditoria nº 01/2012, item “k”, foi solicitado à NOVACAP a apresentação das medidas e providências adotadas para adequar os preços contratados à desoneração tributária promovida pelo Programa RECOPA (Lei nº 12.350/10), com vistas à promoção do reequilíbrio do preço contratado, conforme item III da Decisão TCDF nº 1/2012.

28. Em resposta ao solicitado, a NOVACAP apresentou os esclarecimentos às fls. 422 a 440 e 479 a 580.

29. O exame dos dados recebidos mostra que a adequação promovida pela jurisdicionada no Contrato nº 522/12 consistiu tão somente da adoção do BDI de 19,91% em substituição ao percentual previsto contratualmente, de 24,5%. O impacto decorrente resultou em uma economia de R\$ 6.411.729,20, que corresponde a 3,69% do ajuste original.

30. É importante ressaltar que esse percentual de BDI (19,91%) foi calculado pela NOVACAP para desonerar o Contrato nº 523/10, referente à Ampliação e Reforma do ENB, e tendo em conta apenas a desoneração das contribuições PIS/PASEP (0,65%) e COFINS (3,00%), alocadas no BDI. Ocorre que existem vários outros tributos passíveis de desoneração no âmbito do RECOPA que não foram considerados pela NOVACAP.

31. O Contrato nº 522/12 (fornecimento e a instalação da cobertura do ENB), diferentemente do Contrato nº 523/10 (ampliação e reforma), apresenta um percentual elevado de insumos importados incorporados aos serviços. Dos R\$ 173.912.916,19 daquele ajuste, pelo menos R\$ 59.042.764,84 são de insumos (materiais) importados, o que representa 42,3 % do total contratado, tornando significativa a incidência dos tributos próprios da importação, como Imposto de



Importação – II, PIS/PASEP-importação, COFINS-importação e IPI-importação, dentre outros, contemplados no RECOPA<sup>1</sup>.

32. O Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (RECOPA) foi instituído pela Lei nº 12.350/10 e destinado a promover a desoneração tributária referente à construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol com utilização prevista nas partidas oficiais da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014.

33. São beneficiárias do RECOPA as pessoas jurídicas que tenham projeto aprovado até 31 de dezembro de 2012<sup>2</sup> para aquele fim, nos termos do Convênio ICMS 108, de 26 de setembro de 2008.

34. A fruição do benefício tributário do RECOPA fica condicionada à regularidade fiscal da pessoa jurídica em relação aos impostos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Apenas as aquisições e importações realizadas entre a data de publicação da Lei nº 12.350/10 (21/12/2010) e 30 de junho de 2014 estão sujeitas ao benefício tributário. Tais benefícios somente poderão ser usufruídos nas aquisições e importações realizadas a partir da data de habilitação ou coabilitação da pessoa jurídica pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

35. Desse modo, apreende-se que o Consórcio signatário do Contrato nº 522/2012 é beneficiário das medidas tributárias do RECOPA, tendo em vista a data da habilitação/coabilitação, conforme documentos acostados ao processo (ANEXO X, parte “k”).

36. As Instruções Normativas RFB nº 1.176/11 e nº 1.211/11 disciplinam os procedimentos para habilitação e coabilitação ao RECOPA. No âmbito federal, o Decreto nº 7.319/10 (modificado pelo Decreto nº 7.525/11), detalha as hipóteses de desoneração previstas na Lei nº 12.350/11.

37. A suspensão da exigência dos tributos supracitados converte-se em

<sup>1</sup> Lei nº 12.350/10, art. 3º, §1º: “§ 1º A isenção de que trata este artigo abrange os seguintes impostos, contribuições e taxas: I – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente no desembaraço aduaneiro; II – Imposto de Importação; III – Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente sobre a importação (PIS/Pasep-Importação); IV – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidente sobre a importação de bens e serviços (Cofins-Importação); V – Taxa de utilização do Siscomex; VI – Taxa de utilização do Mercante; VII – Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e VIII – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação de combustíveis.”

<sup>2</sup> Lei nº 12.350/10, art. 18, § 5º: “§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo aos projetos aprovados até 31 de dezembro de 2012.”



alíquota zero após a utilização ou incorporação do bem ou material de construção ao estádio. Caso a pessoa jurídica beneficiária não utilize ou não incorpore o bem ou material de construção ao estádio de futebol, fica obrigada a recolher as contribuições e os impostos não pagos em decorrência da suspensão supracitada, acrescidos de juros e multa de mora, na forma da lei, contados a partir da data da aquisição ou do registro da Declaração de Importação.

38. Na esfera estadual, o Convênio nº 108/08 - CONFAZ (modificado posteriormente pelo Convênio nº 54/11 – CONFAZ) autorizou os Estados e o Distrito Federal a conceder isenção do ICMS nas operações com mercadorias e bens destinados à construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios a serem utilizados na Copa do Mundo de Futebol de 2014. Este convênio estabeleceu, ainda, que a isenção do ICMS na importação somente se aplica quando o produto importado não possuir similar produzido no país. A inexistência de produto similar produzido no país será atestada por órgão federal competente ou por entidade representativa do setor produtivo com abrangência em todo o território nacional.

39. O benefício fiscal de isenção do ICMS somente se aplica às operações que, cumulativamente, estejam contempladas com isenção ou tributação com alíquota zero pelo II ou IPI e com desoneração das contribuições para PIS/PASEP e COFINS. Da mesma forma, a fruição do referido benefício fica condicionada à comprovação do efetivo emprego das mercadorias e bens nas obras de construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios. Na hipótese de revenda de bem adquirido com o benefício previsto no convênio, o imposto será devido integralmente.

40. A tabela a seguir apresenta as hipóteses de desoneração previstas nos supracitados normativos, tanto federais como estaduais.



**Tabela 1 – Hipóteses de Desoneração – Decreto nº 7.319/10 e Convênio nº 108/08 - CONFAZ**

Competência	Contribuições e Impostos com Exigência Suspensos	Incidência (transcrição parcial)	Referência	Observações
Federal	PIS/PASEP COFINS	a) <b>venda de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos;</b> b) <b>venda de materiais de construção;</b> c) <b>prestação de serviços</b> , por pessoa jurídica estabelecida no País, à pessoa jurídica habilitada ao regime; e d) <b>locação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos.</b>	Decreto nº 7.319/10 - Art. 2º, inciso I	Incidentes sobre a receita auferida pela pessoa jurídica VENDEDORA.
Federal	IPI	a) venda de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos; b) <b>venda de materiais de construção.</b>	Decreto nº 7.319/10 - Art. 2º, inciso II	1) Incidente na saída do estabelecimento industrial ou equiparado, para aquisição no mercado interno de bens referidos nas alíneas "a" e "b" do inciso I se for efetuada por pessoa jurídica habilitada ao regime.
Federal	PIS/PASEP-Importação; COFINS-Importação;	a) <b>máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos.</b> b) <b>materiais de construção;</b> e c) o <b>pagamento de serviços importados</b> diretamente por pessoa jurídica habilitada.	Decreto nº 7.319/10 - Art. 2º, inciso III	1) Quando importados por pessoa jurídica habilitada ao regime para utilização ou incorporação nas obras de estádios de futebol utilizados nas partidas oficiais da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014.
Federal	IPI-Importação	a) <b>venda de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos;</b> e b) venda de materiais de construção;	Decreto nº 7.319/10 - Art. 2º, inciso IV	1) Importação de bens referidos nas alíneas "a" e "b" do inciso III, quando a importação for efetuada por pessoa jurídica habilitada ao regime; e
Federal	Imposto de Importação (II)	a) <b>bens;</b> e b) <b>materiais de construção.</b>	Decreto nº 7.319/10 - Art. 2º, inciso V	1) Quando os referidos bens e materiais forem importados por pessoa jurídica habilitada ao regime; 2) No caso do Imposto de Importação, a suspensão só se aplica quanto à importação de bens e materiais de construção para os quais não haja similar nacional.
Estadual	ICMS	a) <b>mercadorias;</b> e b) <b>bens.</b>	Convênio nº 108/08 - CONFAZ.	1) Mercadorias e bens destinados à construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios a serem utilizados na Copa do Mundo de Futebol de 2014.



41. A Tabela 2 apresenta o detalhamento do BDI com e sem desoneração, com indicação da fórmula de cálculo utilizada pela NOVACAP (ANEXO “X”, parte “c”).

**Tabela 2 – Detalhamento do BDI – Desoneração NOVACAP**

COMPONENTES		SEM Desoneração	COM Desoneração
<b>A – DESPESAS INDIRETAS</b>			
1.	GARANTIA (G)	0,42%	0,42%
2.	RISCO (R)	2,05%	2,05%
3.	DESPESAS FINANCEIRAS (DF)	1,20%	1,20%
4.	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (AC)	6,00%	6,00%
<b>SUBTOTAL A</b> (Somatório de A1, A2, A3 e A4)		<b>9,67%</b>	<b>9,67%</b>
<b>B – TRIBUTOS</b>			
1.	COFINS	3,00%	<b>0,00%</b>
2.	PIS	0,65%	<b>0,00%</b>
3.	ISS	1,00%	1,00%
<b>SUBTOTAL B</b> (Somatório de B1, B2 e B3)		<b>4,65%</b>	<b>1,00%</b>
<b>C – BONIFICAÇÃO</b>			
1.	LUCRO (L)	8,00%	8,00%
<b>SUBTOTAL C</b>		<b>8,00%</b>	<b>8,00%</b>
<b>BDI</b> (Cálculo conforme fórmula)		<b>24,50%</b>	<b>19,91%</b>

**Fórmula de cálculo de BDI:**

$$BDI = \left[ \left\{ (1 + AC/100) \times (1 + DF/100) \times (1 + (G+R) / 100) \times (1 + L / 100) \right\} - 1 \right] \times 100$$
$$(1 - (I/100))$$

Onde:

$$I = B1 + B2 + B3$$

42. Importa ressaltar que o termo “Bonificações e Despesas Indiretas – BDI” corresponde a uma taxa que é aplicada sobre os custos diretos da obra. Destinam-se ao pagamento das despesas indiretas (administração central, despesas financeiras, riscos e garantias), impostos (ISS, PIS e COFINS) e remuneração do contratado (lucro). Conforme jurisprudência dominante nas Cortes de Contas



brasileiras<sup>3</sup>, a composição do BDI, aceita reiteradamente, considera somente as contribuições PIS/PASEP e COFINS, além do Imposto Sobre Serviços – ISS de competência municipal. Com exceção da PIS/PASEP e COFINS, que estão alocadas no BDI, **os demais impostos sujeitos a desoneração tributária pelo RECOPA** (IPI, PIS/PASEP-Importação, COFINS-Importação, IPI-importação, Imposto de Importação – II e ICMS) **compõem o custo direto dos insumos que serão utilizados na obra.**

43. A forma de desoneração utilizada pelo Consórcio por meio da redução de 4,59% do BDI, aplicado diretamente ao valor do contrato, não reflete, adequadamente, o benefício tributário instituído pelo RECOPA, uma vez que a maior parcela dos impostos está embutida no custo direto. Ou seja, além da correção do BDI, a NOVACAP deve providenciar os ajustes nos custos diretos que são alcançados pela aplicação do RECOPA e pela isenção do ICMS, conforme Convênio nº 108/08-CONFAZ.

44. As Composições de Custos Unitários – CPU's apresentadas pelo Consórcio executor do Contrato nº 522/2012 (ANEXO "X", parte "d") apresentam a apropriação de apenas dois impostos, IPI e II, aplicados aos insumos dos serviços do contrato. O PT II – Apropriação de II e IPI (fls. 584 a 589) apresenta a relação de todos os serviços com apropriação desses tributos, com indicação dos insumos de cada serviço, a base de cálculo do imposto (custo do material), as alíquotas aplicadas, os custos dos impostos devidos e o custo total de impostos em cada unidade de serviço, como informado pelo Consórcio.

45. A Tabela abaixo consolida o IPI e o II passíveis de desoneração das CPU's do Contrato nº 522/2012 (fls. 423 a 432). É mostrado o valor dos impostos para cada unidade de serviço, a quantidade de cada serviço e o custo total de impostos para o serviço.

**Tabela 3 – Custo Total de II e IPI – Consórcio Executor – Contrato nº 522/2012**

CÓDIGO DO SERVIÇO	DESCRIÇÃO	UNIDADE	Quantidade	Custo Unitário de II e IPI (R\$)	Custo Total de II e IPI (R\$)
03.03.003	Fornecimento e instalação de cabos e elementos fundidos (inclusive projeto de	tonelada	635,80	2.625,70	1.669.420,06

<sup>3</sup> Vide Acórdãos do TCU nºs 325/2007, 2.409/2011, 3.239/2011 e 2.369/2011.



CÓDIGO DO SERVIÇO	DESCRIÇÃO	UNIDADE	Quantidade	Custo Unitário de II e IPI (R\$)	Custo Total de II e IPI (R\$)
	fabricação e montagem)				
04.01.101	Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento superior (inclusive projeto de fabricação e montagem) em malha fechada, fibra de vidro revestido com PTFE com propriedades fotocáticas, em forma de sela, escotilhas e elementos de conexão	m <sup>2</sup>	39950,00	18,33	732.283,50
04.01.102	Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento inferior (inclusive projeto de fabricação e montagem) pré-branqueada, malha de fibra de vidro revestido com PTFE, com um percentual de abertura da malha de 14-28%, escotilhas e elementos de conexão,	m <sup>2</sup>	40535,00	13,91	563.841,85
03.03.001	Fornecimento e instalação de estrutura metálica da cobertura fixa (inclusive projeto de fabricação e montagem) incluindo lastro em grout, (inclusive projeto de fabricação e montagem), fornecimento e instalação de 1075 m2 de acabamento no anel de tensão em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação, conforme Anexo II, item 10 e fornecimento e instalação de 1245 m2 de acabamento entre o anel de compressão e a estrutura metálica em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação,	tonelada	2160,10	4,56	9.850,06
04.01.104	Fornecimento e instalação de policarbonato em chapa sólida cristal 15mm ou equivalente com proteção UV adicional nos dois lados, camada mínima de 100 microns, com coeficiente de transmissão de luz de 82%, incl. estrutura auxiliar e elementos de conexão e vedação	m <sup>2</sup>	6570,00	54,00	354.780,00
04.01.103	Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento vertical (inclusive projeto de fabricação e montagem) em malha fechada de fibra de vidro revestido com PTFE, pré-branqueada e elementos de conexão, conforme Anexo VI, item 5.1.3	m <sup>2</sup>	5320,00	12,72	67.670,40



CÓDIGO DO SERVIÇO	DESCRIÇÃO	UNIDADE	Quantidade	Custo Unitário de II e IPI (R\$)	Custo Total de II e IPI (R\$)
	e especificações e fornecimento e instalação de 860 m2 de acabamento do canal dos holofotes em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação				
03.03.005	Fornecimento e instalação de estrutura de fixação e ligação da membrana em aço inox ASTM 316	m²	55,90	1.498,51	83.766,71
03.03.002	Fornecimento e instalação de passarelas de acesso e de inspeção da cobertura com 1460 m de "cabos vida" em tubos de 1 1/2", esp. parede 2mm, aço inoxidável para atender ao sistema de segurança, inclusive escotilha	tonelada	102,50	55,04	5.641,60
05.03.701	Calha junto do anel de tensão entre a membrana e o policarbonato em chapa de aço galvanizado nº 24, desenvolvimento 4,00m, pintada	m linear	430,00	8,20	3.526,00
05.03.702	Calha entre o anel de compressão de concreto e estrutura metálica em chapa galvanizada nº 24, desenvolvimento 1,50m, pintada	m linear	830,00	2,88	2.390,40
<b>Custo Total de II e IPI (R\$)</b>					<b>3.493.170,58</b>

Fonte: ANEXO X, parte "b".

46. Com base nas tabelas apresentadas anteriormente e nas CPU's do Consórcio executor do Contrato nº 522/2012 (fls. 423 a 432), **verifica-se que a desoneração, decorrente somente dos impostos II e IPI, é de R\$ 3.493.170,58, e deve ser abatida do custo direto da obra, sem qualquer vinculação ao BDI.**

47. Assim, a desoneração deve ser realizada em duas etapas. Primeiramente, desconta-se, do custo direto dos insumos dos serviços, todos os tributos alcançados pelo RECOPA (IPI, PIS-importação, COFINS-Importação, IPI-importação, Imposto de Importação – II e ICMS). Posteriormente aplica-se a taxa de BDI desonerado da PIS/PASEP (0,65%) e COFINS (3,00%), que resulta em 19,91%. Apresenta-se a seguir a sequência de cálculo, com base apenas nos impostos especificados nas CPU's do Consórcio executor do Contrato nº 522/2012,



identificando o reflexo na redução do valor do contrato caso a desoneração seja aplicada de forma mais abrangente, como previsto nos normativos sobre o RECOPA.

**Tabela 4 – Cálculo da Desoneração – Considerando II e IPI – CPU's do Consórcio**

Calculo da Desoneração – R\$	
Custo Direto Total (A)	139.689.089,31
Custo Direto de II e IPI (B)	3.493.170,58
Custo Direto Total Desonerado (C) = (A) – (B)	136.195.918,73
BDI (desonerado da PIS e COFINS) (D)	19,91%
Preço Desonerado calculado pelo NFO (E) = (C) x (1+(D)/100)	163.312.526,15
Preço Contratual - BDI = 24,5 % (F)	173.912.916,19
<b>Redução Contratual - Desoneração II e IPI - CPU's do Consórcio (E) - (F)</b>	<b>10.600.390,04</b>

48. Como mostrado, **identificou-se uma redução contratual de R\$ 10.600.390,04, em relação ao valor inicialmente contratado pela NOVACAP.** Vale ressaltar, que esse valor considera somente os impostos II e IPI, com as alíquotas indicadas nas CPU's do Consórcio ENTAP-PROTENDE-BIRDAIR.

49. Desse modo, o valor inicial do contrato, de R\$ 173.912.916,19, diminuiria, pelo menos, para R\$ 163.312.526,15 aplicando-se a desoneração do RECOPA calculada somente para os impostos IPI e II (nos custos diretos dos serviços, obtidos das CPU's do Consórcio) e para as contribuições PIS/PASEP e COFINS (no BDI), o que representa uma redução de R\$ 10.600.390,04. **O montante seria ainda maior se fossem considerados os demais impostos e contribuições passíveis de desoneração pelo RECOPA.**

50. Ademais, impende destacar que **as alíquotas aplicadas pelo Consórcio estão em desacordo com a legislação vigente.** A partir deste ponto far-se-á uma abordagem mais completa da desoneração que deve ser efetuada, em que serão incluídos outros impostos além do II e do IPI considerados anteriormente, e aplicadas as alíquotas definidas nas legislações correspondentes.

51. O Consórcio executor utilizou no orçamento alíquotas reduzidas para os impostos IPI e II em relação ao estabelecido nos normativos legais. Além disso, não foram apropriados os demais impostos e contribuições desonerados pelo



RECOPA (PIS-importação, COFINS-importação, IPI-importação e ICMS).

52. A título de esclarecimento, os tributos da cadeia de importação passíveis de desoneração pelo RECOPA (PIS/PASEP-importação, COFINS-importação, IPI-importação e II) serão resumidamente comentados a seguir.

53. O **Imposto de Importação (II)** é um imposto federal, instituído pelo Decreto-lei nº 37/1966, cuja finalidade é puramente econômica (regulatória) e de proteção. Ele taxa produtos trazidos do exterior para que não haja concorrência desleal com os produtos brasileiros. É seletivo, pois varia de acordo com o país de origem das mercadorias (devido aos acordos comerciais) e com as características do produto. Suas alíquotas estão definidas na Tarifa Externa Comum (TEC), que é a tarifa aduaneira utilizada pelos países do Mercosul e é baseada na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).

54. A base de cálculo do imposto de importação é o valor aduaneiro da mercadoria (VA). O valor aduaneiro das mercadorias importadas significa o valor das mercadorias para fins de incidência de direitos aduaneiros *ad valorem* sobre mercadorias importadas. Na maioria das vezes, o valor aduaneiro da mercadoria é encontrado a partir do seu valor FOB (*Free on Board*)<sup>4</sup>, acrescido dos valores do frete e seguro internacionais, convertendo-se esses valores para reais, por meio da taxa de câmbio do dia do registro da importação. O Imposto de Importação é calculado pela aplicação das alíquotas fixadas na TEC sobre essa base de cálculo, conforme fórmula abaixo:

$$II = TEC (\%) \times VA$$

55. O **Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)**, instituído pela Lei nº 4.502/1966, é um tributo de competência federal e incide sobre as mercadorias relacionadas em sua Tabela de Incidência – TIPI, que é baseada na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), independentemente do processo de industrialização ter ocorrido dentro das fronteiras do País ou no exterior. Justifica-se

<sup>4</sup> Os significados das siglas *FOB* e *CIF* estão relacionados com o pagamento de frete no transporte marítimo de mercadorias. A sigla *FOB* em português pode ser traduzida por "livre a bordo". Nesse caso, o comprador assume todos os riscos e custos com o transporte da mercadoria, assim que ela é colocada a bordo do navio. Em português, a sigla *CIF* significa "custo, seguros e frete". Neste tipo de frete, o fornecedor é responsável por todos os custos e riscos com a entrega da mercadoria, incluindo o seguro marítimo e frete. Esta responsabilidade finda quando a mercadoria chega ao porto de destino designado pelo comprador.



a cobrança desse imposto sobre mercadorias importadas em razão da necessidade de se promover a equalização dos custos dos produtos industrializados importados em relação aos de fabricação nacional. O IPI na importação, além da função arrecadatória, visa atender aos objetivos da política industrial, especialmente no que diz respeito à promoção de tratamento tributário isonômico para a importação e a produção nacional. O IPI atende ao princípio da não-cumulatividade. Assim, o valor pago no momento da importação é creditado pelo importador para posterior compensação com o imposto devido em operações que ele realizar e que forem sujeitas a esse tributo. O IPI atende também ao princípio da seletividade. Em outras palavras, o ônus do imposto é diferente em razão da essencialidade do produto, podendo a alíquota chegar até zero para os produtos mais essenciais.

56. A base de cálculo do IPI é o valor aduaneiro da mercadoria acrescido do valor do imposto de importação. O IPI é calculado pela aplicação das alíquotas fixadas na TIPI sobre a base de cálculo. Na quase totalidade dos casos, a alíquota do IPI é *ad valorem* e o imposto devido é igual a:

$$\text{IPI} = \text{TIPI} (\%) \times (\text{VA} + \text{II})$$

57. A **COFINS-Importação e a PIS-Importação**, instituídas pela Lei nº 10.865/2004, são contribuições sociais de competência federal para financiamento da seguridade social, incidentes sobre a importação de produtos estrangeiros. Registre-se que a PIS e a COFINS incidentes na etapa de importação não se confundem com essas contribuições integrantes do BDI.

58. Essas contribuições dão tratamento tributário isonômico entre os bens produzidos no País, que sofrem a incidência dessas contribuições, e os bens importados, que são tributados às mesmas alíquotas dos bens nacionais. Tais contribuições sociais atendem também ao princípio da não-cumulatividade e, assim, os valores pagos no momento da importação podem ser creditados pelo importador para compensação com posteriores contribuições por ele devidas. Na quase totalidade das importações, a alíquota aplicável do PIS é de 1,65% e a da COFINS é de 7,6%. A base de cálculo para ambas as contribuições é o valor aduaneiro das mercadorias importadas, acrescido do valor do Imposto sobre Circulação de



Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), incidente sobre a importação, e do valor das próprias contribuições, pois elas são incluídas no preço final das mercadorias (cálculo “por dentro”). Assim as contribuições devidas são calculadas a partir das seguintes fórmulas:

$$\text{PIS} = \text{Alíquota PIS} \times (\text{VA} + \text{ICMS} + \text{PIS} + \text{COFINS})$$

$$\text{Cofins} = \text{Alíquota COFINS} \times (\text{VA} + \text{ICMS} + \text{PIS} + \text{COFINS})$$

59. Também é possível efetuar os cálculos dessas contribuições sociais a partir das fórmulas constantes da Instrução Normativa SRF nº 572/05.

60. O **Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)** é um tributo de competência estadual/distrital que incide sobre a movimentação de produtos no mercado interno e sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Esse imposto incide também sobre os bens importados em geral, a fim de promover tratamento tributário isonômico entre os produtos importados e os nacionais. O ICMS também é um tributo não-cumulativo, sendo o valor pago no momento da importação creditado pelo importador para compensação com o imposto devido em operações que ele realizar posteriormente e que forem sujeitas a esse tributo. Esse tributo atende ainda ao princípio da seletividade, pois o ônus do imposto é diferente em razão da essencialidade do produto. Isso faz com que as alíquotas sejam variáveis, podendo ir de zero, para os produtos essenciais, a 25% em alguns casos. No Brasil não há uma regulamentação única para esse imposto; cada um dos 26 Estados e o Distrito Federal têm sua própria legislação, o que dá origem a 27 regulamentações sobre o ICMS, com diversas alíquotas e tratamentos tributários diferenciados.

61. A base de cálculo do ICMS é o somatório do valor aduaneiro, do II, do IPI, do próprio ICMS (cálculo “por dentro”), de quaisquer outros tributos incidentes sobre a importação e das despesas aduaneiras referentes à importação, que são os outros gastos efetuados para o despacho de importação, tais como a armazenagem, capatazia, Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), etc. Somente após a chegada da mercadoria ao País é possível fazer uma estimativa do total exato das despesas aduaneiras, e conseqüentemente, do ICMS a ser pago,



que é obtido pelo produto da alíquota definida na legislação estadual e a base de cálculo, conforme discriminado abaixo:

$$\text{ICMS} = \text{Alíquota ICMS}(\%) \times (\text{VA} + \text{II} + \text{IPI} + \text{ICMS} + \text{outros tributos} + \text{despesas aduaneiras})$$

62. Ressalte-se que, como visto anteriormente, o ICMS integra a base de cálculo das contribuições sociais PIS-importação e COFINS-importação. Assim, apenas para fins de cálculo dessas contribuições, o valor do ICMS é aquele encontrado pelo produto da alíquota do imposto e o somatório do valor aduaneiro, do II, do IPI e do ICMS (cálculo “por dentro”), como segue:

$$\text{ICMS p/ cálculo da COFINS e PIS} = \text{Alíquota ICMS}(\%) \times (\text{VA} + \text{II} + \text{IPI} + \text{ICMS})$$

63. As alíquotas aplicáveis no Distrito Federal variam conforme a natureza da operação ou do serviço (interna, interestadual ou importação) em função da essencialidade, e estão relacionadas no artigo 46 do Decreto nº 18955/97 – Regulamento do ICMS.

64. Segue a transcrição dos arts. 46 e 47, *in verbis*:

*“Art. 46. As alíquotas do imposto, seletivas em função da essencialidade das mercadorias e serviços, são:*

*I - nas operações e prestações interestaduais destinadas a contribuinte do imposto:*

*a) 4% (a quatro por cento), na prestação de transporte aéreo interestadual de carga e mala postal;*

*b) 12% (doze por cento), nos demais casos;*

*II - nas operações e prestações internas:*

*a) de 25% (vinte e cinco por cento), para:*

*1) armas e munições;*

*....*

*13) energia elétrica, para classe residencial e Poder*



*Público, acima de 500 KWh mensais;*

*b) de 21% (vinte e um por cento), para energia elétrica, classe residencial, de 301 a 500 KWh mensais, e classes industrial e comercial, acima de 1.000 KWh mensais;*

*c) de 17% (dezesete por cento), para lubrificantes e demais mercadorias e serviços não listados nas alíneas “a”, “b” e “d” deste inciso;*

*d) de 12% (doze por cento), para :*

....

*14) produtos de siderurgia e metalurgia, classificados nas posições 7201 a 7229, 7301 a 7314, 7326 e 8310 da Nomenclatura Comum do Mercosul / Sistema Harmonizado - NCM/SH.*

*16) areia.*

....

*18) obras de marcenaria ou de carpintaria para construções, incluídos os painéis celulares, os painéis para soalhos e as franquias para telhados (“shingles” e “shakes”), de madeira, classificadas na posição 4418 da NCM/SH.*

....

*III - nas importações realizadas por contribuintes do ICMS, 12% (doze por cento).*

*Parágrafo único. O disposto no inciso III do caput não alcança as importações de bens de ativo permanente ou para uso ou consumo do estabelecimento (Lei nº 3.485, de 2004). (Acrescentado o parágrafo inciso pelo Decreto nº 25.537 de 25.01.2005, DO-DF*



*26.01.2005, efeitos retroativos a 26.11.2004).*

*Art. 47. A **alíquota interna será aplicada quando** (Lei nº 1.254, de 8 de novembro de 1996, art. 19):*

*II - **se tratar de mercadoria ou bem importado do exterior, observado o disposto no inciso III e parágrafo único do artigo anterior.**" (sem grifos no original)*

65. Observa-se, que, pela natureza dos serviços referentes ao Contrato nº 522/2012, o Consórcio executor não é contribuinte do ICMS, ou seja, não faz a escrituração obrigatória do livro do ICMS, não se enquadrando, portanto, na hipótese do art. 46, inciso III. Isso significa que os insumos importados não serão revendidos, mas incorporados à obra, não gerando, dessa forma, outras operações para incidência do imposto.

66. Verifica-se, portanto, o enquadramento do Consórcio na hipótese do inciso II do art. 47, o qual estabelece que a alíquota interna será aplicada quando se tratar de mercadoria ou bem importado do exterior.

67. Assim, somente para efeito de exemplificação, realizou-se cálculo estimativo com base na legislação supracitada para os impostos federais e estaduais/distritais passíveis de desoneração pelo RECOPA. Consideraram-se os insumos mais significativos dos três serviços mais relevantes do contrato em análise, cujos códigos são: 03.03.003, 04.01.101 e 04.01.102. Utilizou-se o Simulador do Tratamento Tributário e Administrativo das Importações, disponível no site da Receita Federal do Brasil – RFB (<http://www4.receita.fazenda.gov.br/simulador/BuscaNCM.jsp>).

68. O PT III – Memória de Cálculo (fls. 590 a 593) mostra os dados iniciais informados (código NCM, alíquota de ICMS, valor aduaneiro e a moeda adotada) e os valores obtidos para os impostos federais. O custo total do material / valor aduaneiro (em reais) foi obtido por meio da multiplicação do custo do material constante na CPU do serviço (ANEXO X, parte “d”) pela quantidade prevista na planilha orçamentária do mesmo serviço (ANEXO X, parte “b”). Importa destacar que os valores aduaneiros, utilizados para efeito de cálculo, poderão ser diferentes dos efetivamente utilizados na importação realizada pelo Consórcio. As tabelas seguintes apresentam os resultados obtidos:

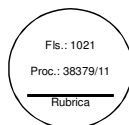


Tabela 5 – Cálculo Estimativo dos Impostos – RECOPA – Contrato nº 522/2012 – Alíquotas

CÓDIGO DO SERVIÇO	CÓDIGO DO INSUMO	DESCRIÇÃO DO INSUMO	UNID.	C. TOTAL MATERIAL / VALOR ADUANEIRO (R\$)	REF. RICMS (Dec. 18.955/97)	Aliq. de ICMS	REF. TIPI	Aliq. IPI	Aliq. II	Aliq. PIS-imp.	Aliq. Cofins-imp.	BC DO ICMS (R\$)
03.03.003	0202104	Fornecimento, fabricação, pintura de fábrica com tratamento anticorrosivo e entrega no canteiro de <b>cabos (fully locked), elementos fundidos</b> do anel de tração e dos cabos radiais e demais cabos do sistema de cobertura	t	23.727.611,41	Art. 46, inciso II, alínea "d"; Art. 47, inciso II.	12,00%	Posição NCM TIPI 7312.10.10	15,00%	14,00%	1,65%	7,60%	33.957.780,28
04.01.101	0212004	Fornecimento de <b>membrana PTFE</b> com propriedades fotocatalíticas manufaturada	m <sup>2</sup>	12.926.621,50	Art. 46, inciso II, alínea "c"; Art. 47, inciso II.	17,00%	Posição NCM TIPI 7019.52.90	10,00%	12,00%	1,65%	7,60%	17.575.664,26
04.01.102	0112003	Fornecimento de <b>membrana PTFE</b> em malha manufaturada, pronta para instalar	m <sup>2</sup>	10.215.630,70	Art. 46, inciso II, alínea "c"; Art. 47, inciso II.	17,00%	Posição NCM TIPI 7019.52.90	10,00%	12,00%	1,65%	7,60%	13.889.669,10

DIGITALIZADO

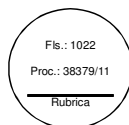


Tabela 6 – Cálculo Estimativo dos Impostos – RECOPA – Contrato nº 522/2012 – Custo Direto dos Impostos

CÓDIGO DO SERVIÇO	CÓDIGO DO INSUMO	DESCRIÇÃO DO INSUMO	UNID.	ICMS (R\$)	IPÍ (R\$)	II (R\$)	PIS-imp. (R\$)	Cofins-imp. (R\$)	TOTAL DE IMPOSTOS (R\$)	OBSERVAÇÃO
03.03.003	0202104	Fornecimento, fabricação, pintura de fábrica com tratamento anticorrosivo e entrega no canteiro de <b>cabos (fully locked) e elementos fundidos</b> do anel de tração e dos cabos radiais e demais cabos do sistema de cobertura.	t	4.630.606,40	4.057.421,55	3.321.865,60	508.535,66	2.342.346,06	14.860.775,27	Classificação realizada com base na Especificação Técnica do ANEXO V, itens 9.3 e 9.4.
04.01.101	0212004	Fornecimento de <b>membrana PTFE</b> com propriedades fotocatalíticas, manufaturada.	m²	3.599.834,85	1.447.781,61	1.551.194,58	294.336,20	1.355.730,37	8.248.877,61	A classificação do material foi realizada com base na Especificação Técnica do ANEXO V, item 10.2.2 (Peso 1.15 kg/m² +/- 10%)
04.01.102	0112003	Fornecimento de <b>membrana PTFE</b> em malha manufaturada, pronta para instalar.	m²	2.844.871,98	1.144.150,64	1.225.875,68	232.607,56	1.071.404,52	6.518.910,38	A classificação do material foi realizada com base na Especificação Técnica do ANEXO V, item 10.2.2 (Peso 1.15 kg/m² +/- 10%)
<b>TOTAL DE IMPOSTOS (R\$)</b>									<b>29.628.563,26</b>	

DIGITALIZADO



69. Vale observar que os impostos decorrentes da importação (II, PIS-importação e Cofins-Importação) correspondem à aproximadamente 40% de todo o custo tributário passível de desoneração pelo RECOPA. Tal fato pode ser considerado como uma característica peculiar do contrato da cobertura do ENB, cuja contratação envolve considerável quantidade de insumos e serviços importados.

70. A tabela abaixo apresenta o cálculo da desoneração do Contrato nº 522/2012, somente para os três itens mais significativos (03.03.003, 04.01.101 e 04.01.102).

**Tabela 7 – Cálculo da Desoneração RECOPA – Redução Contratual**

Cálculo da Desoneração RECOPA - Itens 03.03.003, 04.01.101 e 04.01.102	
Custo Direto Total (A)	139.689.089,31
Custo Direto - Desoneração (B)	29.628.563,26
Custo Direto Total Desonerado (C) = (A) - (B)	110.060.526,05
BDI (desonerado da PIS e COFINS) (D)	19,91%
Preço Desonerado calculado pelo NFO (E) = (C) x (1+(D)/100)	131.973.576,79
Preço Contratual - BDI = 24,5 % (F)	173.912.916,19
<b>Valor Passível de Desoneração (E) - (F)</b>	<b>41.939.339,40</b>

71. Verifica-se, portanto, que a desoneração, somente para os três serviços mais significativos do contrato em análise, resulta em uma **redução do preço inicialmente contratado de R\$ 41.939.339,40. Caso se considere totalidade dos insumos (bens e serviços) do contrato passíveis de desoneração pelo RECOPA, esse valor seguramente será maior.** Vale destacar, que o valor da redução identificada pode ser defendido como sobrepreço, uma vez que o Consórcio executor será remunerado por impostos que não serão recolhidos.

72. Cumpre informar ainda que, conforme previsto no Parágrafo Segundo da Cláusula Terceira do Contrato 522/2012 (fls. 423 a 432), o Contratado se obriga a estender os benefícios do RECOPA ao supracitado contrato, com a correspondente redução do preço estabelecido.

### **Causas**

73. Deficiência na supervisão da obra, descumprimento de cláusula contratual (desoneração RECOPA) e complexidade do assunto.



### **Efeitos**

74. Sobrepreço no Contrato nº 522/2012, uma vez que o Consórcio executor poderia ser remunerado por impostos não recolhidos.

### **Considerações do Auditado**

75. O Consórcio ENTAP/PROTENDE/BIRDAIR, quanto a não ter aplicado na integralidade os benefícios tributários decorrentes do RECOPA, expôs o seguinte (fls. 756/761):

- a) com base na *expertise* de cada uma das empresas consorciadas, o contrato ficou assim dividido: TAIYO BIRDAIR responsável pelo fornecimento da membrana de revestimento da cobertura do Estádio e de sua engenharia correspondente; PROTENDE encarregada do fornecimento de materiais e serviços de engenharia para protensão do anel de compressão e içamento da rede de cabos do sistema de cobertura e execução de determinados serviços de engenharia; ENTAP incumbida do fornecimento e execução dos demais produtos e serviços objeto do contrato, dentre os quais a montagem da estrutura metálica de suporte das membranas de revestimento;
- b) para atender às datas impostas pela FIFA, a obra foi licitada com uma exigência de cronograma de execução extremamente curto;
- c) após a NOVACAP ter obtido sua habilitação no RECOPA, o Consórcio desonerou imediatamente o BDI do contrato, e cada uma das consorciadas apresentou seu pedido de coabilitação perante a Receita Federal do Brasil (RFB);
- d) conforme o art. 4º, § 1º, cumulado com o art. 11, *caput*, da IN RFB nº 1.176/11, os benefícios do RECOPA somente podem ser usufruídos após a publicação, pela Receita Federal, da coabilitação da pessoa jurídica naquele regime;
- e) em razão de o prazo para conclusão do objeto não poder aguardar o tempo requerido pela RFB para análise dos pedidos de coabilitação, as consorciadas tomaram todas as medidas para garantir que os fornecimentos necessários à execução da obra obedecessem ao cronograma exigido;
- f) modificações nas estruturas e detalhamentos decorrentes de adequações do Projeto Básico tornaram os prazos mais críticos;
- g) a ENTAP e a PROTENDE, responsáveis pelas fases mais imediatas da obra, não puderam aguardar o deferimento de suas coabilitações para importar os insumos, caso contrário não poderiam cumprir o cronograma, sendo que a ENTAP, até dezembro de 2012, ainda não havia obtido a autorização da RFB, e a PROTENDE e a BIRDAIR obtiveram suas coabilitações em



setembro e novembro de 2012, respectivamente;

- h) todas as aquisições de insumos realizadas até as datas supracitadas não foram beneficiadas pela desoneração tributária, e todos os tributos incidentes foram pontual e integralmente recolhidos (o Consórcio exemplificou com alguns insumos que constam do Anexo XIII, fls. 7/33);
- i) nenhum material fornecido pela PROTENDE foi importado, embora a coabitação do RECOPA tenha sido deferida para essa empresa em 13/9/2012;
- j) não há como se falar em tributos não recolhidos, pois a ENTAP não foi habilitada no RECOPA e a PROTENDE não realizou operações de importação;
- k) os insumos adquiridos pela BIRDAIR a partir de janeiro de 2013 gozaram dos benefícios fiscais instituídos pelo RECOPA e serão integralmente repassados à NOVACAP no momento oportuno.

76. Quanto à diferença das alíquotas aplicadas, o consórcio se manifestou como segue (fls. 761/762):

- a) as alíquotas utilizadas para cálculo do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) são as definidas pela RFB, de acordo com a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM);
- b) para obedecer o cronograma, certos insumos teriam o fornecimento atendido: (i) parte pela importação do produto final; (ii) parte pela importação de matéria-prima para fabricação própria no Brasil; (iii) parte por aquisição da matéria-prima no Brasil, conforme descrito na tabela anexada pelo consórcio onde constam alguns exemplos (fls. 35/45 do Anexo XIII destes autos);
- c) cada diferente opção de fornecimento, como citado na alínea supra, possui diferentes alíquotas de II e IPI, e os valores foram destacados nas colunas respectivas das CPU's do consórcio, as quais correspondem às porcentagens resultantes da composição de diferentes alíquotas das diferentes parcelas de fornecimento de cada insumo de serviço.

77. As alegações da NOVACAP (fls. 791/796) são coincidentes com as informações prestadas pelo Consórcio.



### **Posicionamento da Equipe de Auditoria**

78. Por oportuno, importa esclarecer que a NOVACAP, quando instada a apresentar, por meio da Nota de Auditoria nº 01/2012, item “k” (fls. 420), as medidas e providências adotadas para adequar os preços contratados à desoneração tributária promovida pelo Programa RECOPA (Lei nº 12.350/10), com vistas à promoção do reequilíbrio do preço contratado, conforme item III da Decisão TCDF nº 1/2012 (fls. 310/311), encaminhou a este Tribunal somente a desoneração referente ao BDI, conforme documentação da Companhia às fls. 422 a 440 e 479 a 580, razão pela qual a equipe de auditoria indicou a possível não-desoneração total dos valores a serem faturados.

79. Quanto à redução dos custos diretos decorrente da suspensão dos tributos alcançados pelo RECOPA, a NOVACAP, resumidamente, informou que já havia solicitado ao consórcio sua coabitação na Secretaria da Receita Federal (fls. 422).

80. Observe, às folhas 585, a informação trazida inicialmente pelo consórcio, acerca do valor das alíquotas de IPI e II para o serviço de “Fornecimento e instalação de cabos e elementos fundidos (inclusive projeto de fabricação e montagem)”, estava indicada em como sendo de 3,33% para IPI e de 3,71% de II.

81. Ocorre, que, além de não se ter esclarecido que as alíquotas supra decorreram de cálculos ponderados pelas incidências dos insumos no serviço, encaminhou-se informação distante da realidade, uma vez que todos os insumos referentes aos cabos de aço e estrutura metálica da cobertura sequer receberam a desoneração tributária do RECOPA, pois foram importados pela ENTAP, a qual, até o momento não foi coabitada ao RECOPA.

82. O exame dos documentos acostados nesta fase final de auditoria revela, quanto às datas envolvidas no processo de habilitação/coabitação, o seguinte:

**Tabela 8 – Datas da Habilitação/Coabitação das Empresas Consorciadas**

Empresa	Habilitação/Coabitação	
	Data solicitação (protocolo RFB)	Data obtenção (publicação no DOU)
NOVACAP	2/3/12	21/3/12
CONSÓRCIO	3/5/12	pendente
ENTAP	3/5/12	pendente
PROTENDE	1/6/12	17/9/12
BIRDAIR	3/5/12	26/11/12



83. A análise da documentação solicitada por meio da Nota de Auditoria nº 02 - PROC 38.739/2011, enviada com o fim de complementar os elementos necessários à manifestação decisiva da equipe acerca dos achados apontados na auditoria (fls. 824/830), confirmou que os materiais referentes aos cabos, aos materiais fundidos e às estruturas metálicas foram, de fato, importados pela empresa ENTAP, ainda não coabilitada.

84. Desse modo, no que concerne aos insumos e serviços importados pela ENTAP, em razão dessa empresa não ter obtido a coabilitação, as explicações são procedentes.

85. No entanto, considerando que a desoneração dos elementos importados pela TAYO BIRDAIR ainda não se materializou, o achado se mantém para esses componentes até que sejam efetivados e analisados por este Tribunal.

#### **Proposições**

86. Cabe, portanto, a desoneração total dos elementos importados para o fornecimento da membrana utilizada na cobertura, sugerindo-se determinação à NOVACAP que:

- a) para melhor garantir o controle sobre os valores a desonerar, constitua processo com os elementos probatórios referentes a todos os insumos importados pela empresa TAIYO BIRDAIR: Licença de Importação (LI), processada no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX); Declaração de Importação (DI), formulada pelo importador no SISCOMEX, com todas as adições referentes a todas as mercadorias; Conhecimento de Transporte Original (*Bill of Lading*);
- b) repactue o contrato, revendo a respectiva planilha orçamentária, para considerar a desoneração relativa ao RECOPA, tanto no que concerne à revisão do BDI, quanto no impacto sobre os custos diretos, apresentando as memórias de cálculo dessas alterações.

87. Isso nos leva a sugerir a manutenção da retenção de pagamento determinada pelo item II da Decisão nº 582/13 dos valores alusivos à desoneração tributária dos materiais e serviços relativos ao fornecimento e instalação das



membranas, no valor de R\$ 17.708.054,59 (BDI de 19,91%), conforme cálculos constantes da tabela a seguir:

**Tabela 9 – Retenção referente à desoneração dos materiais de membrana**

Achado 1: Retenção decorrente da Desoneração RECOPA - Itens 04.01.101 e 04.01.102	
Custo Direto Total (A)	139.689.089,31
Custo Direto - Desoneração (B)	14.767.787,99
Custo Direto Total Desonerado (C) = (A) - (B)	124.921.301,32
BDI (desonerado da PIS e COFINS) (D)	19,91%
Preço Desonerado calculado pelo NFO (E) = (C) x (1+(D)/100)	149.793.132,41
Preço a ser desembolsado pela NOVACAP (definido em cronograma) (F)	167.501.187,00
<b>Valor da Retenção (E) - (F)</b>	<b>17.708.054,59</b>

**Benefícios esperados**

88. Espera-se que seja garantida a esperada economia ao Erário com a correta revisão dos valores contratuais em função do RECOPA, garantindo possibilidade de controle *a posteriori* das providências adotadas pelos envolvidos.



## **2.2 QA 2 – Os serviços contratados e executados são pertinentes, regulares e têm preços compatíveis com os de mercado?**

*Foi detectado que a NOVACAP tem adotado práticas irregulares no tocante à contratação em tela, relativas ao pagamento por material posto na obra, à real autoria dos projetos básico/executivo e à pertinência da previsão de projeto para o uso de membranas de fechamento (inferior e lateral) com aumento de custo.*

### **2.2.1 Achado 2 – Antecipação de pagamento por material posto na obra, referente ao fornecimento de estrutura metálica, cabos e partes fundidas, sem exigir desconto e a diferença relativa à despesa financeira constante no BDI**

#### ***Critério***

89. Foram utilizados como critérios para aferição do achado os seguintes documentos e normativos:

- Lei nº 4.320/1964, artigos 62 e 63;
- Decreto Distrital nº 32.598/2010, art. 64;
- Lei nº 8.666/93, art. 65, inciso II, alínea “c”;
- Marçal Justen Filho – Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 15ª Edição;
- Carl V. Limmer, Planejamento, Orçamentação e Controle de Projetos e Obras. Ed. LTC, 1ª edição, 1997, páginas 101 e 104;
- Acórdão nº 585/2005 – Plenário– TCU –Min. Rel. Lincoln Magalhães da Rocha;
- Acórdão nº 1.620/2012– Plenário– TCU –Min. Rel. Raimundo Carreiro;
- Cronograma Físico-Financeiro (fls. 525 a 526).

#### ***Análises e Evidências***

90. A Lei nº 4.320/1964, nos artigos 62 e 63, estabelece que a pagamento da despesa somente seja efetuado após sua regular liquidação, ou seja, após a efetiva prestação do serviço ou fornecimento do objeto contratado. No caso de obra, isso representa a atestação do serviço contratado e não apenas a aquisição dos materiais para a posterior prestação do serviço.



91. O Decreto nº 32.598/10, que estabelece as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal, é simétrico em relação à legislação federal, conforme consta no seu art. 61. Além disso, no art. 64 do referido decreto, há regra de vedação para pagamento antecipado de despesa, sendo tal prática admitida, apenas, em casos excepcionais, conforme transcrição abaixo, *in verbis*:

**“Art. 64. É vedado efetuar pagamento antecipado de despesa.**

*§1º O disposto neste artigo não se aplica às despesas:*

*I – com assinatura de jornais, periódicos e outras publicações;*

*II – quando, **excepcionalmente**, a peculiaridade da transação exigir pagamento antecipado, **adotadas as devidas cautelas**, pelo que responderá o ordenador da despesa.*

*§2º Nos casos previstos no §1º deste artigo, a despesa será debitada em conta nominativa do credor e a baixa somente será feita após comprovação do cumprimento da obrigação assumida.” (sem grifos no original)*

92. Por seu turno, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 65, inciso II, alínea “c”, estabelece a regra geral para aditamento por acordo entre as partes, a qual veda a antecipação de pagamento, conforme transcrição abaixo:

*“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

...

*II – por acordo entre as partes:*

...

*c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, **vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;**” (sem grifos no original)*

93. Já no art. 40, inciso XIV, alínea “d”, dessa mesma Lei, é admitida a



possibilidade de eventuais antecipações de pagamentos, mediante desconto em favor da Administração, sendo isto, uma exceção à regra do art. 65. Além do desconto, que implica economia ao Erário, Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, baseado em jurisprudência do TCU, cita mais dois requisitos, a saber, a previsão em edital e prestação de garantias pelo contratado, conforme citação a seguir:

*“Primeiramente, só poderá ocorrer quando **previsto no ato convocatório**. Desse modo, amplia-se o universo de competidores, especialmente aqueles que não dispõem de recursos para custear a prestação. Todos competidores terão reduzidos seus custos e, desse modo, a Administração será beneficiada. Porém, a Administração não poderá sofrer qualquer risco de prejuízo. Por isso, o pagamento antecipado deverá ser condicionado à **prestação de garantias efetivas e idôneas** destinadas a evitar prejuízos à Administração.”* (sem grifos no original)

94. Portanto, a permissão para pagamento antecipado, mesmo por material posto na obra, que não representa a execução da obra ou do serviço a que se refere, ocorre em situações excepcionais, com motivação fundamentada, devendo haver previsão em edital, prestação de garantias específicas para tal e desconto em favor da administração.

95. No caso em análise, o consórcio executor da cobertura do ENB solicitou autorização à NOVACAP para realização de faturamento de material posto na obra, referente ao fornecimento de estrutura metálica, cabos e partes fundidas, no valor de R\$ 37.079.449,20 (sem BDI), conforme correspondência 546-ENB-COB-CT0012-2012, datada de 06/08/2012 (PT VI, fls. 604 a 606). Este valor corresponde a 26,5% do custo total do contrato, de R\$ 139.689.089,31 (sem BDI).

96. Além disso, conforme correspondência 546-ENB-COB-CT0013-2012, datada de 10/08/2012 (PT VI, fls. 607 a 608), foi apresentado o Termo de Fiel Depositário, bem como Nota Fiscal Eletrônica, emitida pela ENTAP Engenharia e Construções à NOVACAP, no valor de R\$ 37.079.449,20. Cumpre destacar que o Termo de Fiel Depositário, instrumento utilizado em processos judiciais<sup>2</sup>, não pode

<sup>1</sup> Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 15ª Edição.

<sup>2</sup> Fiel depositário é um termo jurídico utilizado para designar um indivíduo a quem a Justiça confia um bem durante um



ser considerado apto para substituir o aporte de uma garantia efetiva e idônea, conforme recomenda a doutrina supracitada, uma vez que não houve aporte adicional e específico, a esse título, por parte do Consórcio, tão pouco previsão em edital.

97. A autorização foi realizada pela NOVACAP, conforme Cronograma Físico-Financeiro (fls. 437/439), modificado e aprovado pela NOVACAP, com data de 02/08/2012, que apresentava um valor para material posto obra de R\$ 48.700.000,00, sendo R\$ 27.000.000,00 referentes a estruturas metálicas (estrutura primária, cabos, passarelas, etc) e o restante, R\$ 21.700.000,00 referentes à cobertura (membranas PTFE e chapas de policarbonato).

98. Dessa forma, verifica-se que a antecipação de pagamento por material posto na obra ocorreu para serviços que ainda não haviam sido realizados pelo Consórcio executor. Além disso, não há previsão no Cronograma Físico-Financeiro inicialmente proposto na etapa de Licitação pela NOVACAP (fls. 159). Igualmente não há autorização no ato convocatório, Edital 027/2011 (fls. 341 a 391), nem tampouco no contrato firmado (fls. 423 a 432).

99. Importa ressaltar que o contrato da cobertura pode ser enquadrado como parte da obra de edificação do ENB. O total de insumos na obra da cobertura responde por aproximadamente 50% do valor total contratado, o que a caracteriza como uma obra convencional de edificação. Há estudos que estimam, de forma geral, que o custo da mão de obra representa em torno de 40% do custo total de uma obra, enquanto os materiais representam cerca de 60%.<sup>3</sup> Em alguns casos, como em obras de adutoras de água, o custo dos materiais (tubos) pode atingir até 80% do custo total da obra. O Acórdão nº 1.620/2012- Plenário – TCU, Min. Rel. Raimundo Carreiro, transcrito a seguir, condena a prática de antecipação de pagamento de material posto em obra para edificações, *in verbis*:

***“Esse tipo de pagamento, que contempla a medição de material posto em obra, não é comum em edificações. Essa técnica é usualmente aplicada a obras em que os materiais representam a***

---

processo. O fiel depositário deve zelar pelo bem, sob pena de prisão civil caso não o faça. No entanto, com o julgamento do RE 466343/SP pelo Supremo Tribunal Federal – STF, finalizado em 03/12/2008, não há mais prisão civil do depositário infiel, quer o depósito seja contratual ou judicial.

<sup>3</sup> Carl V. Limmer, Planejamento, Orçamentação e Controle de Projetos e Obras. Ed. LTC, 1ª edição, 1997, pgs. 101 e 104.



*maior parte dos custos de construção. Um exemplo ilustrativo são as obras de adutoras, em que os tubos correspondem a até 80% do total do empreendimento. Trata-se de elevado desembolso, sendo desarrazoado o pagamento somente após concluída sua instalação. Em edificações, ao contrário, a prática comum é o pagamento somente após concluso por completo o serviço, mesmo nos casos de empreitada por preço global.*

*Nas obras de edificações, o peso financeiro para a contratada, ocasionado pelo transcurso de tempo entre a aquisição dos insumos e o recebimento pela conclusão da etapa de serviço, é remunerado pela taxa de BDI, em específico pelas despesas financeiras. No caso do CIAAR, o BDI do contrato prevê a taxa de 1,20% a esse título, não sendo cabível, em princípio, o pagamento pela simples aquisição de materiais.” (sem grifos no original)*

100. No mesmo sentido, a Segunda Câmara do TCU se manifestou por meio do Acórdão 585/2005, conforme abaixo:

*“(…) informando que o pagamento antecipado de despesas somente é cabível em situações excepcionalíssimas, nas quais estejam presentes, **no mínimo**, as seguintes condições:*

*9.3.2.1. a operação **esteja prevista no ato convocatório** e respaldada na Lei nº 8.666/1993;*

*9.3.2.2. o processo licitatório contenha **fundamentado estudo comprovando a significativa economia de recursos**;*

*9.3.2.3. a operação **seja resguardada pelas necessárias garantias**, firmemente acautelada contra qualquer futuro reajuste pleiteado pelo contratado e contenha dispositivo permitindo à Administração apenas - em valores significativos - eventuais atrasos no cumprimento dos prazos contratuais;” (sem grifos no original)*

101. Consoante o exposto acima, pode-se verificar que o **caso em tela não pode ser considerado situação excepcionalíssima** que enseje o pagamento antecipado para aquisição de material. Além disso, **não se verificaram as condições arroladas pela jurisprudência**, a saber: previsão no edital (fls. 341 a



391), estudo fundamentado que comprovasse a significativa economia de recursos durante a etapa de licitação, e imposição de garantias específicas para tal. Vale mencionar que o Termo de Fiel Depositário não pode ser considerado como instrumento de garantia.

102. Verificou-se, ainda, que a **NOVACAP não promoveu qualquer desconto em favor da Administração** pela antecipação de pagamento ora apresentada, como prevê a Lei nº 8.666/1993 no art. 40, inciso XIV.

103. Destaca-se, também, que no Contrato nº 522/2012 **a remuneração do custo de captação de recursos**, para fazer frente à aquisição de insumos, **também já está adequadamente alocada no BDI por uma taxa de 1,20%**, a título de despesas financeiras (ANEXO X, parte “c”). Importante frisar que este percentual incide sobre todo o custo da contratação, o que **resulta em R\$ 1.676.269,07**, e deveria ser suficiente para cobrir os custos de captação de recursos (juros), seja com capital próprio ou de terceiros no mercado, para aquisição dos insumos. No caso, a NOVACAP não realizou nenhuma glosa do montante referente a despesas financeiras em virtude do pagamento antecipado por material posto na obra.

104. Resta, portanto, caracterizada a irregular antecipação de pagamento, em descumprimento à legislação pertinente.

#### **Causas**

105. Falha na fiscalização e supervisão da obra.

#### **Efeitos**

106. Potencial prejuízo em função da antecipação de pagamento por serviço não realizado no momento do desembolso, sem o devido desconto e diferença relativa à despesa financeira, bem como aumento do risco de abandono da obra.

#### **Considerações do Auditado**

107. Sobre esse achado o Consórcio alega, em resumo, que (fls. 762/765):

- a) o contrato para execução da cobertura do ENB não é uma obra convencional, por possuir condições especialíssimas;
- b) o cronograma de fabricação, em função de ajustes efetivados no



Projeto Básico, sofreu uma compressão ainda maior do que aquela inicialmente planejada à época da licitação;

- c) foi obrigado a buscar fornecedores estrangeiros, os únicos em condições de garantir o fornecimento de materiais com a qualidade e dentro dos novos prazos exigidos;
- d) tais fatos fizeram com que diversas compras de materiais tivessem que ser concentradas sobremaneira, acarretando na necessidade de condições de pagamento distintas daquelas previstas anteriormente;
- e) em operações de importação de materiais é prática internacional que os fornecedores exijam pagamento de sinal e muitas vezes o pagamento integral do pedido na data de entrega dos produtos no porto de origem;
- f) parte desses materiais somente podem ser aplicados na obra após 180 dias da data de aquisição no exterior, característica excepcional se comparada a obras de edificações comuns, em que os materiais empregados são encontrados no mercado local e os custos financeiros incorridos entre a aquisição e o efetivo recebimento após a aplicação na obra não demandam um período tão delongado;
- g) o Termo de Fiel Depositário não é instrumento exclusivo de processos judiciais, não havendo nenhuma vedação legal para que fosse utilizado no contrato em tela;
- h) o pagamento realizado pela NOVACAP de material posto na obra tem respaldo na Resolução nº 168/1991 (Anexo XXIII, fls. 149/153), que disciplina a matéria, sendo sempre a contratada responsável pela guarda e conservação dos materiais;
- i) eventual dúvida sobre os riscos envolvidos na operação foram totalmente dirimidos, uma vez que os materiais correspondentes já se encontram entregues e aplicados na obra;
- j) a taxa de remuneração (1,20%) do custo de captação de recursos alocado no BDI é insuficiente ante o prazo de 180 dias já mencionado e a altíssima taxa de juros praticada no Brasil;
- k) por fim, não há que se falar em risco de prejuízo ao Erário, vez que



todo o procedimento utilizado pelas partes contratantes seguiram estritamente as condições exigidas nas normas e legislações vigentes.

108. A NOVACAP, por sua vez, traz basicamente os mesmos argumentos (fls. 798/801) apresentados pelo Consórcio, além de que:

- a) os pagamentos efetivados foram realizados com base na Resolução nº 168/91, complementada pelas Decisões do Conselho de Administração tomadas nas Sessões nº 2.159, de 22/01/1998 e nº 2.200, de 21/08/2001 (Anexo XXIII, fls. 149/155);
- b) esses pagamentos somente foram autorizados à medida que os materiais eram produzidos pelos fabricantes, constatados em visitas realizadas *in loco* pelos executores do contrato e por técnicos da TERRACAP para a verificação das condições de fornecimento, de logística, de produção e de atendimento a fim de obter a confirmação das condicionantes de prazo e de qualidade (Anexo XXV);
- c) não pode prosperar o entendimento de que houve “*antecipação de pagamento por serviço não realizado*”, pois o que se pagou foi a aquisição de material fabricado mediante prévio contrato de fornecimento de material específico para a obra.

#### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

109. De início, cabe destacar que os manifestantes não discordaram das afirmações da equipe de auditoria de que não há previsão legal no ordenamento jurídico federal e distrital que respalde o instituto do “pagamento por material posto obra”.

110. Igualmente não houve contestação contra o fato verificado de que não constou no edital de licitação qualquer previsão para tal ocorrência, nem houve estudo prévio que comprovasse a significativa economia de recursos à administração, pré-requisitos claramente estabelecidos na jurisprudência do TCU, conforme acórdão transcrito no parágrafo 100.

111. A tônica das manifestações apresentadas está focada em demonstrar que:

- a) a obra em questão tem características excepcionais que autorizariam o pagamento de material posto obra;



- b) o respaldo das ações é a Resolução Normativa e posteriores alterações exaradas pelo Conselho de Administração da NOVACAP;
- c) todos os cuidados e garantias foram tomados para resguardar o Erário dos riscos inerentes ao ato contestado.

112. Quanto ao primeiro argumento, é inegável reconhecer que, em que pese o fato de a equipe de auditoria ter verificado que os insumos da obra da cobertura respondem por 50% do valor total do contrato, não diferindo do padrão de obras de edificação comuns, a obra se reveste de características diferenciadas. O cronograma apertado, a aquisição de insumos muito concentrada em pequenos intervalos de tempo, os fornecedores instalados em outros países, além do alegado prazo de até 180 (cento e oitenta) dias decorridos entre o momento de encomenda dos materiais, passando por trâmites de fabricação, remessa dos produtos, desembaraço aduaneiro e disponibilização na obra para então serem aplicados, são fatos que autorizariam o entendimento de que a obra da cobertura do ENB poderia ser classificada como excepcional.

113. No que diz respeito ao segundo argumento, a simples previsão de procedimento de pagamento de material posto obra em Resolução Normativa de Conselho Administrativo de empresa pública não pode ter o condão de suprir a mencionada lacuna legal, como já demonstrado. Considerar norma infra-legal para justificar esse procedimento, em verdade, fere os princípios da legalidade e da reserva legal da União de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

114. Em relação ao último argumento, pode-se concordar com os manifestantes de que foram tomadas as cautelas necessárias para resguardar a Administração de eventuais riscos de prejuízos, que, de fato, foram plenamente mitigados a partir do momento que os materiais em questão já foram devidamente aplicados na obra.

115. Por fim, cabe considerações sobre a taxa de 1,20%, denominada “Despesas Financeiras”, constante da composição do BDI utilizado no contrato, conforme visto na “Tabela 2 – Detalhamento do BDI”, constante às fls. 675.

116. Sobre essa parcela transcrevemos trecho da instrução que fundamentou o Acórdão nº 2369/2011 – TCU – Plenário, *in verbis*:

*VI.2 DESPESAS FINANCEIRAS*

*128. Salvo casos excepcionais, as entidades contratantes só podem legalmente*



*pagar pelos serviços após sua efetiva realização (Lei 4.320/1964, arts. 62 e 63), nos contratos de construção de obras públicas. A contratada adquire os insumos e realiza os serviços com seus próprios recursos, e recebe pelos serviços em até 30 dias após a medição, conforme estabelece a Lei n. 8.883/1994. Ocorre, com isso, uma defasagem entre o momento do desembolso e o momento do efetivo recebimento, o que acarreta perda monetária.*

*129. Assim, ao incluir na composição do BDI uma parcela de Despesas Financeiras está se recompondo o poder de compra do dinheiro com o qual a contratada financia a execução da obra. Trata-se de um custo adicional, e como tal deve ser computado.*

117. O **momento correto** para pagamento de um serviço é aquele em que a ocorre sua execução, com a aplicação do respectivo material, e sua incorporação à obra. A partir desse fato, dá-se a medição e o decurso de prazo estimado de 30 dias até que a contratada efetivamente receba pelo serviço concluído, daí fazendo jus ao percentual de “despesa financeira” estabelecido no BDI.

118. Nesse norte, para os casos de pagamento de material posto obra, fica bem caracterizado que a parcela referente ao material/insumo de um determinado serviço, por liberalidade do gestor do contrato, foi desembolsada antecipadamente em relação ao **momento correto**. É inegável vislumbrar que sobre todo desembolso antecipado, referente exclusivamente ao custo de aquisição do material pela contratada, não cabe a aplicação da parcela em comento integrante do BDI.

119. Dessa forma, ainda que se reconheça o caráter de excepcionalidade da obra de cobertura em razão de suas características peculiares antes descritas e as necessárias garantias assumidas a fim de minimizar os riscos de prejuízo para a Administração, estão ausentes, de acordo com o Acórdão TCU transcrito no parágrafo 100, as seguintes condições mínimas:

- a) inexistência de previsão legal para o ato, que não pode ser suplantada por Resolução Normativa do Conselho Administrativo de empresa pública;
- b) ausência de previsão no ato convocatório da licitação, que poderia ter reduzido os preços do licitantes em benefício do Erário;
- c) não apresentação de estudos comprovando a significativa economia de recursos para a Administração;



120. Portanto, o “pagamento de material posto obra” nada mais é do que uma antecipação de pagamento, que, conforme previsão inscrita na alínea “d” do inciso XIV do art. 40 da Lei de Licitações, deve ser descontada pelo índice estabelecido no edital de licitação. No caso concreto é o INPC, conforme previsto no item 15.12, *in verbis*:

*15.12 Em atendimento ao disposto no art. 40, Inciso XIV, “d”, da Lei 8.666/93, o critério de compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos, será o INPC.*

121. Esse índice de desconto deverá ser aplicado sobre o montante total pago pela NOVACAP a título de antecipação de pagamento por material posto obra desde o momento do desembolso até aquele da sua efetiva incorporação ao empreendimento.

122. Ademais, também sobre esse montante total deverá ser excluída a aplicação do percentual de 1,20%, previsto no BDI a título de “despesas financeiras”, conforme exposição de motivos já apresentada nos parágrafos anteriores.

123. A tabela abaixo resume todas as antecipações de pagamento realizadas pela Novacap até o mês de fevereiro/2013 (Anexo XXV):

**Tabela 10 – Valores de Antecipação de Pagamento por Material Posto Obra**

Material/Insumo	Beneficiário	Valor (R\$)	Data do Pedido	Data da NF	Data de pagamento
Cabos Fully locked	Entap	6.698.678,00	06/08/2012	10/08/2012	11/09/2012
Conectores de aço fundido	Entap	4.986.234,00	06/08/2012	10/08/2012	11/09/2012
Estrutura metálica	Entap	25.394.537,20	06/08/2012	10/08/2012	11/09/2012
Tubos de fixação das membranas e chapas de policarbonato	Entap	2.142.855,25	22/01/2012	22/01/2013	08/02/2013
Membranas	Tayo Birdair	9.349.464,29	18/01/2012	18/01/2013	08/02/2013
<b>TOTAL:</b>		<b>48.571.768,74</b>			

124. Por outro lado, a tabela a seguir apresenta os valores percentuais do INPC ao longo do período de interesse, além do momento de efetiva aplicação e o respectivo valor de cada material posto obra, segundo informações obtidas no último Cronograma Físico-Financeiro disponibilizado pela NOVACAP (Anexo XXV – final):



**Tabela 11 – INPC e Detalhamento da Aplicação dos Materiais Posto Obra**

Mês de referência	set-12	out-12	nov-12	dez-12	jan-13	fev-13	mar-13
INPC	0,63%	0,71%	0,54%	0,68%	0,92%	0,52%	0,52%*
Cabos Fully locked		6.698.678,00					
Conectores de aço fundido		4.794.522,00					
Estrutura metálica			12.150.650,00				
				4.908.960,00			
					6.871.570,00		
Tubos de fixação das membranas e chapas de policarbonato						1.655.069,20	
Membranas						2.142.855,25	
						7.880.335,55	
							1.469.128,74
Parcial:		11.493.200,00	12.150.650,00	4.908.960,00	6.871.570,00	11.678.260,00	1.469.128,74
Acumulado:		11.493.200,00	23.643.850,00	28.552.810,00	35.424.380,00	47.102.640,00	<b>48.571.768,74</b>

\* em razão da não-definição oficial do INPC para o mês de março/13, adotou-se o percentual do mês anterior (fevereiro/13).

125. Assim, adotando como marco inicial do período em que deve ser aplicado o desconto como sendo a data de pagamento (Tabela 10) e final, o último dia do mês em que o respectivo material foi efetivamente aplicado, constante da Tabela 11 (momento da medição), elaborou-se a tabela a seguir que resume os cálculos efetuados:

**Tabela 12 – Cálculo do Valor a ser Descontado por Antecipação de Pagamento**

Empresa	Material	Pagamento	Aplicação	% Desconto*	Desconto (R\$)	Total (R\$)	
Entap	Cabos Fully locked e Conectores de aço fundido	11/09/2012	31/10/2012	1,11%	74.288,34	<b>735.218,92</b>	
	36 Conectores de aço fundido	11/09/2012	31/10/2012	1,11%	53.171,25		
	Estrutura metálica		11/09/2012	30/11/2012	1,65%		200.364,22
			11/09/2012	31/12/2012	2,33%		114.329,68
			11/09/2012	31/01/2013	3,25%		223.257,31
		11/09/2012	28/02/2013	3,77%	62.379,56		
	Tubos de fixação das membranas e chapas de policarbonato	08/02/2012	28/02/2013	0,35%	7.428,56		
Tayo	Membranas	08/02/2012	28/02/2013	0,35%	27.318,50	<b>40.050,95</b>	
		08/02/2012	31/03/2013	0,87%	12.732,45		

\* para intervalos de tempo menor que um mês inteiro, aplicou-se a correspondente taxa *pro rata die*

126. Quanto à questão do percentual de 1,20% a título de “despesas Financeiras” do BDI, a tabela a seguir resume os valores que devem ser glosados por empresa que recebeu o adiantamento de pagamento:



**Tabela 13 – Cálculo do Valor de Glosa por “Despesas Financeiras” do BDI**

Empresa	Valor antecipado (R\$)	Despesas Financeiras (%)	Desconto (R\$)
Entap	39.222.304,45	1,20%	470.667,65
Tayo Birdair	9.349.464,29	1,20%	112.193,57

### **Proposições**

127. Portanto, sugerir-se-á ao Plenário que determine a glosa dos seguintes valores das empresas integrantes do Consórcio que receberam adiantamento de pagamento por material posto obra:

- a) ENTAP – R\$ 735.218,92 + 470.667,65 = **R\$ 1.205.886,57**;
- b) BIRDAIR – R\$ 40.050,95 + R\$ 112.193,57 = **R\$ 152.244,52**.

128. Também cabe determinação à NOVACAP no sentido de que realize ajustes na Resolução nº 168/91 para adequá-la ao entendimento esposado nessa auditoria de que pagamento de material posto obra é antecipação de pagamento e sobre ela deverá incidir desconto, conforme índice estabelecido em edital, bem assim ser excluído o percentual de despesas financeiras, geralmente previsto em BDI, sobre as parcelas antecipadas. Além disso, também cabe alerta no sentido de que a antecipação de pagamentos somente é cabível em casos excepcionalíssimos, uma vez atendidos os seguintes pré-requisitos:

- a) previsão no edital;
- b) fundamentação em estudo prévio que comprove a significativa economia de recursos à administração;
- c) realização de garantias que contenha dispositivo permitindo à Administração apenar - em valores significativos - eventuais atrasos no cumprimento dos prazos contratuais.

### **Benefícios Esperados**

129. Espera-se a recomposição do Erário, garantindo a economia de recursos à Administração que uma antecipação de pagamentos deve prover. Também se almeja a devida regulamentação da questão no âmbito da NOVACAP, padronizando adequadamente os procedimentos relativos à antecipação de pagamentos.



### **2.2.2 Achado 3 – Elaboração de Projeto Executivo, que integra os serviços de execução da obra, por empresas que, de fato, participaram da confecção do Projeto Básico**

#### **Critério**

130. Foram utilizados os seguintes normativos como critério:
- Lei nº 8.666/93, art. 9º, inciso I, combinado com os §1º e §3º;
  - Acórdão nº 463/2001-TCU, 2ª Câmara, Min. Rel. Ubiratan Aguiar;
  - Acórdão nº 2.063/2006 – TCU – Plenário, Min. Rel. Benjamim Zymler;
  - Acórdão nº 1.015-22/2007 – TCU – Min. Rel. Benjamim Zymler;
  - Acórdão nº 893/2012-TCU, Plenário, rel. Min. Valmir Campelo.

#### **Análises e Evidências**

131. O projeto executivo, no Contrato nº 522/2012, está contido na planilha orçamentária como um serviço a ser desenvolvido sob a responsabilidade da empresa executora, conforme previsão legal do § 2º do art. 9º da Lei nº 8.666/1993, a qual não impede que a licitação da obra inclua a elaboração do projeto executivo como encargo do contratado.

132. A concepção do projeto básico de arquitetura de ampliação e reforma do ENB (Contrato nº 523/2010) foi realizada pelo escritório Castro Mello Arquitetura Esportiva, em co-autoria com a empresa alemã GMP. Em relação ao projeto de estrutura, o responsável foi o Escritório Técnico Arthur Luiz Pitta Engenheiros Associados – ETALP, em parceria com a empresa alemã SBP (Processos nº 30.101/10 e 16.469/12). Importa ressaltar que essas empresas internacionais foram responsáveis pela concepção arquitetônica e estrutural das principais arenas da Copa da África do Sul em 2010 e da Eurocopa 2012, possuindo ampla *expertise* internacional no ramo.

133. No projeto básico da cobertura do ENB, verificou-se que os projetos de arquitetura e estrutura são de autoria, respectivamente, das empresas Castro Mello Arquitetura Esportiva e Escritório Técnico Arthur Luiz Pitta Engenheiros



Associados – ETALP. Constatou-se, no entanto, que essas empresas estão em estreita parceria com as empresas alemãs GMP e SBP, no que tange à concepção do projeto básico do ENB como um todo (obra e cobertura).

134. No PT – IX (fls. 645 a 660) é apresentado o carimbo das pranchas do projeto básico do ENB (obra, Contrato nº 523/2010), cujas identificações apresentam os logotipos das empresas Castro Mello, GMP e SBP. São mostrados também os carimbos das pranchas dos projetos executivos de arquitetura e estrutura da cobertura (Contrato nº 522/2012), apresentando os logotipos das empresas GMP e SBP. Ainda são apresentadas reportagens de sites especializados em arquitetura. Na primeira (fls. 647 a 648), é afirmado que a GMP é a responsável pelo projeto arquitetônico do Estádio Nacional de Brasília. Na segunda reportagem (fls. 649 a 650), em entrevista, o arquiteto Eduardo Castro Mello (empresa Castro Mello Arquitetura Esportiva) confirma a parceria com as empresas GMP e SBP. As Anotações de Responsabilidade Técnica – ART's (fls. 651 e 652), dos projetos arquitetônico e estrutural referentes ao projeto básico da cobertura (Licitação 027/2011 – fls. 341 a 391), indicam como autores, respectivamente, o arquiteto Eduardo Castro Mello e o Eng. Arthur Luiz Pitta Junior.

135. No site da empresa GMP é informado que essa é a autora do *design* (projeto arquitetônico) do ENB (fls. 655), sendo os responsáveis Volkwin Marg e Hubert Nienhoff, com cooperação da SBP (Stuttgart, Alemanha) e Castro Mello Arquitetos (São Paulo, Brasil). **A SBP é, ainda, autora da concepção estrutural (*Structural concept*) e do projeto arquitetônico (*design*) da cobertura (*roof*) do ENB**, sendo a ETALP (São Paulo, Brasil) responsável pela engenharia estrutural. O texto confirma a parceria, de fato, entre o arquiteto Eduardo Castro Mello e as empresas, GMP e SBP, os quais respondem por partes específicas da obra, conforme transcrição abaixo (fls. 655):

*“The existing Mané Garrincha Stadium was completed in 1974 to a design by Ícaro Castro Mello. His son **Eduardo Castro Mello** is now providing **the building with a new lower tier and completing the existing upper tier fragment. Gmp architects and schlaich bergermann & partner are developing the surrounding esplanade with its characteristic “forest of supports” and double-layer***



***suspended roof.***” (sem grifos no original)

136. Assim, as empresas **GMP e SBP estão prestando serviço à empresa executora do objeto**, por meio da **realização do projeto executivo**, e, **vem promovendo alterações em seus próprios projetos**, inclusive apresentando **erros de estimativa de quantitativos na planilha orçamentária licitada**, o que tem ocasionado adicional de custo às obras. Esse expediente já foi detectado em outras arenas, como na Arena da Amazônia (Acórdão nº 893/2012 – TCU – Plenário), bem como no contrato de ampliação e reforma do próprio ENB (Contrato nº 523/2010).

137. Tal relação, mesmo na condição de vínculo indireto na autoria do projeto básico, afronta dispositivo da Lei de Licitações e Contratos, particularmente o inciso I do art. 9º, associado aos seus §§ 1º e 3º, face à atuação dessas empresas junto ao consórcio executor. Poderiam atuar somente como consultoras ou técnicas nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração, conforme previsão do § 1º do art. 9º. A lei veda que o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica, participe, direta ou indiretamente, da licitação, ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários. O § 3º dispõe que:

*“§ 3º Considera-se **participação indireta**, para fins do disposto neste artigo, a existência de **qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.**”* (sem grifos no original)

138. É notória a proibição do expediente constatado na presente análise na farta jurisprudência do TCU, que desde o ano de 2001 vem rechaçando essa prática.

139. O Acórdão nº 463/2001-TCU, 2ª Câmara, rel. Min. Ubiratan Aguiar, considerou ilegal a subcontratação, pelo Consórcio executor, da empresa autora do projeto básico para elaboração do projeto executivo, conforme transcrição abaixo:

*“O fato de o Consórcio Gutierrez/Enarq ter **subcontratado a***



**empresa autora do projeto básico para executar o projeto executivo e gerenciamento da obra configura, na verdade, participação indireta da autora do projeto básico na licitação, com ofensa ao art. 9ª da Lei nº 8.666/93. Ressalto que o vínculo entre o Consórcio e a empresa TECHNE é incontestável, uma vez que essa é subcontratada do primeiro, havendo vínculo de subordinação, comercial, técnico e econômico, não havendo como se acolher as justificativas apresentadas. Restou caracterizada ofensa ao art. 9º da Lei de Licitações.**” (sem grifos no original)

140. O Acórdão 2.063/2006 – TCU – Plenário ratifica a ilegalidade da prática, indicando, ainda, existência de suspeição nas relações entre a autora do projeto básico e a empresa executora da obra, conforme transcrição abaixo:

*“Nesse último grupo está a **subcontratação** da empresa Planorcon, responsável pela elaboração do projeto básico, para a elaboração do projeto executivo a cargo do consórcio Gautama-Beter, contrariando o art. 9º, inciso II e § 3º, da Lei de Licitações que, por sua vez, se inspira em princípios da isonomia e da moralidade administrativa. O caso em questão, acredito, além da ilegalidade, deixa em **suspeição as relações entre a autora do projeto básico e a empresa que logrou adjudicar a execução da obra e a elaboração de seu projeto executivo.** Justificada, a meu ver, está a adoção da proposta de audiência”* (sem grifos no original).

141. O Acórdão nº 1.015/2007 – TCU – Plenário, que trata da Obra do Aeroporto de Macapá, considerou ilegal a contratação da empresa autora do projeto básico para a elaboração do projeto executivo, conforme se verifica da transcrição abaixo:

*“10.3.2. Todavia, essa interpretação não se coaduna com os dispositivos vigentes aplicados à espécie, no caso o art. 9º e parágrafos seguintes. Da leitura desses dispositivos, conclui-se que a intenção do legislador foi a de **alijar do certame licitatório todas as pessoas físicas e jurídicas de que alguma forma***



***mantém/mantiveram, direta ou indiretamente, algum tipo de vínculo com o objeto da licitação. Esse vínculo advém do fato de terem elaborado os projetos iniciais ou porque pertencem à repartição que promove o certame licitatório.***

10.3.3. Assim, no caso da empresa autora do Projeto Básico das obras no novo Aeroporto de Macapá, ***somente seria admitida a sua contratação nas obras desse aeroporto se fosse a título de fiscalização/supervisão/gerenciamento a cargo da contratante, conforme previsão contida no art. 9º, § 2º. Qualquer outra forma de contratação vai de encontro à Lei de Licitações e Contratos.***

10.3.4. Ocorre que a INFRAERO, em 03/01/2005, autorizou que o consórcio responsável pela execução das obras subcontratasse a empresa Planorcon Projetos Técnicos Ltda. para fins de elaboração dos projetos executivos (vol. 5, f. 01/03). Ocorre que essa empresa foi a ***autora do Projeto Básico da obra*** e, por força do art. 9º, inciso I, e § 3º, da Lei n.º 8.666/1993, ***a empresa está impedida de manter qualquer vínculo com a obra, exceto à serviço da Administração, conforme anteriormente exposto. Por essa razão, para fazer cumprir a legislação vigente, proporemos o cancelamento da autorização concedida à empresa, bem assim a aplicação de multa aos responsáveis.*** (sem grifos no original)

142. Recentemente, o Acórdão nº 893/2012 considerou irregular a subcontratação das empresas GMP e SBP, pela empresa executora da Arena da Amazônia, para desenvolvimento do projeto executivo. Cumpre informar que o caso é idêntico ao caso do ENB, uma vez que se trata das mesmas empresas elencadas nesse achado. Abaixo segue transcrição:

*“A finalidade do art. 9º da Lei 8.666/93 é preservar a competitividade do certame, vedando que informações técnicas privilegiadas detidas apenas pelo autor do projeto básico sejam utilizadas como forma de favorecer determinada empresa licitante.*

***O entendimento deste Tribunal coaduna-se com esse propósito da lei. Afinal, o que se pretende evitar é que uma eventual expectativa de***



*subcontratação sirva como moeda de troca da licitante na busca por informações privilegiadas de que o autor do projeto básico seja detentor. Daí a subcontratação posterior seria apenas a formalização do vínculo efetivamente existente no momento da licitação (uma vez que as duas empresas - a licitante e a autora do projeto básico - teriam o mesmo interesse no resultado do certame).*

*Nessa linha, **não importa o fato de o vínculo formal do Estado ter sido firmado anteriormente com outra empresa** (a Stadia foi a empresa efetivamente contratada para elaborar o projeto básico), **se as empresas agora subcontratadas (GMP e SBP) também participaram da elaboração do projeto básico. Se no contrato de elaboração do projeto básico as empresas GMP e SBP figuraram como subcontratadas, elas tiveram acesso a informações técnicas importantes relativas à obra, hábeis a desequilibrar a competição na licitação.** E teriam interesse no resultado do certame na hipótese de existência de eventual acordo com determinado licitante: aquelas empresas forneceriam informações relevantes em troca da promessa de subcontratação caso este viesse a sagrar-se vencedor.*

*Por fim, impende mencionar **que causa estranheza tal subcontratação ter sido autorizada pelo Governo do Estado do Amazonas, especialmente sob o argumento de que:** as empresas subcontratadas possuem plena capacidade de detalhar o Projeto Básico e elaborar o Projeto Executivo e, **por sua incontestável expertise na área,** serão capazes de adotar soluções precisas, com a qualidade que um empreendimento deste vulto e complexidade exigem e, sobretudo, compatíveis com o exíguo cronograma das obras (peça 141, p.8).*

***Observa-se que foram constatadas diversas alterações no projeto básico, várias delas decorrentes da necessidade de correções, ajustes e otimizações** (por exemplo, nos itens relativos a estruturas metálicas, ar condicionado, membrana têxtil etc.).*

***Como bem salientou a CGU: "Estranha-se que, neste momento,***



***essas empresas tenham retificado as quantidades previstas inicialmente no projeto básico de forma a pleitear aditivos contratuais da ordem de R\$ 75 milhões".***

***Em suma, num primeiro momento, as empresas produzem um projeto básico com diversas falhas e necessidades de otimizações. Em seguida, em vez de serem sancionadas em função de tais deficiências, elas são subcontratadas para propor correções nos próprios projetos e ainda sob o argumento de sua 'incontestável expertise'."***

***De qualquer forma, nesse caso concreto, tais questões deverão ser tratadas em foro adequado, que é o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Portanto, propõe-se comunicar tais constatações àquela Corte. (sem grifos no original)***

#### **Causas**

143. Falhas na condução dos trabalhos de licitação e fiscalização pela NOVACAP.

#### **Efeitos**

144. Elevado risco de prejuízo em função de potenciais alterações indiscriminadas de quantitativos.

#### **Considerações do auditado**

145. Acerca do Achado 3, supra, a Castro Mello Arquitetos teceu as seguintes considerações (Doc. 05 do Anexo XXIII):

- a) as empresas GMP e SBP prestaram somente consultoria técnica durante a fase inicial e conceitual do projeto sem contrato formal;
- b) os advogados da Castro Mello estão tomando providências quanto às afirmações falsas daquelas empresas dispostas em seus sites;
- c) os serviços de consultoria da GMP e SBP foram suspensos por discordâncias com as soluções técnicas propostas;
- d) posteriormente, a Castro Mello e o ETALP apresentaram nova solução, mais racional e econômica;
- e) não existe vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre a Castro Mello Arquitetos Ltda e qualquer outra firma em assuntos referentes à cobertura do ENB Mané Garrincha.



146. Sobre o mesmo assunto, o ETALP – Escritório Técnico Arthur Luiz Pitta Engenheiros Associados LTDA, afirmou (Doc. 06 do Anexo XXIII):

- a) o Escritório é o único autor do projeto básico estrutural da cobertura;
- b) a empresa SBP participou como consultora do ETALP devido ao amplo conhecimento e portfólio em estruturas de coberturas e se restringiu ao projeto executivo das estruturas e fundações suporte da cobertura;
- c) o projeto básico estrutural foi desenvolvido posteriormente somente pelo ETALP;
- d) todo documento ETALP onde conste a empresa SBP como consultor é referente às estruturas suporte da cobertura.

147. A NOVACAP, em seus esclarecimentos às folhas 801/806, afirma que os documentos cujos carimbos apresentam referências às empresas GMP e SBP tratam do projeto executivo da estrutura de concreto armado do anel de compressão, escopo totalmente diverso do que está sendo executado no Contrato nº 522/2012.

148. Transcreve, ainda, trechos das justificativas das empresas Castro Mello Arquitetos e ETALP, e assevera que a participação dos consultores GMP e SBP ocorreu somente na fase inicial para elaboração do conceito da cobertura, o qual não foi utilizado.

149. Esclarece, ainda, que o consórcio subcontratou as empresas retrocitadas para elaboração do detalhamento do projeto da cobertura e composição da equipe de projeto por terem *expertise* no ramo e estarem envolvidas em outros projetos de arenas esportivas no mundo.

150. Reafirmou, por fim, que as empresas GMP e SBP não participaram da elaboração do projeto básico da cobertura ora em execução no Estádio Mané Garrincha, mas sim, da elaboração do conceito da cobertura que não foi aproveitado.

151. O Consórcio ENTAP/PROTENDE/BIRDAIR por sua vez fez juntou as explicações que seguem:

- a) a construção do estádio, por ser complexa, foi dividida em corpo do estádio, estrutura do anel de compressão, estrutura de suporte, dentre outras, e o fornecimento e instalação da cobertura foi tratado em separado;
- b) o projeto básico de arquitetura da cobertura é de autoria exclusiva do escritório Castro Mello, e o projeto estrutural da



- cobertura, do escritório ETALP;
- c) há documentos que contém o carimbo com a autoria dos escritórios Castro Mello e consultoria da GMP, bem como a autoria do ETALP e consultoria da SBP, que apresentam a interface e contextualização da estrutura da cobertura, mas não se referem ao Contrato nº 522/2012;
  - d) o Consórcio ENTAP/PROTENDE/BIRDAIR subcontratou os escritórios dos consultores em arquitetura GMP Architekten von Grkan, Marg und Partner e em engenharia estrutural Schlaich Bergerman und Partner, localizados na Alemanha;
  - e) o sistema de cobertura idealizado pela GMP e SBP (cabos radiais em diagonais cruzadas) difere da solução atual (estrutura treliçada radial apoiada em malha de cabos radiais e barras) da Castro Mello e ETALP;
  - f) pode-se concluir que, embora participando do desenvolvimento do projeto executivo da estrutura em concreto armado do estádio, as empresas GMP e SBP nada contribuíram ao projeto básico do sistema de cobertura;
  - g) mesmo certos da ausência de conflito de interesse na decisão de contratação da GMP e SBP para a participação no desenvolvimento do projeto executivo da cobertura, o consórcio encaminhou à NOVACAP em 7/3/12, dia da assinatura do Contrato nº 522/2012, a correspondência 546-ENB-COB-CT0001-2012, apresentando as referidas empresas, bem como em atendimento ao Anexo i, item k, sub-itens 1, 2 e 3 do edital de concorrência, solicitando a aprovação de subcontratação, no que recebeu a aprovação da contratante.

#### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

152. A questão decisiva que aqui se discute é a existência ou não de participação das firmas GMP e SBP na elaboração do projeto básico da cobertura do Estádio Nacional de Brasília, uma vez que estas empresas têm parte na execução da cobertura como subcontratadas do consórcio.

153. As documentações trazidas aos autos levam a concluir que as empresas estrangeiras supracitadas cooperaram ativamente na concepção do projeto básico da cobertura. Esse vínculo se configura na consultoria que prestaram às empresas brasileiras, admitida por essas mesmas empresas.

154. Nesse sentido, o art. 9º da Lei de Licitações veda expressamente a participação na execução da obra de empresa que tenha atuado na concepção do projeto básico.

155. A simples alegação de que a proposta inicial das empresas alemãs



foi abandonada não significa dizer que essas empresas não tenham contribuído para a concepção final adotada, mesmo porque, na engenharia, é comum a elaboração de mais de uma opção técnica, permanecendo a que melhor atende aos condicionantes impostos, técnicos e econômicos.

156. Ademais, não é crível que as empresas brasileiras, sem suficiente experiência para desenvolver projeto de cobertura deste porte e complexidade, abandonem a consultoria das firmas estrangeiras de alta *expertise* diante de uma solução inadequada e passem, de repente, pois o tempo urgia, a desenvolver uma solução bem mais simples e barata de forma totalmente independente.

157. A reportagem registrada no *site* da Revista Finestra (fls. 650) é indicativo incontestado da existência de participação entre a empresa Castro Mello e a GMP na elaboração e desenvolvimento da “solução definitiva e de força para o **nosso** projeto” (grifo nosso).

158. Aponta nesse mesmo sentido a informação às fls. 655, retirada do *site* da GMP, a qual revela de forma clara a participação desta empresa juntamente com a SBP na concepção da cobertura do “National Stadium” em Brasília.

159. Desse modo, as justificativas apresentadas não descaracterizam a cooperação das empresas GMP e SBP, na forma de consultoria, para a elaboração, juntamente com a Castro Mello Arquitetos e o escritório ETALP, da solução definitiva para o projeto básico da cobertura do Estádio Nacional de Brasília.

### **Responsabilização**

**Tabela 14 – Irregularidade relativa ao Achado 3**

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Elaboração de Projeto Executivo, que integra os serviços de execução da obra, por empresas que, de fato, participaram da confecção do Projeto Básico, em desacordo com o art. 9º da Lei nº 8666/93, mormente o seu parágrafo terceiro.	07/03/2012 (fls. 53 do Anexo XIII)	Não aplicável



### **Responsáveis indicados**

160. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

**Tabela 15 – Responsáveis pela Irregularidade relativa ao Achado 3**

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Luiz Rogério Pinto Gonçalves (fl. 53 do Anexo XIII)	Supervisor	Desde a firmatura do contrato pelo menos	Aprovação da subcontratação	Ao aprovar, caracterizou-se a irregularidade	Não aplicável
Gaspar Ferreira Duarte (fl. 53 do Anexo XIII)	Fiscal	Desde a firmatura do contrato pelo menos	Aprovação da subcontratação	Ao aprovar, caracterizou-se a irregularidade	Não aplicável

### **Proposições**

161. Caracterizada a irregularidade indicada na Tabela 14, sugere-se a audiência dos responsáveis apontados na Tabela 15, para que, com fundamento no art. 182, §5º, da Resolução nº 38/1990, apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 182, inc. I, daquela mesma resolução.

### **Benefícios esperados**

162. Com a audiência sugerida, procura-se atingir um efeito pedagógico no âmbito da NOVACAP, no sentido de inibir futuras ilegalidades da mesma natureza.



### 2.2.3 Achado 4 – Utilização de Membrana PTFE para fechamento inferior e lateral, não utilizada em outras arenas, resultando em custo adicional.

#### **Critérios**

163. Para análise do achado, foram adotados como critérios os seguintes normativos e documentos:

- Projetos Básicos e Executivos de arquitetura do ENB;
- Projetos de arquitetura das Arenas Mineirão, Fonte Nova, Maracanã, da Amazônia e Beira Rio;
- Projetos de arquitetura das Arenas Kiev (Ucrânia) e Varsóvia (Polônia).

#### **Análise e Evidências**

164. O Estádio Nacional de Brasília utilizará como sistema de cobertura o fechamento superior, inferior e lateral uma membrana de fibra de vidro revestida em fibra de vidro e Politetrafluoroetileno - PTFE. Ou seja, além do fechamento principal (superior para proteção das arquibancadas contra as intempéries) haverá ainda membranas inferiores e laterais, cuja função exclusiva é tão somente cobrir a estrutura de cabos primária, conforme se depreende do Anexo IV do Projeto Básico, item 1.4, transcrito a seguir.

*“1.4. A **membrana inferior** é constituída por membrana de fibra de vidro revestida com PTFE com malha aberta, **que cobre a estrutura de cabos primária e a área vertical entre as estruturas inferior e superior.**”*

165. Verifica-se que o fechamento com membrana inferior e lateral cobrem o vão da estrutura primária dos cabos de sustentação. No entanto, na região em balanço, a qual terá cobertura de policarbonato, a estrutura de cabos fica exposta (Figura 1 – Fotos das Coberturas das Arenas – fls. 599).

166. Este tipo de fechamento (com múltiplas membranas) não será utilizado em outras arenas construídas para a Copa de 2014, como Mineirão, Fonte Nova, Maracanã, Arena Amazônica e Arena Beira Rio, as quais utilizarão o mesmo material de fechamento, membrana de fibra de vidro com PTFE. Essas arenas terão



apenas uma membrana de fechamento, sendo que a estrutura primária de sustentação da cobertura (cabos ou estrutura metálica) ficará aparente. Tal opção de projeto implica redução de custos.

167. A Nova Arena Mineirão, em Belo Horizonte (MG), utilizará sistema de cobertura com fechamento com uma única membrana de fibra de vidro revestida em PTFE, parcialmente translúcida. Ela protegerá os espectadores da chuva sem prejudicar a insolação do gramado. Um moderno tratamento a base de titânio impedirá que partículas de sujeira acumulem-se sobre a membrana, fazendo com que ela seja autolimpante (Figura 2 – Fotos das Coberturas das Arenas – fls. 599). Informações obtidas no site <http://www.minasarena.com.br/>.

168. A Arena Fonte Nova, em Salvador (BA), utilizará como sistema de cobertura uma membrana impermeável, translúcida, auto-limpante e um deque metálico, que juntos cobrirão 100% dos assentos, alcançando 36 mil m<sup>2</sup> de área. A membrana é composta por fibra de vidro e Politetrafluoroetileno (PTFE) – um polímero de alto desempenho (Figura 3 – Fotos das Coberturas das Arenas – fls. 600). Informações obtidas no site no site <http://www.arenafontenova.com.br>.

169. O Maracanã, no Rio de Janeiro (RJ), utilizará sistema de fechamento da cobertura composto por uma única membrana de fibra de vidro em PTFE tensionada, que deverá cobrir toda a arquibancada do estádio (Figura 4 – Fotos das Coberturas das Arenas – fls. 600). Informações obtidas no site <http://www.maracanario2014.com.br>.

170. A Arena Beira Rio, em Porto Alegre (RS), utilizará sistema de fechamento da cobertura composto por membrana de fibra de vidro com politetrafluoretileno (PTFE). Esse sistema é "autolimpante", usa o mínimo de água possível e reduz a absorção do calor (Figura 5 – Fotos das Coberturas das Arenas – fls.601). Informações obtidas no site <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/conheca-em-detalhes-o-projeto-da-arena-beira-rio>.

171. Para a Arena da Amazônia, em Manaus (AM), está previsto sistema de fechamento de cobertura composto por uma membrana de PTFE (politetrafluoretileno) translúcida na cor branca, que revestirá a estrutura metálica e auxiliará na redução da temperatura interna do estádio (Figura 6 – Fotos das Coberturas das Arenas – fls. 601). Informações obtidas no site



<http://arenadaamazonia.com.br>. Importante destacar, que as informações foram obtidas com base no projeto básico da referida arena.

172. Além disso, verifica-se também que estádios construídos recentemente para a Eurocopa 2012, como o Estádio Olímpico de Kiev (Ucrânia) e Estádio Nacional de Varsóvia (Polônia), ambos projetados pelos mesmos projetistas do ENB (International GmbH Architects and Engineers – GMP e Schlaich Bergermann Und Partner – SBP), utilizam membrana de vidro revestida com PTFE em apenas uma camada.

173. O Estádio Nacional de Varsóvia (Polônia) possui sistema de cobertura em duas partes: uma móvel, que cobre o centro do campo em caso de chuva ou neve; e uma permanente sobre as arquibancadas. A cobertura fixa é composta de 55.000 m<sup>2</sup> de membrana de fibra de vidro revestida com PTFE, tensionada, que fica sobre uma série de arcos metálicos, sustentados pelos cabos de aço. Os cabos sustentam também a estrutura central, que conta com os telões e com a parte móvel da cobertura. A parte móvel (retrátil) é composta por 11.000 m<sup>2</sup> de PVC *spanning* sendo sustentada por seis cabos radiais com 960 pontos de suspensão (Figura 7 – Fotos das Coberturas das Arenas – fls. 602).

174. O Estádio Olímpico de Kiev (Ucrânia) possui cobertura com painéis de fibra de vidro revestido em PTFE, tensionada por uma rede sofisticada e complexa de cabos de aço, que cobre 100% dos assentos. Importante frisar que, na solução adotada para a cobertura dessa arena, o sistema de cabos é todo aparente e utiliza-se somente de uma membrana (Figura 8 – Fotos das Coberturas das Arenas – fls. 602).

175. Verifica-se que em **todas as arenas citadas**, tanto as que serão concluídas para a Copa de 2014, quanto às construídas para a Eurocopa 2012, **o sistema estrutural primário de sustentação da cobertura** (cabos ou estrutura metálica) **fica aparente**, conforme se constatou acima.

176. Importante ressaltar, que é de domínio da própria NOVACAP que a utilização de uma única membrana de fechamento da cobertura do ENB constitui alternativa mais econômica, conforme manifestação da Diretoria de Edificações, emitida por meio do Ofício nº 04/2012 (fls. 82 a 84), datado de 05/01/2012 e endereçado ao Diretor Organizador do Comitê Organizador Brasília 2014, cujo



trecho de interesse é transcrito a seguir:

*“Observamos ainda que, o projeto da cobertura do Estádio Nacional de Brasília possui 2 (duas) membranas ao invés de 1 (uma) como prevista no Maracanã, o que, se for igualado, resulta em uma obra ainda mais econômica que a anterior citada.”*

177. O custo adicional decorrente da utilização de membranas inferiores e laterais (somente membranas, sem serviços relacionados) é de R\$ 34.762.931,21 (sem BDI), o que representa 46,23% do custo total do fechamento da cobertura e 19,99% do custo total do Contrato nº 522/2012.

178. A tabela abaixo apresenta os preços (com BDI de 24,5%) dos serviços referentes ao fechamento da cobertura do ENB, para o Contrato nº 522/2012.

**Tabela 16 – Serviços de Fechamento da Cobertura**

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UN.	QUANT.	PREÇO UNIT. (R\$)	PREÇO TOTAL (R\$)	%
04.01.101	Fornecimento e instalação de painéis de <b>membrana de fechamento superior</b> (inclusive projeto de fabricação e montagem) em malha fechada, fibra de vidro revestido com PTFE com propriedades fotocatalíticas, em forma de sela, escotilhas e elementos de conexão	m2	39.950,00	828,04	33.080.080,15	44,0%
04.01.102	Fornecimento e instalação de painéis de <b>membrana de fechamento inferior</b> (inclusive projeto de fabricação e montagem) pré-branqueada, malha de fibra de vidro revestido com PTFE, com um percentual de abertura da malha de 14-28%, escotilhas e elementos de conexão	m2	40.535,00	744,04	30.159.535,74	40,1%
04.01.103	Fornecimento e instalação de painéis de <b>membrana de fechamento vertical</b> (inclusive projeto de fabricação e montagem) em malha fechada de fibra de vidro revestido com PTFE, pré-branqueada e elementos de conexão, conforme Anexo VI, item 5.1.3 e especificações e fornecimento e instalação de 860 m2 de acabamento do canal dos holofotes em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a	m2	5.320,00	865,30	4.603.395,47	6,1%



ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UN.	QUANT.	PREÇO UNIT. (R\$)	PREÇO TOTAL (R\$)	%
	subestrutura de sustentação					
04.01.104	Fornecimento e instalação de policarbonato em chapa sólida cristal 15mm ou equivalente com proteção UV adicional nos dois lados, camada mínima de 100 microns, com coeficiente de transmissão de luz de 82%, inclusive estrutura auxiliar e elementos de conexão e vedação	m2	6.570,00	1.119,21	7.353.178,16	9,8%
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>75.196.189,52</b>	<b>100,0%</b>

179. A redução apontada, de R\$ 34.762.931,21 no custo (sem BDI), refere-se somente ao serviço de instalação da membrana (material e mão de obra), não incluindo os acessórios de fixação e conexões, que estão elencados no item 03.03.005 (Fornecimento e instalação de estrutura de fixação e ligação da membrana em aço inox ASTM 316, conforme especificações e Anexo VI, itens 2.1.2.4). A parte desse serviço, referente à ligação da membrana inferior com o anel de compressão de concreto, corresponde a 25 toneladas de aço inox ASTM 316, representado uma redução de R\$ 1.353.858,13 no custo final do contrato.

180. Portanto, o achado em tela resulta em uma redução de custo do valor inicialmente contratado de R\$ 29.275.891,23 (cobertura e acessórios de fixação e conexões, sem BDI). Aplicando-se o BDI de 24,5%, **a redução contratual decorrente é de R\$ 36.448.484,58**, o que representa 20,96% do valor total do contrato.

181. Outro fato relevante, é que o modelo adotado pela NOVACAP para a contratação do ENB segregou alguns serviços em licitações distintas do processo de contratação principal, como: tratamento acústico; comunicação visual; urbanização e paisagismo do entorno do estádio; heliponto; túnel de ligação entre o Centro de Convenções e o estádio; gramado e sistema de drenagem e irrigação do campo; mobiliários; painel e cobertura.

182. Não obstante a contratação realizada pela NOVACAP para a cobertura do ENB ser inferior ao de outras arenas, como o Maracanã, o valor final do ENB, considerando todas as contratações para a entrada em operação, poderá superar 1 bilhão de reais, o que torna o ENB a arena mais cara a ser construída



para a Copa de 2014, superando inclusive o próprio Maracanã, cujo custo final, após reduções de custos decorrente da atuação dos órgãos de controle federais (CGU e TCU), deverá ficar em torno de R\$ 860.000.000 (PT IV, fls. 595 a 597).

183. Por fim, opções tecnológicas que apresentem comprovada aplicação técnica (largamente aplicada em outras arenas), que não comprometam a viabilidade técnica e proporcionem preços mais reduzidos devem ser aplicadas ao contrato em tela, tendo em vista as evidências elencadas acima.

### **Causas**

184. Utilização de Membrana PTFE para fechamento inferior e lateral com finalidade única de cobrir o sistema de cabos primário, decorrente de opção conceitual antieconômica (prevista) na etapa de projeto básico.

### **Efeitos**

185. Acréscimo antieconômico de R\$ 36.448.484,58 para a execução da cobertura do ENB, o que corresponde a 20,96% do total contratado (R\$ 173.912.916,19).

### **Considerações do Auditado**

186. O Consórcio alega (fls. 769/772) não possuir qualquer responsabilidade nesse tema, uma vez que tem seguido integralmente as especificações e projetos básicos apresentados no edital da Concorrência nº 027/2011-ASCAL/PRES, em total respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

187. Prossegue afirmando, *in verbis*:

*O Edital torna-se lei entre as partes sendo, portanto, imutável, eis que, em regra, depois de publicado o Edital, a Administração não deve mais alterá-lo até o encerramento do processo licitatório. Trata-se de garantia à moralidade e impessoalidade administrativa e a segurança jurídica.*

188. Conclui que, no que diz respeito ao Consórcio, não merece qualquer respaldo a argumentação tecida no presente achado, não havendo que se falar em qualquer tipo de responsabilidade ou penalização.

189. A NOVACAP, por sua vez, esclarece (fls. 806/812) que um dos



motivos para a utilização de membrana dupla é a proteção de suas estruturas.

190. Além disso, traz excerto de autoria do Arquiteto Eduardo Castro Mello (fls. 807/811) que justifica que tal previsão é decisão de projeto, independentemente da solução adotada nas outras arenas. Que a solução de dupla membrana atende a questões de ordem técnica, acústica, conforto térmico e, principalmente de ordem estética para dar unidade plástica à cobertura do Estádio. Prossegue apresentando uma série de arenas na Alemanha e na África do Sul em que a dupla membrana foi aplicada com sucesso, e que sequer foram mencionadas pelo relatório de auditoria. Alega, também, que considerar parte de um projeto de arquitetura como supérflua é entrar no mérito do processo criativo do autor. Conclui seu entendimento com as seguintes questões:

*Pode alguém questionar o projeto da Catedral de Brasília quanto ao uso de dupla camada de vidros com vitrais em toda a sua extensão? Seriam eles supérfluos? Uma cobertura simples em policarbonato não atenderia a mesma finalidade com menor custo?*

*E os pilares do Palácio da Alvorada, cujo desenho é também conhecido mundialmente? Não poderiam ser simples pilares retos sem as curvas recobertas de mármore que se tornaram verdadeiros ícones de Brasília?*

#### **Posicionamento da equipe de auditoria**

191. É inegável admitir-se que as soluções de arquitetura adotadas são prerrogativas inerentes ao autor da obra, contratado pela Administração. Essa, por sua vez, possui legitimidade para optar por obras com diferentes padrões de qualidade, que possam apenas se restringir à funcionalidade principal (no caso ser um estádio ou uma arena multiuso) ou, no limite, assumir uma outra característica, como a de se tornar um novo ponto de atração turística da cidade.

192. Inegável também se reconhecer que o objetivo da equipe de auditoria, ao destacar o fato em tela, foi questionar a solução adotada, que acarretou um aumento do preço da obra em pelo menos R\$ 36 milhões de reais, tendo em conta principalmente o contexto brasileiro e o ponto de vista da economicidade, que desconsidera a questão estética agora defendida.

193. Nesse sentido, restando descaracterizado o achado em questão, não serão apresentadas proposições.



### **2.3 QA 3 – Os serviços contratados e executados atendem às especificações, ao caderno de encargos e às quantidades contratadas?**

*Foi detectado que os serviços contratados apresentavam duplicidade nas composições de custo unitários – CPU's do consórcio relativas a Projeto Executivo e despesas com Administração Local.*

#### **2.3.1 Achado 5 – Elevados gastos com projetos de engenharia em relação ao preço total da obra.**

194. Foi constatado que o custo com Projeto Executivo, já contemplado na planilha orçamentária do Contrato nº 522/2012 (ANEXO X, parte “b”), aparece alocado também nas CPU's do Consórcio ENTAP/PROTENDE/BIRDAIR, conforme composições de custo unitário do Consórcio (ANEXO X, parte “d”).

195. Este expediente foi detectado em relação ao item Projeto Executivo (01.03.501 – Projeto de detalhamento do sistema de cobertura, estruturas auxiliares e interface com a estrutura do anel de compressão de concreto, inclusive projeto básico da cobertura retrátil).

#### **Critérios**

196. Foram utilizados os seguintes critérios para balizar o achado:

- Percentual gasto com projeto executivo na obra do ENB (Contrato nº 523/2010 – Processo 30.101/10) e em outras arenas construídas para a Copa de 2014 (Maracanã – RJ e Arena da Amazônia). Referência: Planilhas Orçamentárias dos Projetos Básicos das referidas arenas (PT VII, fls. 610 a 636);
- Referências Bibliográficas:
  - a) Roteiro de Preços – Orientação para Composição de Preços de Estudos e Projetos de Arquitetura e Engenharia – Sindicato da Arquitetura e da Engenharia – São Paulo SINAENCO-SP;
  - b) Orçamento na Construção Civil – Maçahico Tisaka – Ed. Pini;
- Planilha Orçamentária (Contrato nº 522/2012 – ANEXO X, parte “b”);
- Composições de Custo Unitário – CPU's do Consórcio ENTAP/PROTENDE/BIRDAIR (ANEXO X, parte “d”);



- Acórdão nº 1.874/2007 – TCU – Plenário – Min. Rel. Augusto Nardes.

### **Análises e Evidências**

197. A planilha orçamentária do Contrato nº 522/2012 apresenta item específico (01.03.501) para cobrir as despesas com o projeto executivo, com custo correspondente a R\$ 2.991.981,72 (sem BDI). Sua descrição é a seguinte:

*“Projeto de detalhamento do sistema de cobertura (estrutura metálica, cabos e fechamento), estruturas auxiliares (calhas de captação e passarelas) e interface com a estrutura do anel de compressão de concreto, inclusive projeto básico da fase 2 (cobertura retrátil)”.*

198. A tabela abaixo apresenta a CPU para este item, com descrição detalhada (ANEXO X, “d”).

DIGITALIZADO



Tabela 17 – Composição de Custo Unitário – Projeto Executivo

CÓDIGO DO INSUMO	DESCRIÇÃO DO INSUMO	COEFICIENTE DE CONSUMO	UNIDADE	CUSTO UNITÁRIO R\$	CUSTO DO MATERIAL R\$
0102001	<p><b>Projeto de engenharia, dimensionamento e detalhamento de engenharia para fornecimento e instalação do sistema estrutural de cobertura,</b> conforme especificação, incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Detalhamento da estrutura metálica e todos os detalhes de conexões, conforme anexos IV, V e VI;</li><li>- Detalhamento das estruturas de cordoalhas e cabos "fullylocked" para protensão do anel de compressão e da rede de cabos estruturais, incluindo acessórios, conectores fundidos, grampos e conexões, conforme anexos IV, V e VI;</li><li>- Detalhamento da estrutura de membrana e suas conexões a estrutura principal;</li><li>- Detalhamento da estrutura de policarbonato e suas conexões a estrutura principal;</li><li>- Checagem dos desenhos de fabricação;</li><li>- Projeto e detalhamento das estruturas temporárias de apoio a construção;</li><li>- Planejamento, cálculo e sequenciamento de montagem de toda a estrutura metálica, de cabos e membrana, incluindo todos os estágios intermediários;</li><li>- Relatório de análise estrutural completo;</li><li>- Projeto básico estrutural da cobertura retrátil (Fase 2);</li></ul>	1,00	Unidade	1.655.703,72	1.655.703,72
0101001	<p><b>Projeto de detalhamento arquitetônico e de interface do sistema de cobertura,</b> conforme especificação, incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Detalhamento arquitetônico do revestimento de cobertura em membrana;</li><li>- Detalhamento arquitetônico do revestimento de cobertura em policarbonato;</li><li>- Detalhamento arquitetônico dos revestimentos metálicos tipo 1, 2 e 3, conforme anexo II;</li><li>- Detalhamento arquitetônico das escadas de acesso a cobertura nos eixos 70, 410, 550, 890, incluindo escotilhas de acesso na membrana e fixações na estrutura, conforme anexo II;</li><li>- Detalhamento das plataformas rebaiáveis (45m de altura), conforme anexo II;</li><li>- Detalhamento de passarelas de acesso tangencial (borda interna) e radiais (nos eixos 70, 410, 550, 890);</li><li>- Detalhamento arquitetônico do colar de projetores;</li><li>- Detalhamento arquitetônico do sistema de segurança com corda e cinturão, conforme anexo II;</li><li>- Detalhamento do sistema de drenagem por calhas (entre anel de compressão e cobertura, e no anel de tensão), bem como pontos de conexão com os coletores principais;</li><li>- Detalhamento arquitetônico das torres de instalações, conforme anexo II;</li><li>- Detalhamento de suportes para instalações em geral e drenagem, incluindo fixações e conexões necessárias, conforme anexo II;</li><li>- Projeto básico arquitetônico da cobertura retrátil (Fase 2);</li></ul>	1,00	Unidade	811.503,00	811.503,00
0102002	<p>Pacote de projeto do Cliente, incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Projeto "As built" da cobertura;</li><li>- "Data Book" de todos os fornecimentos;</li><li>- Caderno de utilização e manutenção da cobertura..</li></ul>	1,00	Unidade	276.900,00	276.900,00



CÓDIGO DO INSUMO	DESCRIÇÃO DO INSUMO	COEFICIENTE DE CONSUMO	UNIDADE	CUSTO UNITÁRIO R\$	CUSTO DO MATERIAL R\$
0105001	Ensaio de túnel de vento	1,00	Unidade	112.875,00	112.875,00
0102010	Acompanhamento e análise de engenharia dos resultados dos levantamentos topográficos de campo durante instalação do sistema de cobertura	1,00	Unidade	135.000,00	135.000,00
<b>TOTAL</b>					<b>2.991.981,72</b>

199. Verifica-se que a descrição contida na CPU do item abarca todo o detalhamento do sistema estrutural (estrutura metálica, sistema de cabos, membrana em PTFE, policarbonato, estruturas temporárias de montagem, planejamento, montagem, etc) e arquitetônico (revestimentos metálicos, membrana PTFE, policarbonato, escadas, plataformas, passarelas, drenagem, etc) da cobertura, incluindo o projeto básico arquitetônico e estrutural da cobertura retrátil (fase 2).

200. O valor estimado para o projeto executivo na planilha orçamentária corresponde a 2,14% do valor contratado, percentual considerado adequado para a cobertura do ENB, conforme verificado em outras arenas que estão sendo construídas para a Copa de 2014. Vale ressaltar que, no modelo de contratação do ENB, a cobertura está suportada pelo Contrato nº 522/2012, apartada do Contrato nº 523/2010 (ampliação e reforma), diferentemente das demais arenas em construção para a Copa de 2014.

201. A tabela abaixo apresenta o percentual gasto, com projeto executivo, no ENB e em outras arenas em construção para a Copa de 2014 (Processos 30.101/10, 21.886/09 e PT VII, fls. 610 a 636).

**Tabela 18 – Gastos Percentuais com Projetos Executivos**

Arena	Custo Previsto (Contrato) para a Obra – sem BDI (R\$)	Custo com Projeto Executivo – sem BDI (R\$)	% - Projeto Executivo
Cobertura do ENB (Contrato nº 522/2012)	139.689.089,31	2.991.981,72	2,14%
Obra do ENB (Contrato nº 523/2010)	566.323.278,09	9.331.734,60	1,65%
Maracanã (RJ) – Obra e Cobertura	803.349.467,41	15.232.758,62	1,90%
Arena da Amazônia (AM) – Obra e Cobertura	511.851.515,36	12.317.352,34	2,41%

202. Assim, verifica-se que o percentual gasto com projeto executivo na cobertura do ENB é, inclusive, um dos mais expressivos, mas encontra-se dentro de uma faixa aceitável seguindo a bibliografia técnica. Conforme publicação do



SINAENCO<sup>1</sup>, que relaciona o percentual gasto com projetos com o valor da obra, para uma obra com porte da cobertura do ENB (aproximadamente 100 milhões de dólares) o dispêndio com projetos pode chegar à ordem de 4,5% do valor da obra. Importante ressaltar que este limite é para o gasto com projeto básico e executivo, sendo apenas um balizador bibliográfico.

203. Portanto, o custo de R\$ 2.991.981,72, constante na planilha orçamentária é suficiente para cobrir os custos com projeto executivo do Contrato nº 522/2012.

204. Não obstante a previsão de recursos para o desenvolvimento do projeto executivo no item 01.03.501 da planilha orçamentária, foi constatado que, nas CPU's dos 6 (seis) itens mais significativos da planilha contratada (03.03.003, 04.01.101, 04.01.102, 03.03.001, 04.01.104 e 04.01.103), estão alocados custos para elaboração dos projetos executivos. Esses custos foram considerados como insumos nas referidas CPU's (ANEXO X, parte "d"), resultando em um custo adicional de R\$ 10.122.797,49 (sem BDI), o que representa um percentual de 8,53% do custo total da cobertura. A tabela abaixo mostra os citados custos desses insumos nas respectivas CPU's.

---

<sup>1</sup> "Roteiro de Preços - Orientação para Composição de Preços de Estudos e Projetos de Arquitetura e Engenharia" – Sindicato da Arquitetura e da Engenharia – São Paulo.



**Tabela 19 – Custos Alocados nas CPU's para elaboração de Projeto Executivo**

CÓDIGO DO INSUMO	DESCRIÇÃO DO INSUMO	COEFICIENTE DE CONSUMO	UNIDADE	CUSTO UNITÁRIO R\$	CUSTO DO MATERIAL R\$	QUANTIDADES DO SERVIÇO	UNIDADE	TOTAL
<b>Fornecimento e instalação de cabos e elementos fundidos, inclusive projeto de fabricação e montagem (03.03.003)</b>								
0102100	Serviço especializado de engenharia de detalhamento de fabricação e construção da rede de cabos, incluindo: -Projetos de corte e fabricacao dos cabos e soquetes, conforme especificacao Anexo V e VI, itens 3.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.2.1, 3.1.3.1, 3.1.3.2 e 3.1.3.3; -Projetos de fundicao e solda dos conectores radiais e do anel de tensao, conforme especificacao Anexo V e VI, itens 3.1.5.1 e 3.1.5.2; -Projeto de fabricação das estruturas metálicas temporárias para posicionamentod a rede no solo, içamentos e suportes; - Projetos de fabricação de estruturas de acesso temporárias.	0,0047	mês	411.047,78	1931,92	635,80	TON	1.228.317,63
<b>Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento superior (inclusive projeto de fabricação e montagem) em malha fechada, fibra de vidro revestido com PTFE com propriedades fotocatalíticas, em forma de sela, escotilhas e elementos de conexão (04.01.101)</b>								
0102120	Serviço especializado de engenharia de detalhamento de fabricação e construção de 39.950m2 membrana PTFE, incluindo: -Projetos de padronização, corte, soldagem e fabricação do item 5.1.1; - Projeto de dobra e empacotamento dos painéis de membrana fabricados; - Projeto de detalhamento de fabricação das fixações em alumínio e aço inoxidável, emendas e fechamentos dos painéis de membrana; -Detalhamento de recortes e reforços locais; -Análise de montagem e instalação e testes internos e por terceiros, conforme Anexo VI, item 6.3.1 -Projeto de fabricação das estruturas metálicas dos alcapões do item 5.1.2; - Projetos de fabricação de estruturas de acesso temporárias.	0,000075	mês	1.170.810,00	87,81	39.950,00	m²	3.508.039,46



CÓDIGO DO INSUMO	DESCRIÇÃO DO INSUMO	COEFICIENTE DE CONSUMO	UNIDADE	CUSTO UNITÁRIO R\$	CUSTO DO MATERIAL R\$	QUANTIDADES DO SERVIÇO	UNIDADE	TOTAL
<b>Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento inferior (inclusive projeto de fabricação e montagem) pré-branqueada, malha de fibra de vidro revestido com PTFE, com um percentual de abertura da malha de 14-28%, escotilhas e elementos de conexão (04.01.102)</b>								
0102120	Serviço especializado de engenharia de detalhamento de fabricação e construção de 40.535m2 membrana PTFE em malha, incluindo: -Projetos de padronização, corte, soldagem e fabricação do item 5.1.4; - Projeto de dobra e empacotamento dos painéis de membrana fabricados; - Projeto de detalhamento de fabricação das fixações em alumínio e aço inoxidável, emendas e fechamentos dos painéis de membrana; -Detalhamento de recortes e reforços locais; -Análise de montagem e instalação e testes internos e por terceiros, conforme Anexo VI, item 6.3.1 -Projeto de fabricação das estruturas metálicas dos alcapões do item 5.1.5; - Projetos de fabricação de estruturas de acesso temporárias.	0,000074	mês	1.170.810,00	86,64	40.535,00	m²	3.511.949,97
<b>Fornecimento e instalação de estrutura metálica da cobertura fixa, inclusive projeto de fabricação e montagem, incluindo lastro em grout, fornecimento e instalação de 1075 m2 de acabamento no anel de tensão em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação e fornecimento e instalação de 1245 m2 de acabamento entre o anel de compressão e a estrutura metálica em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação, (03.03.001)</b>								
0102020	Serviço especializado de engenharia de detalhamento de fabricação e construção, incluindo: -Projetos de fabricação dos itens 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.1.1.4, 2.1.1.5, 2.1.2.1, 2.1.2.2, 2.1.2.3 e 2.1.2.6; -Projeto de fabricação das estruturas metálicas temporárias para gabaritos, içamentos e suportes; - Projetos de fabricação de estruturas de acesso temporárias.	0,0026	mês	157.303,77	408,99	2.160,10	TON	883.458,87
<b>Fornecimento e instalação de policarbonato em chapa sólida cristal 15mm ou equivalente com proteção UV adicional nos dois lados, camada mínima de 100 microns, com coeficiente de transmissão de luz de 82%, inclusive estrutura auxiliar e elementos de conexão e vedação (04.01.104)</b>								

DIGITALIZADO



CÓDIGO DO INSUMO	DESCRIÇÃO DO INSUMO	COEFICIENTE DE CONSUMO	UNIDADE	CUSTO UNITÁRIO R\$	CUSTO DO MATERIAL R\$	QUANTIDADES DO SERVIÇO	UNIDADE	TOTAL
0102140	Serviço especializado de engenharia de detalhamento e construção de estruturas de revestimento com policarbonato sólido, incluindo: -Detalhamento de fabricação da disposição das placas de policarbonatos; -plano de corte das placas de policarbonato e respectivo sequenciamento de montagem; -Detalhamento de fabricação das juntas, fixações e vedações;	0,00046	mês	237.233,92	109,13	6.570,00	m²	716.968,35
<b>Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento vertical, inclusive projeto de fabricação e montagem, em malha fechada de fibra de vidro revestido com PTFE, pré-branqueada e elementos de conexão e fornecimento e instalação de 860 m2 de acabamento do canal dos holofotes em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação (04.01.103)</b>								
0102120	Serviço especializado de engenharia de detalhamento de fabricação e construção de 5.320m2 membrana PTFE, incluindo: -Projetos de padronização, corte, soldagem e fabricação do item 5.1.3; - Projeto de dobra e empacotamento dos painéis de membrana fabricados; - Projeto de detalhamento de fabricação das fixações em alumínio e aço inoxidável, emendas e fechamentos dos painéis de membrana; -Detalhamento de recortes e reforços locais; -Análise de montagem e instalação e testes internos e por terceiros, conforme Anexo VI, item 6.3.1 -Projeto de fabricação das estruturas metálicas do canal de holofotes conforme especificação; - Projetos de fabricação de estruturas de acesso temporárias.	0,000044	mês	1.170.810,00	51,52	5.320,00	m²	274.063,20
<b>TOTAL</b>								<b>10.122.797,49</b>

DIGITALIZADO



205. Pela descrição de todos os serviços elencados, cujo texto é iniciado com “*Serviço especializado de engenharia de detalhamento de fabricação e construção*”, verifica-se que são elementos do projeto executivo, cujo custo já está alocado no item 01.03.501 da planilha orçamentária. Inclusive o termo detalhamento remete à essência do projeto executivo, conforme Acórdão nº 1.874/2007 – TCU – Plenário, transcrito abaixo.

*“admite-se que sejam entregues à responsabilidade das empresas contratadas, como encargo, e desde que expressamente previsto no edital, apenas a **elaboração do projeto executivo da obra, cujo principal escopo é o de continuação e detalhamento do projeto básico**, não se admitindo, por isso, que o projeto executivo traga alterações significativas nos quantitativos dos serviços mais relevantes, em termos financeiros, estimados pelo projeto básico e nas principais soluções técnicas nele adotadas.”* (sem grifos no original)

206. Vale informar que os dispêndios com projetos em geral não devem ser alocados dentro das CPU's, as quais possuem, em geral, os insumos necessários para a execução do serviço, como mão de obra direta, materiais e equipamentos, conforme se depreende da literatura técnica<sup>2</sup>.

207. Em regra, quando se compra um material, o custo de desenvolvimento da tecnologia já está embutido no mesmo, não sendo possível pagar separadamente este custo. Ora, não se contratou o desenvolvimento de uma nova tecnologia criada especificamente para a cobertura do ENB, de natureza *sui generis*, com elevado grau de inovação ou sofisticação, mas sim a aquisição de um material, já especificado no projeto e na CPU de um determinado serviço.

208. Além disso, os materiais mencionados (cabos, estruturas metálicas, elementos fundidos, membrana em PTFE e policarbonato) possuem ampla e larga utilização no mercado, tendo sido empregados na maioria das arenas em construção para a COPA de 2014, casos em que não se verificou custos de projeto e fabricação como insumo da CPU. Em todos os casos identifica-se a alocação de mão de obra direta, material e equipamentos.

<sup>2</sup> Orçamento na Construção Civil – Maçahico Tisaka – Ed. Pini – pág. 43.



209. É possível haver custos relacionados a projetos de manufatura, no caso específico da membrana em PTFE, conforme se depreende do processo de fabricação desse insumo. Porém, verifica-se que os valores destinados nas CPU's do Consórcio não apresentam detalhamento suficiente que enseje a possibilidade de quantificação ou medição, sendo, de qualquer forma, bastante elevados, conforme restou demonstrado. Em relação aos demais insumos (cabos, elementos fundidos e policarbonato), usualmente, não se verificam custos de projetos de fabricação, sendo que os custos alocados no item 01.03.501 são suficientes para tal.

210. No caso em análise, a soma do custo do Projeto Executivo constante na planilha orçamentária (item 01.03.501), com os custos identificados nas CPU's (itens 03.03.003, 04.01.101, 04.01.102, 03.03.001, 04.01.104 e 04.01.103), resulta em R\$ 13.114.779,21. Aplicando-se o BDI contratado de 24,5%, verifica-se uma alocação de R\$ 16.327.900,11 para gasto com projeto executivo, correspondente a 9,39% do preço total do valor contratado de R\$ 173.912.916,19. Este percentual é considerado excessivo para obras do porte da cobertura do ENB, conforme critérios utilizados na presente análise.

#### **Causas**

211. Falha na formalização de preço, não identificada pela NOVACAP no processo de licitação, e na avaliação dos gastos com projetos de engenharia durante a fiscalização e supervisão da obra.

#### **Efeitos**

212. Superfaturamento dos valores contratados.

#### **Considerações do Auditado**

213. Sobre esse achado o Consórcio alega que (fls. 772/778):

- a) a obra é de grande complexidade e especificidade, exigindo que o Projeto Executivo seja complementado por diversos outros projetos e análises técnicas<sup>3</sup>, elaborados por profissionais muito especializados;
- b) o paradigma utilizado na auditoria de que o percentual máximo para o Projeto Executivo deveria ser de, no máximo, 4,5% do valor total da

<sup>3</sup> Enumera como exemplos: Projeto de Detalhamento de Fabricação, Projeto de Planejamento de Sequenciamento de Montagem, Cálculo de Sequenciamento de Montagem, Projeto de detalhamento Estruturas Temporárias, Projeto de Fabricação de estruturas Temporárias, Projeto de Detalhamento de Sequenciamento de Montagem.



obra não é válida por ser aplicável apenas em obras de complexidade normal;

- c) um Projeto Executivo apresenta uma visão integrada da obra, englobando os trabalhos de engenharia, dimensionamento e detalhamento de toda a estrutura permanente da cobertura e seus componentes de revestimento;
- d) um Projeto de Detalhamento de Fabricação, por outro lado, apresenta visão detalhada para fabricação de cada um dos itens apontados no Projeto Executivo, garantindo a produção dos componentes nas exatas medidas que garantirão o exato encaixe na estrutura prevista.

214. Apresenta desenhos a fim de evidenciar as diferenças de detalhamento de um projeto executivo e um de fabricação (fls. 775/777).

215. Prossegue explicando a função de cada um dos projetos complementares ao executivo, para concluir que a complexidade da obra de cobertura do ENB não permite que ela seja comparada com parâmetros associados a obras de complexidade normal.

216. A NOVACAP traz manifestações (fls. 812/816) no mesmo sentido, ao tentar caracterizar a diferença entre o projeto executivo e outras informações que trarão um maior e minucioso nível de detalhamento daquele. Essas informações são materializadas por meio de projetos de fabricação, desenhos de controle de fabricação, faseamentos e programas de montagem que permitirão o perfeito e completo acompanhamento da obra, normalmente executados pelo fabricante dos materiais e por outros profissionais especialistas diferentes daqueles que elaboraram o projeto executivo.

217. Por fim, conclui: “... entendemos ter apresentado os esclarecimentos quanto à necessidade de desenvolvimento de projeto executivo e de detalhes de fabricação e montagem, conforme apresentado na planilha e nas Composições de Preços Unitários pelo Consórcio para execução da cobertura do Estádio, bem como quanto a sua complexidade e magnitude, o que nos leva a discordar do entendimento apresentado pelo Copo Técnico dessa Corte de Contas.”

#### **Posicionamento da equipe de auditoria**

218. Sobre a obra de cobertura do ENB, essa equipe de auditoria já



reconheceu sua complexidade.

219. Igualmente, não se duvida que a obra enseja a elaboração de um projeto executivo que deve ser acompanhado de uma série de projetos de fabricação que definam e quantifiquem com um detalhamento muito maior as peças a serem fabricadas, além de projetos de montagem que especifiquem a sequência e os cuidados necessários à montagem desses elementos.

220. Sobre esses pontos não há discordâncias entre os manifestantes e a equipe de auditoria.

221. O que se questiona é o entendimento apresentado de que os projetos de fabricação e de montagem, por serem associados a determinados serviços, podem ser incluídos na composição de custos unitários desses últimos, sem o detalhamento necessário, acarretando que esses projetos sejam orçados como um coeficiente ou uma parcela do preço unitário do serviço, mascarando o seu real custo total.

222. Por exemplo, o serviço "04.01.101 – Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento superior (inclusive projeto de fabricação e montagem) em malha fechada, fibra de vidro revestido com PTFE" (fls. 705) prevê a execução de uma quantidade de 39.950,00 m<sup>2</sup>, ao preço unitário de R\$ 828,04 e um preço total de R\$ 33.080.080,15. Na composição de preço unitário desse serviço, apresentado pelo Consórcio (Anexo X – parte "d"), consta o serviço auxiliar "0102120 – Serviço especializado de engenharia de detalhamento de fabricação e construção de 39.950 m<sup>2</sup> de membrana PTFE" (fls. 712), cujo coeficiente de consumo é 0,000075/mês de um custo unitário de R\$ 1.170.810,00. Isso leva a um "custo de material" de R\$ 87,81 (0,000075 x 1.170.810,00) por m<sup>2</sup> de membrana de fechamento superior instalada. Nem o coeficiente nem o custo unitário utilizados foram justificados. Fato é que, ao final da execução dos 39.950,00 m<sup>2</sup> de membrana instalados, esse serviço custará R\$ 3.508.039,46 (sem BDI) sem que se consiga identificar a origem desses valores.

223. Tal fato aconteceu com diversos outros serviços semelhantes, constantes da Tabela 19, totalizando R\$ 10.122.797,49 (sem BDI).

224. Há que se destacar que, considerando apenas o custo do Projeto Executivo (R\$ 2.991.981,72), o percentual desse valor em relação ao custo total da



obra alcança 2,14%. Ao se acrescentar o valor mencionado no parágrafo anterior, alcança-se o montante R\$ 13.114.779,21, representando agora 9,39% do valor total da obra, percentual bastante acima dos outros contratos relacionados na Tabela 18.

225. A fim de se ver comprovados os alegados custos, foi emitida Nota de Auditoria nº 2 - Proc. 38.379/2011 (fls. 824/825), em cujo item “e” consta demanda à NOVACAP, com contribuição do Consórcio contratado, para que apresente:

*e) documentação comprobatória dos valores envolvidos nos preços dos projetos de fabricação indicados na Tabela 11 do RELATÓRIO PRÉVIO DA AUDITORIA nº 8.0009.12 (anexo - coluna TOTAL), individualizado para cada código de insumo, indicando os custos diretos (recursos humanos permanente e consultoria, apoio técnico, materiais, equipamentos etc.), os custos indiretos, despesas legais (impostos e contribuições) e benefícios associados;*

226. A sustentação para essa demanda consta do item 7.4 do edital (fls. 356), em que se determina que as licitantes devem apresentar as composições de preços unitários de todos os itens constantes das planilhas estimativas elaboradas pela NOVACAP, sob pena de desclassificação. É proposto um modelo constante do “Anexo C” (fls. 985), com a recomendação explícita de que os preços unitários deverão expressar detalhadamente os insumos para sua formação – materiais, equipamentos e mão de obra, com a discriminação dos seus coeficientes de consumo, unidades, preços unitários e totais. Não foi isso o que o Consórcio apresentou, uma vez que foram apenas indicados serviços auxiliares, com característica de verbas, sem especificação dos coeficientes de insumos requeridos no edital.

227. Sobre o mencionado item, a NOVACAP, mediante o Ofício nº 061/2013-GAB/DOE (fls. 833), solicitou novo prazo de 3 (três) dias para que as informações fossem levantadas e encaminhadas.

228. A Companhia encaminhou, via Ofício nº 067/2013-GAB/DOE (fls. 967/968), de 22/03/13, o expediente de fls. 969/975, em que o Consórcio justifica a impossibilidade de apresentar as CPU's exigidas em edital em razão de se tratar de projeto de altíssima complexidade e especificidade.

229. Em resumo, alega que “foi necessária a utilização de todo o acervo tecnológico das empresas, softwares próprios e de terceiros, contratos de transferência de tecnologia com terceiros, trabalho de consultores especializados e



realização de parcerias estratégicas desenvolvidas em anos de relacionamento no mercado, sendo todos esses recursos utilizados para diversas obras e serviços desenvolvidos ao longo dos anos pelas empresas para inúmeros e diversos contratos firmados com entes privados e públicos, e evidentemente envolvendo total confidencialidade.” (fls. 971)

230. Nesse ponto cabe distinguir claramente os custos decorrentes da prestação de serviços, por mais complexo e especializado que ele seja, do acervo técnico de uma determinada empresa.

231. Os custos incidentes na prestação de um serviço estão sempre associados a insumos mensuráveis, como mão de obra, materiais e equipamentos. No caso da lista apresentada pelo Consórcio no § 229, podemos destacar softwares próprios e de terceiros, contratos de transferência de tecnologia com terceiros, trabalho de consultores especializados, etc.. Tudo isso é mensurável e foi materializado em um contrato de aquisição, locação ou consultoria que tem o seu preço claramente definido e que pode ser devidamente apresentado pelo Consórcio a fim de comprovar a incidência dos custos na elaboração dos projetos ora questionados.

232. Os demais itens, como acervo tecnológico das empresas, realização de parcerias estratégicas desenvolvidas em anos de relacionamento no mercado e experiência adquirida em diversas obras e serviços desenvolvidos ao longo dos anos pelas empresas para inúmeros e diversos contratos firmados com entes privados e públicos, caracterizam o acervo técnico *lato sensu* da empresa, que, de fato, tem-se dificuldade de se mensurar. No entanto, essa especialização vai se materializar em ganhos para a empresa ao capacitá-la a conquistar determinadas obras sem ter que concorrer com empresas que não possuam a necessária *expertise*, representando, ao final, folga nos preços negociados. É a mesma lógica que justifica a contratação de um engenheiro/consultor por R\$ 600,00/hora, em razão da sua super capacitação em detrimento de outro com baixa especialização, mas que o habilita a cobrar R\$ 150,00/hora para a execução de serviços menos nobres, vez que a competição nessa faixa é bem mais acirrada.

233. Portanto, não pode prosperar a justificativa da impossibilidade de se apresentar os custos diretos associados aos serviços especializados de elaboração



de projetos de fabricação e montagem em tela, mantendo-se o presente achado.

### **Proposições**

234. Cabe, entretanto, rever os valores pactuados para corrigir a distorção referente aos gastos com projetos de fabricação e montagem da cobertura.

235. Tendo em conta o reconhecimento da complexidade da obra, a real necessidade de elaboração de projetos complementares de fabricação e montagem e a constatação desta equipe de auditoria de que, nos moldes propostos pelo Consórcio, o percentual dos gastos com projetos em relação aos custos da obra seria muito elevado (9,39% - vide § 224), resolveu-se adotar, de modo conservador, como percentual razoável aquele entendido como máximo para uma obra de mesmo porte (vide § 201), ou seja, 4,5% do custo total do empreendimento.

236. Em que pese esse percentual ter sido contestado pelo Consórcio sob o argumento de que a citada bibliografia somente pode ser aplicada em obras de complexidade normal, a manifestante não trouxe qualquer outra referência válida. Relevante observar que esse percentual é bem superior àqueles listados na Tabela 18 já mencionada, cujo valor máximo é de 2,41% (Arena da Amazônia).

237. Destarte, elaborou-se a tabela seguinte, a partir das premissas apresentadas, para sugerir ao Tribunal que determine à NOVACAP glosa do valor que deve ser restituído pelo Consórcio ante a ausência de composições de custos unitários, nos moldes exigidos no edital, lastreadas por meio da efetiva comprovação dos gastos com projetos, a exemplo de contratos acompanhados das respectivas faturas.

**Tabela 20 – Memória de Cálculo da Glosa**

Achado 5: Glosa decorrente de injustificados gastos com projetos de engenharia	
custo da obra sem desoneração (sem BDI)	139.689.089,31
% relativo a projetos executivos	4,50%
custo estimado para remunerar projetos executivos	6.286.009,02
custo previsto no contrato para projetos executivos	13.114.779,21
<b>Valor da Glosa - com BDI de 19,91%</b>	<b>8.188.378,34</b>

### **Benefícios Esperados**

238. Recomposição do Erário, por haver sido caracterizado superfaturamento.



### 2.3.2 Achado 6 – Elevados gastos com Administração Local em relação ao preço total da obra.

239. Foi constatado que o custo com Administração Local, já contemplado na planilha orçamentária do Contrato nº 522/2012, aparece alocado também nas CPU's do Consórcio ENTAP/PROTENDE/BIRDAIR (ANEXO X, parte "d").

240. Este expediente foi detectado em relação ao item Serviços Auxiliares e Administrativos (10.01.000 – Pessoal), que representa a Administração Local do contrato da cobertura.

#### **Critérios**

241. Foram utilizados os seguintes critérios para balizar o achado:

- Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, inciso II;
- Acórdão nº 1.801/2008-TCU – Plenário – Min. Rel. Guilherme Palmeira;
- Percentual gasto com Administração Local na obra do ENB (Contrato nº 523/2010) e em outras arenas construídas para a Copa de 2014: Maracanã (RJ) e Arena da Amazônia (AM) – PT VII, fls. 610 a 636;
- Referências bibliográficas: Orçamento na Construção Civil – Consultoria, Projeto e Execução – Maçahico Tisaka – Ed. Pini-2006;
- Planilha Orçamentária do Contrato nº 522/12 (ANEXO X, parte "b");
- Composições de Custo Unitário – CPU's do Consórcio ENTAP/PROTENDE/BIRDAIR (ANEXO X, parte "d").

#### **Análises e Evidências**

242. A Administração Local de uma obra é classificada como custo direto e não deve fazer parte do BDI da obra. Maçahico Tisaka a define como um componente do custo direto, constituído por todas as despesas incorridas na montagem e na manutenção da infra-estrutura da obra necessária para execução da edificação, compreendendo as seguintes atividades:



- **Chefia da obra – engenheiro responsável;**
- Administração do contrato;
- **Engenharia e planejamento;**
- Segurança do trabalho;
- **Produção – mestres de obra e encarregados;**
- Manutenção do canteiro;
- Consumos de energia, água e telefone;
- **Gestão da qualidade e produtividade;**
- Gestão de recursos humanos;
- Administração da obra – pessoal do escritório;
- Seguro garantia de execução, ART, etc.

243. Assim, o renomado autor ainda ressalta que:  
***“Essas despesas farão parte da Planilha de Orçamento em itens independentes da composição de custos unitários, especificados como Administração Local, ...”*** (sem grifos no original)

244. Dos grifos acima, pode-se concluir que a Administração Local compreende, dentre outros, os custos referentes a: engenharia, planejamento, supervisão, produção (mestres de obras e encarregados), gestão de qualidade e produtividade.

245. Notá-se, portanto, que a Administração Local de uma obra constitui-se como um custo direto, alocado geralmente em item específico, uma vez que a maior parte dos custos atribuídos são gastos com a mão de obra especializada da obra (engenheiros, técnicos, mestres de obras e pessoal de apoio). Esta prática permite o rastreamento dos custos envolvidos, uma vez que a sua comprovação pode ser feita por contratos de trabalhos, carteiras de trabalho, recolhimento de INSS e FGTS, etc.

246. No contrato em análise, há previsão na planilha orçamentária de item específico (10.01.000), alocado como custo direto, para cobrir as despesas da Administração Local, com custo correspondente a R\$ 444.589,20 (sem BDI), o qual responde pela contratação de: Engenheiro Sênior (12 meses), Engenheiro de Campo (12 meses), Engenheiro de segurança do trabalho (8 meses) e Mestre (8 meses). Este gasto corresponde a 0,32% do valor total contratado.



247. Destaca-se que no modelo de contratação do ENB, a cobertura está suportada pelo Contrato nº 522/2012, apartada do Contrato nº 523/2010 (ampliação e reforma), diferentemente das demais arenas em construção para a Copa de 2014. Assim, espera-se um gasto bem menor com Administração Local na contratação da cobertura.

248. A tabela abaixo apresenta o percentual gasto, com Administração Local, no ENB e em outras arenas em construção para a Copa de 2014.

**Tabela 21 – Gastos Percentuais com Administração Local – COPA 2014**

Arena	Custo Previsto (Contrato para a Obra – sem BDI (R\$))	Custo com Administração Local – sem BDI (R\$)	% - Projeto Executivo
Cobertura do ENB (Contrato nº 522/2012)	139.689.089,31	444.589,20	0,32%
Obra do ENB (Contrato nº 523/2010)	566.323.278,09	46.633.062,30	8,23%
Maracanã (RJ)	803.349.467,41	32.863.882,27	4,09%
Arena da Amazônia (AM)*	511.851.515,36	31.534.204,28	6,16%
Arena Verdão (MT)	271.886.183,90	14.395.219,84	5,29%

Fonte: Orçamentos da ampliação e reforma (processo 30.101/2010) e cobertura do ENB (ANEXO X, parte “c”), da Arena Maracanã e da Arena da Amazônia (PT VII, fls. 610 a 636).

\* Valores conforme Acórdão nº 893/2012 – TCU – Plenário.

249. Observa-se que os valores gastos com Administração Local na obra do ENB (Contrato nº 523/2010) são bastante elevados, não servindo como referência balizadora de custo. Importante ressaltar, que a Arena da Amazônia inicialmente apresentava custos com Administração Local em patamar próximo ao da obra do ENB, o que ensejou uma redução significativa de aproximadamente 37% desses custos, após a atuação do TCU (vide Acórdão nº 893/2012 – TCU – Plenário).

250. Assim, verifica-se que o valor alocado na planilha contratual é baixo para fazer frente à Administração Local da obra, conforme se depreende da tabela acima e do organograma do Consórcio (fls. 575), constante no documento “Metodologia de Execução para Fornecimento e Instalação da Cobertura do ENB” (fls. 527 a 580), apresentado juntamente com a proposta na etapa de licitação da cobertura. O citado organograma prevê estrutura bem mais robusta do que a prevista pela NOVACAP na planilha orçamentária.

251. Vale ainda destacar que, no âmbito do Processo nº 13.982/2012<sup>1</sup>, a NOVACAP encaminhou ao TCDF o documento 546-ENB-COB-CT0023-2012 (PT

<sup>1</sup> Representação do MPJTCDF acerca de possível irregularidade na contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de assessoria em tecnologia de estruturas para a Cobertura do ENB.



VIII, fls. 640 a 643), no qual é apresentado o corpo técnico do Consórcio, responsável pela execução do Contrato nº 522/2012, composto por quatro profissionais, a saber: Eng. Sérgio Tartuce – Coordenação; Eng. Alex Barros de Sá – Supervisão; Maurício Roberto de Pinho Chivante – Executor; e Cristiano Ferreira de Sá – Executor. Portanto, verifica-se o valor alocado na Administração Local (item 10.01.000) da obra contempla apenas 1 Engenheiro Sênior e 1 Engenheiro de Campo, não cobrindo os outros dois engenheiros.

252. Não obstante a previsão de recursos para Administração Local (item 10.01.000) na planilha orçamentária, foi constatado que, nas CPU's dos 6 (seis) itens mais significativos da planilha contratada (03.03.003, 04.01.101, 04.01.102, 03.03.001, 04.01.104 e 04.01.103), foram alocados custos adicionais de R\$ 14.289.994,57 (sem BDI) nas referidas CPU's. Essa prática é incomum na orçamentação de obras públicas e representa um percentual de 10,23% do custo total contratado, o que é muito elevado para o tipo de obra da cobertura.

253. A tabela abaixo mostra os citados custos desses insumos nas respectivas CPU's:

DIGITALIZADO



**Tabela 22 – Custos Alocados nas CPU's do Consórcio para Administração Local**

CÓDIGO DO INSUMO	DESCRIÇÃO DO INSUMO	COEFICIENTE DE CONSUMO	UNIDADE	CUSTO UNITÁRIO R\$	CUSTO DO MATERIAL R\$	QUANTIDADES DO SERVIÇO	UNIDADE	TOTAL
<b>Fornecimento e instalação de cabos e elementos fundidos, inclusive projeto de fabricação e montagem (03.03.003)</b>								
0509020	Serviço especializado de <b>planejamento e supervisão</b> de pré-montagem e içamento de rede de cabos, incluindo especialistas em <b>supervisão, gerenciamento</b> de montagem de tenso estruturas com responsabilidade de: (1) aferir tolerâncias, tensoes e geometria final; (2) Garantia de sequenciamento de montagem; (3) Analisar falhas e imprecisões (4) <b>Controlar qualidade final</b> ; (5) Produzir relatórios detalhados.	0,0047	mês	677.596,28	3184,70	635,80	TON	2.024.833,86
0507091	Serviço especializado de engenharia de protencão e içamento de cabos, incluindo: - <b>Monitoramento</b> passo a passo das fases de içamento de cada um dos macacos hidráulicos; - Coleta de dados das células de carga e compilação dos dados; - Avaliação técnica especializada dos resultados obtidos, comparação com os valores esperados de projeto e decisão sobre intervenções mitigatórias (caso necessário).	0,0015	mês	1.873.523,52	2810,29	635,80	TON	1.786.779,38
<b>Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento superior (inclusive projeto de fabricação e montagem) em malha fechada, fibra de vidro revestido com PTFE com propriedades fotocatalíticas, em forma de sela, escotilhas e elementos de conexão (04.01.101)</b>								
0512020	Serviço especializado de <b>planejamento e supervisão</b> montagem, incluindo: -Especialistas de <b>supervisão e gerenciamento</b> de montagem de tenso-estruturas, com responsabilidade de: 1) aferir tolerâncias, vedação e estanqueidade; 2) garantir sequenciamento de montagem; 3) analisar falhas e imprecisões; 4) <b>controlar qualidade final</b> ; 5) produzir relatórios detalhados.	0,000075	mês	1.143.600,00	85,77	39.950,00	m²	3.426.511,50
<b>Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento inferior (inclusive projeto de fabricação e montagem) pré-branqueada, malha de fibra de vidro revestido com PTFE, com um percentual de abertura da malha de 14-28%, escotilhas e elementos de conexão (04.01.102)</b>								
0512020	Serviço especializado de <b>planejamento e supervisão</b> montagem, incluindo: -Especialistas de <b>supervisão e gerenciamento</b> de montagem de tenso-estruturas, com responsabilidade de: 1) aferir tolerâncias, vedação e estanqueidade; 2) garantir sequenciamento de montagem; 3) analisar falhas e imprecisões; 4) <b>controlar qualidade final</b> ; 5) produzir	0,000074	mês	1.143.600,00	84,63	40.535,00	m²	3.430.331,12



CÓDIGO DO INSUMO	DESCRIÇÃO DO INSUMO	COEFICIENTE DE CONSUMO	UNIDADE	CUSTO UNITÁRIO R\$	CUSTO DO MATERIAL R\$	QUANTIDADES DO SERVIÇO	UNIDADE	TOTAL
	relatórios detalhados.							
<b>Fornecimento e instalação de estrutura metálica da cobertura fixa, inclusive projeto de fabricação e montagem, incluindo lastro em grout, fornecimento e instalação de 1075 m2 de acabamento no anel de tensão em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação e fornecimento e instalação de 1245 m2 de acabamento entre o anel de compressão e a estrutura metálica em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação, (03.03.001)</b>								
0502020	Serviço especializado de <b>planejamento e supervisão</b> montagem, incluindo: -Especialistas de <b>supervisão e gerenciamento</b> de montagem de tenso-estruturas, com responsabilidade de: 1) aferir tolerâncias; 2) garantir sequenciamento de montagem; 3) analisar falhas e imprecisões; 4) <b>controlar qualidade final</b> ; 5) produzir relatórios detalhados.	0,0026	mês	399.702,35	1039,23	2.160,10	TON	2.244.832,32
<b>Fornecimento e instalação de policarbonato em chapa sólida cristal 15mm ou equivalente com proteção UV adicional nos dois lados, camada mínima de 100 microns, com coeficiente de transmissão de luz de 82%, inclusive estrutura auxiliar e elementos de conexão e vedação (04.01.104)</b>								
0514020	Serviço especializado de <b>planejamento e supervisão</b> montagem, incluindo: -Especialistas de <b>supervisão e gerenciamento</b> de montagem de tenso-estruturas, com responsabilidade de: 1) aferir tolerâncias, vedação e estanqueidade; 2) garantir sequenciamento de montagem; 3) analisar falhas e imprecisões; 4) <b>controlar qualidade final</b> ; 5) produzir relatórios detalhados.	0,00046	mês	220.000,00	101,20	6.570,00	m <sup>2</sup>	664.884,00
<b>Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento vertical, inclusive projeto de fabricação e montagem, em malha fechada de fibra de vidro revestido com PTFE, pré-branqueada e elementos de conexão e fornecimento e instalação de 860 m2 de acabamento do canal dos holofotes em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação (04.01.103)</b>								
0512020	Serviço especializado de <b>planejamento e supervisão</b> montagem, incluindo: -Especialistas de <b>supervisão e gerenciamento</b> de montagem de tenso-estruturas, com responsabilidade de: 1) aferir tolerâncias, vedação e estanqueidade; 2) garantir sequenciamento de montagem; 3) analisar falhas e imprecisões; 4) <b>controlar qualidade final</b> ; 5) produzir relatórios detalhados.	0,000117	mês	1.143.600,00	133,80	5.320,00	m <sup>2</sup>	711.822,38
<b>TOTAL</b>								<b>14.289.994,57</b>

DIGITALLIVRO



254. Verifica-se que as atividades alocadas como insumos nas CPU's correspondem a atividades de **planejamento, supervisão, gerenciamento e controle de qualidade**, conforme grifos da descrição do insumo na tabela acima. A **natureza dessas atividades é, essencialmente, de Administração Local** e devem ser consideradas como tal, conforme já comentado anteriormente como base em bibliografia técnica.

255. Além disso, não há qualquer detalhamento sobre a natureza desses gastos alocados na CPU, como os quantitativos de mão de obra (quantos engenheiros, mestres, etc) ou despesas administrativas relacionadas, o que resulta em custos unitários não detalhados. Esta prática não permite a aferição destes custos devido à ausência de transparência, funcionando como verdadeiras “caixas-pretas”, o que fere, portanto, o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e Súmula 258 do TCU, transcritos abaixo.

**Lei 8.666/93, art. 7º:**

*“§2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:*

*II – existir **orçamento detalhado** em planilhas que expressem a **composição de todos os seus custos unitários;**”*

**Súmula 258:**

*“As **composições de custos unitários** e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e **não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas**”.*(sem grifos no original)

256. Ainda, em adição ao expediente já detectado, os custos de Administração Local da obra, erroneamente alocada nas CPU's dos serviços, acabam por funcionar como um percentual sobre o serviço realizado, uma vez que o pagamento ocorrerá em função da efetiva execução de unidades do serviço principal, no qual os insumos “Administração Local” estão alocados. Essa prática atenta contra a transparência dos gastos públicos em obras, conforme Acórdão nº 1.801/2008-TCU – Plenário, transcrito abaixo.

*“9.1.7. efetue o pagamento de obrigações contratuais referentes à*



*Administração Local como despesas diretas, em função do efetivamente realizado e registrado nas medições, **abstendo-se da prática de incidir percentualmente o item estimado como Administração Local sobre os demais custos.***” (sem grifos no original)

257. A tabela abaixo apresenta os custos (sem BDI) dos serviços principais com os respectivos percentuais de Administração Local, alocados indevidamente nas CPU's dos serviços.

**Tabela 23 – Percentuais de Administração Local nas CPU's do Consórcio**

SERVIÇO PRINCIPAL	CUSTO TOTAL DO SERVIÇO PRINCIPAL	CUSTO ADMINISTRAÇÃO LOCAL	% EM RELAÇÃO AO SERVIÇO PRINCIPAL
Fornecimento e instalação de cabos e elementos fundidos, inclusive projeto de fabricação e montagem (03.03.003)	49.947.494,30	3.811.613,24	7,63%
Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento superior (inclusive projeto de fabricação e montagem) em malha fechada, fibra de vidro revestido com PTFE com propriedades fotocatalíticas, em forma de sela, escotilhas e elementos de conexão (04.01.101)	26.570.345,50	3.426.511,50	12,90%
Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento inferior (inclusive projeto de fabricação e montagem) pré-branqueada, malha de fibra de vidro revestido com PTFE, com um percentual de abertura da malha de 14-28%, escotilhas e elementos de conexão (04.01.102)	24.224.526,70	3.430.331,12	14,16%
Fornecimento e instalação de estrutura metálica da cobertura fixa, inclusive projeto de fabricação e montagem, incluindo lastro em grout, fornecimento e instalação de 1075 m2 de acabamento no anel de tensão em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação e fornecimento e instalação de 1245 m2 de acabamento entre o anel de compressão e a estrutura metálica em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação, (03.03.001)	22.080.239,79	2.244.832,32	10,17%
Fornecimento e instalação de policarbonato em chapa sólida cristal 15mm ou equivalente com proteção UV adicional nos dois lados, camada mínima de 100 microns, com coeficiente de transmissão de luz de 82%, inclusive estrutura auxiliar e elementos de conexão e vedação (04.01.104)	5.906.167,20	664.884,00	11,26%



SERVIÇO PRINCIPAL	CUSTO TOTAL DO SERVIÇO PRINCIPAL	CUSTO ADMINISTRAÇÃO LOCAL	% EM RELAÇÃO AO SERVIÇO PRINCIPAL
Fornecimento e instalação de painéis de membrana de fechamento vertical, inclusive projeto de fabricação e montagem, em malha fechada de fibra de vidro revestido com PTFE, pré-branqueada e elementos de conexão e fornecimento e instalação de 860 m <sup>2</sup> de acabamento do canal dos holofotes em placas de alumínio, esp. 3mm, 1,20m de comprimento, inclusive a subestrutura de sustentação (04.01.103)	3.697.506,40	711.822,38	19,25%
<b>TOTAL</b>	<b>132.426.279,89</b>	<b>14.289.994,57</b>	

258. No caso em análise, a soma do custo de Administração Local constante na planilha orçamentária (item 10.01.000), com os custos identificados nas CPU's (itens 03.03.003, 04.01.101, 04.01.102, 03.03.001, 04.01.104 e 04.01.103), resulta em R\$ 14.734.583,77 (sem BDI). Aplicando-se o BDI contratado de 24,5%, verifica-se uma alocação de R\$ 18.344.556,79 para gasto com Administração Local, correspondente a 10,55% do preço total do valor contratado de R\$ 173.912.916,19. Este percentual é considerado excessivo para obras do porte da cobertura do ENB, conforme critérios utilizados na presente análise.

259. Importante repisar que a Administração Local representa custos diretos, e que seu pagamento deve estar condicionado à devida comprovação da sua realização.

### **Causas**

260. Falha na formalização de preço, não identificada pela NOVACAP no processo de licitação, e na avaliação dos gastos com projetos de engenharia durante a fiscalização e supervisão da obra.

### **Efeitos**

261. Superfaturamento dos valores contratados.

### **Considerações do auditado**

262. Sobre esse achado o Consórcio alegou (fls. 778/782):

- a) a estrutura da administração local alocada não serviria nem para gerenciar uma obra convencional de pequeno porte;



- b) os valores destacados pela auditoria são inerentes a serviços específicos do contrato que nada têm a ver com os serviços da administração local;
- c) o serviço de execução da cobertura é altamente especializado e não pode ser comparado a uma composição de custos unitários de serviços convencionais;
- d) os serviços apontados pela auditoria como administração local são especiais, prestados por consultores especializados, estrangeiros, de renomada experiência e sem equivalência nacional, citando alguns exemplos de serviços ditos especialíssimos que necessitam de profissionais habilitados;
- e) a comparação com outras arenas sendo executadas no Brasil utilizada pela auditoria para apontar o gasto excessivo com administração local não está pautado em critério técnico, mas somente em suposições e subjetividades, pois cada empresa possui critérios, métodos de controle, gestão e execução completamente diferentes;
- f) a auditoria desconsiderou, na comparação, a administração local do Contrato nº 523/2010 (reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília), executado no mesmo local, com características similares e atendendo ao mesmo contratante;
- g) não há qualquer fundamento legal na decisão dos auditores, tratam-se de ilações subjetivas, métodos comparativos sem critérios e conclusões sem qualquer suporte técnico/legal;
- h) quanto à alegação da auditoria de que não há detalhamento de custos, não houve descumprimento ao edital pois os dados são suficientes e indicam de forma clara e precisa que tipo de serviços/gastos se referem;
- i) os auditores se equivocaram ao afirmar que houve cálculo do custo de administração local por meio de percentuais aplicados sobre o serviço realizado.



### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

264. Como dito anteriormente, a Administração Local compreende, dentre outros, os custos referentes à engenharia, planejamento, supervisão, produção (mestres de obras e encarregados), gestão de qualidade e produtividade.

265. Estes custos foram alocados pelo consórcio sem o devido detalhamento como itens de custo de serviços, quando deveriam constar, de forma analítica (detalhada), na Administração Local.

266. A mão de obra altamente especializada, que realiza trabalhos nas alturas, com alto risco de acidentes, está corretamente alocada como itens de custo, a exemplo dos seguintes insumos: “0302001 – Montador”, “0302031 – Montador alpinista” e “0302003 – Montador técnico”.

267. Ocorre que estão sendo contestados a metodologia e o custo de outros itens, a exemplo de “0502020 - Serviço especializado de planejamento e supervisão montagem, incluindo: Especialistas de supervisão e gerenciamento de montagem de tenso-estruturas, com responsabilidade de: 1) aferir tolerâncias; 2) garantir sequenciamento de montagem; 3) analisar falhas e imprecisões; 4) controlar qualidade final; 5) produzir relatórios detalhados”.

268. Os insumos exemplificados anteriormente constam do serviço “03.03.001 - Fornecimento e instalação de estrutura metálica da cobertura fixa (inclusive projeto de fabricação e montagem) ...”. Essa situação se repete em outros serviços, mostrados na **“Tabela 22 – Custos Alocados nas CPU’s do Consórcio para Administração Local”**.

269. O fato de serem tarefas “especialíssimas”, prestadas por consultores e profissionais estrangeiros, de renomada experiência, não pode servir de pretexto para se adotar uma metodologia no orçamento incomum e em detrimento do princípio da transparência.

270. Quanto ao procedimento de comparação utilizado por este Tribunal, reputado pelo consórcio como desprovido de qualquer critério técnico e repleto de suposições e subjetividades, é necessário dizer que a auditoria se vale com frequência do método comparativo como forma de avaliar custos, processos, sistemas, etc.

271. O próprio consórcio critica a utilização de comparações, no entanto,



de maneira contraditória, sugere que seria melhor fazer correlações com a obra do Contrato nº 523/2010, da construção do Estádio Mané Garrincha.

272. Este empreendimento, apesar de citado, não compôs a amostra por ter valores questionados por esta Corte de Contas, inclusive com relação a itens da administração local.

273. No presente caso, foram comparados objetos idênticos (obras de estádios de futebol), realizados no mesmo país, sob o mesmo marco legal/institucional (obras públicas) e executados praticamente no mesmo período. Assim, a técnica comparativa e as amostras utilizadas têm validade.

274. Tomando-se o percentual dos gastos com administração local para as três arenas listadas na “Tabela 21 – Gastos Percentuais com Administração Local – COPA 2014” (Maracanã – RJ, Verdão – MT e Amazônia – AM) tem-se um valor médio de 5,18%, que será considerado como parâmetro nos cálculos, pois advém de obras idênticas, contemporâneas, de mesmo objeto.

275. Apreende-se, do exposto, que as justificativas apresentadas pelo Consórcio ENTAP/PROTENDE/BIRDAIR são insuficientes para elidir a impropriedade verificada.

276. Registre-se que, na Nota de Auditoria nº 02 - PROC 38.379/2011, de 18 de março de 2013 (fls. 824/830), foi solicitada documentação comprovasse os preços dos serviços de planejamento, supervisão, gerenciamento, monitoramento e/ou controle indicados em cada código de insumo constantes da Tabela 22 supra, ou, alternativamente, a demonstração de todos os custos envolvidos na contratação de profissionais para fazer frente àqueles serviços.

277. Na resposta, de 22 de março de 2013, o Consórcio afirmou que não dispõe dessas informações, mas que são valores agregados reais e que devem ser levados em consideração e não estão em duplicidade (fls. 974).

278. Com esses novos esclarecimentos, que apenas confirmam o entendimento deste NFO de que são gastos sem comprovação, caracteriza-se desobediência ao princípio da transparência.

279. Assim, em razão de a NOVACAP e o consórcio não terem apresentado o detalhamento dos custos alocados nas composições de serviços listados na Tabela 22 do § 253 deste relatório, os quais, na realidade, se tratam de



despesas com administração local, adota-se, de modo conservador, o percentual de 5,18%, anteriormente calculado, para definir o valor apropriado para essas despesas.

### **Proposições**

280. Entende-se que cabe determinar à NOVACAP que proceda à glosa no valor de R\$ 8.991.677,91 (incluso BDI), indicado na tabela a seguir, do Contrato nº 522/2012, que corresponde à diferença entre o valor total alocado como administração local pelo consórcio e o valor calculado por este NFO.

**Tabela 23 – Memória de Cálculo da Glosa**

<b>Achado 6: Glosa decorrente de injustificados gastos com Administração Local</b>	
custo da obra sem desoneração (sem BDI)	139.689.089,31
% relativo a projetos executivos	5,18%
custo estimado para remunerar a Administração Local	7.235.894,83
custo previsto no contrato para a Administração Local	14.734.583,77
<b>Valor da Glosa - com BDI de 19,91%</b>	<b>8.991.677,91</b>

### **Benefícios Esperados**

281. Recomposição do Erário, por haver sido caracterizado superfaturamento.



## 2.4. Outros Achados

### 2.4.1 Achado 7 – Antecipação de pagamento de material posto fábrica por valor superior ao devido.

*Foi detectado que o valor informado para a antecipação de pagamento era superior ao efetivamente contratado no exterior*

#### **Critérios**

282. Foram utilizados os seguintes critérios para balizar o achado:

- Lei nº 4.320/1964, artigos 62 e 63;
- Decreto Distrital nº 32.598/2010, art. 64;
- Lei nº 8.666/93, art. 65, inciso II, alínea “c”.

#### **Análises e Evidências**

283. Conforme já exposto no Achado 2 (§§ 90/92), a antecipação de pagamento somente é admitida em casos excepcionais, com o atendimento de determinados pré-requisitos.

284. O Consórcio, ao solicitar o primeiro adiantamento de pagamento por material posto obra (Anexo X, parte “g”), no montante de R\$ 37.079.449,20, relativos aos materiais cabos, peças fundidas e estrutura metálica, embasou os valores requeridos em três contratos:

- a) **Cabos**: contrato (Anexo XXIII, fls. 100/142) firmado entre a empresa Entap e a empresa Redaelli Tecna SpA, em 31/05/12, no valor de EUR 2.660.000,00 (dois milhões, seiscentos e sessenta mil euros);
- b) **Pecas Fundidas**: contrato (Anexo XXIII, fls. 63/99) firmado entre a empresa Entap e a empresa Farem Fonderie, em 25/05/12, no valor de EUR 1.980.000,00 (um milhão, novecentos e oitenta mil euros);
- c) **Estrutura Metálica**: contrato (Anexo XXIII, fls. 27/62) firmado entre a empresa Entap e a empresa Cimolai SpA, em 18/06/12, no valor de EUR 10.084.000,00 (dez milhões e oitenta e quatro mil euros).

285. Ao ser demandada pela Nota de Auditoria nº 2 - Proc. 38.379/2011



(fls. 824/825), item “b”, para que apresentasse cópia das notas fiscais de aquisição de todos os insumos importados, com os comprovantes de recolhimento dos respectivos impostos incidentes, a NOVACAP encaminhou, via Ofício nº 067/2013-GAB/DOE (fls. 967/968), de 22/03/13, o expediente de fls. 969/975, em que o Consórcio alegou que realizou minucioso levantamento em seus arquivos para relacionar os itens adquiridos no exterior até o dia 07/12/12.

286. Como resultado desse levantamento juntou cópias das notas fiscais/faturas (*invoices*) acompanhadas de outros documentos associados, que foram acostados aos autos no Anexo XXVI.

287. Com estas informações, elaborou-se o PT XI – “Consolidação das Faturas de Materiais Importados (1º Adiantamento de Pagamento)”, às fls. 987/988, que revela que, para os materiais relacionados no § 284, os valores efetivamente desembolsados pela Entap para as empresas fabricantes foram:

- a) **Cabos:** EUR 1.012.786,00 (um milhão, doze mil, setecentos e oitenta e seis euros);
- b) **Pecas Fundidas:** EUR 1.980.070,00 (um milhão, novecentos e oitenta mil e setenta euros);
- c) **Estrutura Metálica:** EUR 1.939.988,00 (um milhão, novecentos e trinta e nove mil, novecentos e oitenta e oito euros).

288. Comparando-se os valores dos mencionados contratos com os valores advindos das faturas, constata-se que os cabos apresentaram valor contratual superior em, aproximadamente, 150%. Quanto às peças fundidas, os valores são praticamente iguais. Em relação às estruturas metálicas, o valor do suposto contrato firmado com a empresa Cimolai é mais de cinco vezes superior ao efetivamente pago a essa empresa.

289. Ficou caracterizado que a concessão da antecipação de pagamento por suposto material posto obra na realidade foi por material posto fábrica. Corrobora tal evidência os Relatórios de Visitas Técnicas realizadas nas fábricas por técnicos da NOVACAP e da TERRACAP, conforme consta do Anexo XXV.

290. Especificamente no caso das estruturas metálicas, foram realizadas visitas na fábrica da Cimolai em junho e julho de 2012, e o pedido de antecipação de pagamento por material posto fábrica ocorreu em agosto/2012, quando as primeiras



cargas começavam a dar entrada no Porto de Itajaí – SC.

291. Esse procedimento foi justificado pela NOVACAP em razão da edição de acréscimo à Resolução nº 168/91, ocorrida na Sessão nº 2.200, de 21/08/00, do Conselho de Administração da NOVACAP (Anexo XXIII, fls. 155) em que foi acrescido o art. 12 na referida resolução:

*Art.12 – Através da Diretoria executora, a NOVACAP poderá autorizar, em caráter excepcional, o pagamento de produtos encomendados à indústria fornecedora, que necessitem de transformação para adequada utilização na obra específica, mediante apresentação de documento de contratação e fornecimento, devidamente registrado em cartório, celebrado entre a contratada e o fornecedor, no limite previsto no § 1º do artigo 6º.*

292. Em conformidade com o que já foi apresentado no Achado 2, norma infra-legal emanada de Conselho de Administração de empresa pública distrital não tem o condão de autorizar procedimento não previsto na lei, ferindo os princípios da legalidade e da reserva da legal da União de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

### **Causas**

293. Concessão de adiantamento de pagamento por material posto fábrica infringindo norma legal.

294. Apresentação pelo Consórcio de contrato de aquisição de material com valores superiores aos constantes nas faturas de importação para justificar valores de antecipação de pagamento de material posto fábrica.

### **Efeitos**

295. Aumento relevante dos riscos envolvidos na operação em face dos valores desembolsados a título de antecipação de pagamento por material posto fábrica terem sido superiores ao valor de garantia representado pelos próprios materiais.



### 3 Conclusão

296. A presente auditoria visou avaliar a contratação e execução dos serviços referentes ao fornecimento e à instalação da cobertura do Estádio Nacional de Brasília, averiguando o andamento geral das obras e a compatibilidade entre a execução dos serviços, as medições e os pagamentos realizados, havendo o trabalho se desdobrado em três questões de auditoria.

297. Na primeira questão, entendeu-se que a NOVACAP atendeu apenas parcialmente a determinação contida no item III da Decisão nº 1/2012-TCDF, uma vez que além de utilizar alíquota em desconformidade com a norma legal, promoveu a desoneração parcial, apenas no BDI, não tendo realizado ainda qualquer desoneração nos custos diretos da obra, em descumprimento ao RECOPA.

298. Em relação à segunda questão, foi detectado que a NOVACAP tem adotado práticas irregulares no tocante à contratação em tela, uma vez que identificou-se pagamento antecipado por material posto na obra sem os devidos descontos e desoneração de despesas financeiras do BDI, a real autoria do projeto básico por empresas que posteriormente foram subcontratadas pelo Consórcio executor para a realização do projeto executivo, além de pagamento antecipado de valores superiores aos efetivamente desembolsados para aquisição de materiais importados.

299. Em relação à terceira questão, verificaram-se inconsistências em relação às medições e pagamentos de serviços, uma vez que foram detectados elevados gastos com projetos de engenharia e com a administração local em relação ao preço total da obra.

300. Conclui-se, portanto, que a execução do Contrato nº 522/2012 apresenta irregularidades que demandam ações imediatas de recomposição do erário, além de providências para normatizar e regularizar procedimentos de antecipação de pagamentos para as contratadas.



#### 4 Proposições

301. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

I) tomar conhecimento:

- a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 996/1094;
- b. dos documentos acostados às fls. 754/995 e Anexos XIII a XXVI, bem como dos Anexos XIII a XXVI;

II) determinar à NOVACAP que, em 30 (trinta) dias:

- a. para melhor garantir o controle sobre os valores a desonerar, constitua processo com os elementos probatórios referentes a todos os insumos importados pela empresa TAIYO BIRDAIR: Licença de Importação (LI), processada no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX); Declaração de Importação (DI), formulada pelo importador no SISCOMEX, com todas as adições referentes a todas as mercadorias; e Conhecimento de Transporte Original (Bill of Lading) **(Achado 1)**;
- b. repactue o Contrato nº 522/12, revendo a respectiva planilha orçamentária, para considerar a desoneração relativa ao RECOPA, tanto no que concerne à revisão do BDI, quanto ao impacto sobre os custos diretos, apresentando as memórias de cálculo dessas alterações **(Achado 1)**;
- c. glose, dos valores a receber:
  - c.1) R\$ 1.205.886,57 da empresa ENTAP e R\$ 152.244,52 da BIRDAIR, em decorrência do adiantamento de pagamento por material posto obra **(Achado 2)**;
  - c.2) R\$ 8.188.378,34 (incluso BDI) referentes ao superfaturamento dos valores pagos a título de projetos de engenharia, ante a ausência de composições de custos unitários, nos moldes exigidos no edital, lastreadas por meio da efetiva comprovação



- dos gastos com projetos, a exemplo de contratos acompanhados das respectivas faturas **(Achado 5)**;
- c.3) R\$ 8.991.677,91 (incluso BDI) referentes ao superfaturamento dos valores pagos a título de Administração Local, ante a ausência de comprovação dos gastos a esse título **(Achado 6)**;
- d. realize ajustes na Resolução nº 168/91 para adequá-la ao entendimento esposado nessa auditoria de que pagamento de material posto obra é antecipação de pagamento e sobre ela deverá incidir desconto, conforme índice estabelecido em edital, bem assim ser excluído o percentual de despesas financeiras, geralmente previsto em BDI, sobre as parcelas antecipadas, alertando-a no sentido de que a antecipação de pagamentos somente é cabível em casos excepcionalíssimos, uma vez atendidos os seguintes pré-requisitos: previsão no edital; fundamentação em estudo prévio que comprove a significativa economia de recursos à administração; realização de garantias que contenha dispositivo permitindo à Administração apenas - em valores significativos - eventuais atrasos no cumprimento dos prazos contratuais **(Achado 2)**;
- III) manter a retenção de pagamento determinada pelo item II da Decisão nº 582/13 dos valores alusivos à desoneração tributária dos materiais e serviços relativos ao fornecimento e instalação das membranas, no valor de R\$ 17.708.054,59 (BDI de 19,91%) **(Achado 1)**;
- IV) autorizar a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 15, por haverem autorizado a subcontratação de empresas para a elaboração de Projeto Executivo da Cobertura, que, de fato, participaram da confecção do seu Projeto Básico, em desacordo com o art. 9º da Lei nº 8666/93, mormente o §3º, para que, com fundamento no art. 182, §5º, da Resolução nº 38/1990, apresentem,



no prazo de 30 dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 182, inc. I, daquela mesma resolução **(Achado 3)**;

V) dar ciência à NOVACAP e ao Consórcio ENTAP/PROTENDE/BIRDAIR do novo achado de auditoria, indicado nos parágrafos 281/294 do Relatório Final da Auditoria nº 8.0009.12, concedendo-lhes o prazo de 30 (trinta) dias para que sobre ele se manifestem **(Achado 7)**;

VI) dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à NOVACAP, à TERRACAP e ao Consórcio ENTAP/PROTENDE/BIRDAIR.

Ozanam Torres do Vale  
Auditor de Controle Externo – 1325-1

DIGITALEZADO



**Informação nº:** 05/2013 – SEGECEX/NFO

Brasília (DF), 23 de março de 2013.

**Processo nº:** 38379/2011 (6 Volumes e 26 Anexos, sendo 10 em CDs)  
**Jurisdicionada:** Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP  
**Assunto:** Auditoria de Regularidade  
**Montante em exame:** R\$ 173.912.916,19 (referência: março/2011, fls. 423 a 432)  
**Prejuízo evitado:** R\$ 36.246.241,93 (referência: março/2011, fls. 423 a 432)  
**Ementa:** Auditoria de regularidade. Contrato de fornecimento e instalação da cobertura do Estádio Nacional de Brasília – ENB. Relatório Final. Determinação de glosa e manutenção da retenção parcial. Audiência de responsáveis. Novo achado.

Senhora Diretora,

Em conformidade com o disposto no item 6 do Manual de Auditoria do TCDF, versão atualizada de 2011, apresentamos, às fls. 996/1094, a versão final do relatório da auditoria realizada para de avaliar a contratação e execução dos serviços referentes ao fornecimento e à instalação da cobertura do Estádio Nacional de Brasília, averiguando o andamento geral das obras e a compatibilidade entre a execução dos serviços, as medições e os pagamentos realizados, para fins de encaminhamento aos gestores daquela jurisdicionada.

2. Informa-se que, por meio da Decisão n.º 582/2013, foi autorizado o encaminhamento a versão prévia do Relatório de Auditoria aos envolvidos, para conhecimento e manifestação em relação aos achados de auditoria.

3. A remessa se deu por meio dos documentos juntados às fls. 743/744, havendo o órgão encaminhado suas considerações ao Tribunal por meio dos documentos às fls. 754/975 e Anexos XIII a XXVI. Diante das considerações apresentadas pelo auditado, os apontamentos considerados pertinentes pela equipe foram incorporados à versão final do Relatório, havendo sido desconsiderado o



achado 4 e alterados os achados 5 e 7 da versão prévia do Relatório, de fls. 661/728. Aquilo que não foi acolhido pela equipe foi anotado, em cada achado, no tópico intitulado “Considerações do Auditado” e os motivos para o não acolhimento no tópico “Posicionamento da Equipe”.

4. Ante o exposto, encaminhamos o Relatório Final de Auditoria para fins de apreciação pela Corte.

À superior consideração.

Ozanam Torres do Vale  
Auditor de Controle Externo – 1325-1

**DIGITALIZADO**