

GRUPO I – CLASSE V – Plenário**TC 019.083/2013-0****Natureza:** Relatório de Acompanhamento**Órgão/Entidade:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Governo do Estado do Amazonas.**Advogado constituído nos autos:** não há

Sumário: COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014. ACOMPANHAMENTO DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO RELATIVA AO PROJETO ARENA DA AMAZÔNIA. CONTRATO CELEBRADO ENTRE O BNDES E O ESTADO DO AMAZONAS. CORREÇÃO DE SOBREPREÇO OUTRORA APONTADO NO CONTRATO PARA EXECUÇÃO DA OBRA. TERMO ADITIVO PACTUADO. EXAME DAS NOVAS CONDIÇÕES AVENSADAS, EM TERMOS DA FINALIDADE DO EMPRÉSTIMO PACTUADO. ANÁLISE ADSTRITA AOS PREÇOS UNITÁRIOS PACTUADOS. VERIFICAÇÃO QUANTITATIVA PREJUDICADA. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. NÃO HÁ ÓBICES PARA O REGULAR FLUXO DE RECURSOS. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento realizado em face de determinações contidas nos Acórdãos 678/2010 e 2.298/2010, ambos do Plenário do TCU, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto da Arena da Amazônia, celebrada entre o BNDES e o Estado do Amazonas, ação que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

2. Transcrevo, com as adaptações na forma que entendo necessárias, a instrução de lavra da SecobEdificação (peça 8):

" Cuidam os autos de Relatório de Acompanhamento destinado a verificar a conformidade dos atos relacionados à operação de crédito celebrada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Estado do Amazonas, relativa ao Projeto da Arena da Amazônia em Manaus/AM, inserido no contexto da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

2. A presente instrução tem por objetivo analisar a 3ª readequação da planilha orçamentária relativa ao Contrato n. 044/2010-Seinf, relativo à elaboração de projeto executivo e construção da Arena da Amazônia. Segundo o memorial encaminhado (peça 1), houve revisão significativa do projeto executivo, o que ocasionou um acréscimo de R\$ 54.457.368,36 no valor global da obra, que chegou a R\$ 605.163.260,30.

3. Conforme será detalhado à frente, a presente análise limita-se a verificar (i) se a citada readequação contempla os custos unitários referenciais apontados por esta Corte; e (ii) se os itens novos acrescentados ao contrato impactam o valor global da obra.

4. Dessa maneira, esclarece-se que não será objeto de análise a verificação da regularidade do aumento de quantitativos, em virtude da inclusão de novos elementos estruturais e incremento de cargas, uma vez que cabe ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM) – que detém a competência de controle externo sobre a gestão da execução da mencionada obra – a adoção das devidas

providências nesse sentido, conforme já explanado em julgados anteriores.

HISTÓRICO

5. O BNDES autorizou a concessão do financiamento ao Estado do Amazonas, em 28/9/2010, no valor global de até R\$ 400 milhões, destinado a viabilizar a elaboração do projeto executivo e a construção da Arena da Amazônia, com capacidade para 44.160 espectadores.
6. O Governo do Estado do Amazonas contratou, então, a empresa Andrade Gutierrez (Contrato n. 044/2010-Seinf), para a construção da referida arena, cujo valor global original foi de R\$ 499.508.704,17 (BDI de 25%), sob o regime de execução de empreitada por preço unitário.
7. No decorrer da execução da obra, houve proposta de readequação da planilha orçamentária para R\$ 615.992.824,67, em 26/8/2011, em razão do detalhamento e alterações propostas no projeto executivo, segundo informou o governo daquele estado.
8. A fim de sustentar o novo preço proposto, a empresa contratada elaborou um documento denominado “orçamento de referência – Arena da Amazônia”, pelo qual fez constarem diversas justificativas, composições de preços e produtividades acerca dos serviços a serem realizados naquela obra.
9. Assim, esta unidade técnica especializada analisou o referido documento, no que foi apurada, a priori, a existência de R\$ 114.998.316,93 de sobrepreço (peça 117 do TC 006.662/2011-0). Contudo, preliminarmente ao julgamento do feito, o Exmo. Ministro-Relator determinou a oitiva do Governo do Estado do Amazonas, para que se pronunciasse sobre os apontamentos feitos naquela peça.
10. Foram trazidos, então, pelo citado governo, novos elementos acerca dos serviços daquela obra (peças 141, 142 e 145 do TC 006.662/2011-0). Ainda de acordo com sua manifestação, o Governo do Amazonas concordava com um sobrepreço de R\$ 48.172.751,44 no orçamento – valor significativamente abaixo daquele apontado pela unidade técnica, de R\$ 114 milhões.
11. Após análise dos novos elementos, a unidade técnica, conforme instrução arrolada à peça 155, concluiu pela existência de sobrepreço global no montante de R\$ 86.544.009,11, sobre aquele valor proposto da readequação, de R\$ 615.992.824,67.
12. Então, o plenário desta Corte determinou ao BNDES, por meio do Acórdão 893/2012, que não liberasse as parcelas que excedessem a 20% do total do financiamento, enquanto não fosse elidido o sobrepreço apontado. Pelo exposto, nota-se que o contrato deveria ter o valor global máximo de R\$ 529.448.815,56 (BDI de 20,346%, considerando a previsão de desoneração do Recopa).
13. A fim de atender ao indigitado Acórdão, o Governo do Amazonas encaminhou cópia do terceiro termo aditivo ao contrato n. 044/2010-Seinf (peça 209 do TC 006.662/2011-0). Entretanto, por ainda não ter sido habilitado para ter isenção de tributos nas obras da arena, prevista na Lei 12.350 (Recopa), de 20/12/2010, o governo daquele estado manteve a taxa de BDI contratual em 25%, e não 20,346%, como estava prevista no citado acórdão desta Corte. Assim, o termo aditivo elevou o valor do contrato para R\$ 550.705.891,94.
14. Menciona-se que, caso houvesse sido utilizado o BDI de 25% na análise anterior desta unidade, o valor global de referência seria de R\$ 549.923.569,92. Ou seja, houve uma diferença a maior no termo aditivo de R\$ 782.322,02 (0,14% do valor de referência), a qual, diante de seu baixo percentual, não foi considerada como excesso de remuneração da contratada.
15. Considerando, então, que não foram encontradas divergências significativas entre os preços unitários referenciais indicados anteriormente por este Tribunal (com BDI de 25%) e os valores trazidos naquele termo aditivo (peça 213 do TC 006.662/2011-0), o TCU deu ciência ao BNDES, por meio do Acórdão 2.140/2012-TCU-Plenário, de que não mais havia óbice à liberação do crédito aprovado para o Governo do Estado do Amazonas.
16. Em 27/5/2013, aquele governo estadual encaminhou o Ofício n. 03544/2013-GS/Seinfra (p. 1, peça 1) ao BNDES, noticiando aquele órgão a respeito da nova readequação da planilha orçamentária, em

função da revisão dos projetos executivos e de compatibilizações identificadas em campo.

17. No entanto, somente no dia 1/7/2013 a aludida documentação deu entrada nesta Corte, por meio da Nota AS/DEURB n. 068/2013 (peça 260 do TC 006.662/2011-0). E somente no dia 9/7/2013 o processo, contendo a revisão do projeto executivo e as justificativas da readequação da planilha orçamentária, foi encaminhado a esta unidade, razão pela qual não foi possível abordar todos os documentos apresentados.

EXAME TÉCNICO

I Nova Readequação

18. Conforme explanado acima, o Governo do Amazonas apresentou um novo memorial, por meio do Ofício n. 03544/2013-GS/Seinfra (p.1, peça 1), alegando ter ocorrido nova revisão do projeto executivo, e que, por essa razão, há a necessidade de uma nova readequação do valor do contrato n. 044/2010-Seinf, para R\$ 605.163.260,30, que representa um acréscimo de R\$ 54.457.368,36, em relação ao valor total apreciado no Acórdão 2.140/2012-TCU-Plenário.

19. A título elucidativo, apresenta-se abaixo planilha detalhada acerca dos serviços que sofreram acréscimo:

Item	Descrição dos serviços	Preço Total do Contrato Anterior (R\$)	Preço Total (R\$)		Valor Total Atual (R\$)	Variação
			Acréscimos	Descréscimos		
11	Estruturas de Concreto Armado	56.491.071,62	48.639.479,31	329.191,62	104.801.359,31	85,52%
14	Equipamentos eletromecânicos	3.965.817,60	748.639,60		4.714.457,20	18,88%
17	Impermeabilizações	7.297.508,74	1.853.062,73		9.150.571,47	25,39%
24	Muro de fechamento do pódio	4.189.295,75	3.269.339,54		7.458.635,29	78,04%
25	Remanejamento de rede de adutoras, inclusive terraplanagem, serviços complementares, assentamento de tubos, fornecimentos de materiais e recuperação de pavimento	-	276.038,80		276.038,80	-
					Total (acréscimos - décréscimos)	54.457.368,36

a) Estruturas de Concreto Armado

20. Responsável por cerca de 88,7% do acréscimo pretendido no contrato, o serviço de “estruturas de concreto armado” sofreu uma variação de 85,52% em relação ao último valor apreciado pelo TCU.

21. Conforme se depreende da planilha orçamentária readequada (p. 9-123, peça 1), somente três subitens são relativos a serviços novos: “fornecimento e execução de groute fluido retrátil, para tratamento de juntas, composto de substratos a, b e c”; “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 80 ton”; e “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 350 ton”.

22. Ou seja, dos R\$ 48.310.287,69 relativos ao acréscimo real do serviço “estruturas de concreto armado”, somente R\$ 1.718.375,21 (3,55%) são de itens novos do contrato, sendo o restante referente ao aumento de quantitativos dos subitens constantes desse serviço.

23. Considerando (i) a exiguidade do prazo de análise da mencionada readequação; (ii) o baixo percentual representativo desses novos serviços, em relação ao acréscimo total no serviço de estruturas de concreto armado; e (iii) a dificuldade de averiguar os coeficientes de produtividade e consumo de materiais desses itens sem a realização de inspeção in loco, registra-se que os preços unitários relativos a esses itens não foram analisados na presente instrução.

24. Cabe, então, dar ciência ao TCE-AM acerca dessa inclusão, a fim de que avalie a regularidade

dos preços unitários e respectivos quantitativos dos citados itens.

25. Vale mencionar, ainda, que, dos subitens que tiveram aumento de quantitativo (R\$ 46.591.912,48), cerca de 96,4% são relativos a subitens analisados pelo TCU, constantes da curva ABC de serviços.

26. Não obstante o fato de a planilha readequada ter replicado os preços unitários indicados anteriormente por esta Corte (ajustados ao BDI de 25%), necessário registrar que o aumento de quantitativos nos serviços pode impactar o preço unitário referencial dos mesmo, uma vez que determinados componentes do custo podem ter seus valores unitários reduzidos com o aumento do volume de serviços.

27. Exemplo da afirmação acima diz respeito ao item “concreto pré-moldado fck 40 mpa”, que teve seus quantitativos aumentados em cerca de 123%, o que poderia resultar na diminuição de seu preço unitário referencial, de R\$ 1.228,12 para R\$ 890,97, uma vez que a diluição do custo fábrica de pré-moldados, de R\$ 3.497.784,60, reduziria seu consumo de 0,000136 para 0,000061, conforme composição abaixo:

74138/5 ajustada	CONCRETO PRÉ MOLDADO FCK = 40 MPA ALTO DESEMPENHO (CAD) COM ADIÇÃO DE MICROSSILICA E FIBRA DE POLIPROPILENO			M3	fev-10
Discriminação	unid	Coeficiente	Preço Unitário R\$	Preço Total R\$	
MÃO DE OBRA					
4750	PEDREIRO	H	0,600000	8,18	4,91
6111	SERVENTE	H	1,600000	6,03	9,65
CUSTO HORÁRIO DE MÃO DE OBRA					14,56
ENCARGOS SOCIAIS DE					
TOTAL DE MÃO DE OBRA (R\$)					14,56
MATERIAIS / OUTRAS ATIVIDADES (5% PERDA)					
M201 (Sicro)	CIMENTO CP-II32	KG	484,050000	0,54	261,39
13408	ADITIVO SUPERPLASTIFICANTE	KG	2,517776	5,35	13,47
AG	SEIXO	M3	0,696274	171,36	119,31
26026	MICROSSILICA	KG	42,000000	1,15	48,30
367	AREIA NATURAL	M3	0,300734	41,00	12,33
AG	ADITIVO PARA BETONEIRAS - DESMOL. BETONEIRA	L	0,023300	6,11	0,14
73468	ARGAMASSA TRAÇO 1:3 (CIMENTO:AREIRA GROSSA)	M3	0,012500	332,70	4,16
AG	AGENTE DE CURA QUÍMICA	L	0,500000	6,52	3,26
TOTAL DE MATERIAIS (R\$)					462,36
EQUIPAMENTOS					
AG	VIBRADOR DE CONCRETO	H	0,300000	1,04	0,31
AG	CAMINHÃO BETONEIRA 6x4	H	0,090300	122,16	11,03
AG	CARREGADEIRA DE PNEUS	H	0,058333	114,26	6,67
Guia da Construção	CENTRAL DOSADORA DE CONCRETO C/ 2 SILOS	H	0,058333	85,37	4,98
AG	MISTURADOR ELÉTRICO PARA MICROSSILICA	H	0,058333	2,88	0,17
TOTAL DE EQUIPAMENTOS (R\$)					23,16
SERVIÇOS ESPECIALIZADOS					
AG	DV - FÁBRICA DE PRÉ-MOLDADOS	UN	0,000061	3.497.784,60	211,98
TOTAL DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS (R\$)					211,98
FERRAMENTAS					
AG	FERRAMENTAS	UN	1,00	0,73	0,73
TOTAL DE FERRAMENTAS					
CUSTO TOTAL				R\$	712,78
BDI			25,000%	R\$	178,19
PREÇO TOTAL				R\$	890,97

28. Assim, somente o ajuste dessa composição resultaria em uma diferença de R\$ 5.563.224,00, a qual, cabe registrar, deve ser avaliada detalhadamente pelo TCE/AM, já que há outros fatores que podem influir no referido preço unitário.

29. Quanto aos demais itens que seguiram os preços indicados anteriormente pelo TCU, não foi

constatada irregularidade a ser mencionada.

30. Além da questão de preços unitários relatada acima, foi observada uma inconsistência entre a planilha orçamentária readequada (p. 10-123, peça 1) e a justificativa dos acréscimos dos itens de concreto (moldado in loco e pré-moldado). Segundo mensagem do Consórcio Arena Manaus (peça 6), representado pela empresa Vetec Engenharia, os serviços de execução de concreto não sofreram mudança de tecnologia, mas de método construtivo, que passou de moldado in loco para pré-moldado.

31. Conforme consta no serviço “estruturas de concreto armado” da citada planilha orçamentária readequada, o item “concreto fck 40 MPA alto desempenho (CAD) com adição de microssilica e fibra de polipropileno” sofreu acréscimo de R\$ 6.555.786,76, enquanto que o item “concreto pré-moldado fck 40 MPA alto desempenho (CAD) com adição de microssilica e fibra de polipropileno” sofreu acréscimo de R\$ 6.246.186,36.

32. Ou seja, se o método construtivo passou de moldado in loco para pré-moldado, entende-se que o fato de aquele tipo de concreto sofrer maior acréscimo na planilha do que este não está justificado.

33. E mais, o documento “Estudo de alternativas para execução de vigas pórtico para arquibancada superior” (peça 7), menciona que a alteração da solução do tipo de concreto, moldado in loco para pré-moldado, elevaria o custo dos serviços das vigas, de R\$ 7.247.298,49 para R\$ 7.752.658,25, o que expressa uma diferença de aproximadamente R\$ 500 mil. Porém, a planilha readequada encaminhada mostra que o valor das citadas estruturas elevou-se de R\$ 5.704.051,13 para R\$ 13.190.175,76, que perfaz o acréscimo de aproximadamente R\$ 7 milhões.

34. Desse modo, conclui-se que, além de só ter sido encaminhado o estudo comparativo para os elementos estruturais do pórtico da arquibancada superior (sendo que há outras nove classificações de estruturas dentro da planilha orçamentária), esse único estudo não se encontra refletido na aludida planilha.

35. À parte a análise de preços efetuada acima, cabe mencionar que não foi averiguada a conformidade da revisão do projeto executivo, que acarretou no aumento de quantitativos e inclusão de serviços novos, uma vez que essa medida demandaria o acompanhamento e a realização de inspeções, à época da execução de cada etapa da obra, in loco.

36. Dessa forma, será proposto o encaminhamento dos autos ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – que tem acompanhado e fiscalizado concomitantemente todas as etapas da obra, in loco – a fim de que adote as medidas cabíveis, no sentido de avaliar a regularidade dos atos relativos à revisão do projeto executivo, o aumento de quantitativos e a inclusão de serviços novos.

37. Sem prejuízo da proposição acima, cabe dar ciência àquele tribunal sobre:

38. (i) inclusão dos itens “fornecimento e execução de groute fluido retrátil, para tratamento de juntas, composto de substratos a, b e c”; “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 80 ton”; e “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 350 ton”, os quais necessitam ter suas composições de preços unitários averiguadas;

39. (ii) falta de ajuste na composição de preços unitários do item “concreto pré-moldado fck 40 MPA”, que, em razão do aumento de seu quantitativo em mais de 123%, deveria ter seu preço unitário reduzido para R\$ 890,97 (BDI de 25%). O referido ajuste deve reduzir o valor contratual em R\$ 5.563.224,00.

40. (iii) inconsistências auferidas entre o estudo comparativo da metodologia de concreto a ser usada e a planilha readequada, pois, embora tenha se optado pela utilização de concreto pré-moldado ao invés de moldado in loco, este tipo de concreto sofreu acréscimo de quantitativos superior ao daquele.

b) Equipamentos eletromecânicos

41. Quanto a esse serviço, o acréscimo de custo é relativo ao aumento do número do item “elevador sem casa de máquina 6 paradas 26 passageiros capacidade de carga 1610 kg”, que passou de seis para oito.

42. De acordo com a Carta n. CAM-SEINFRA-24/2012 (p. 251-257, peça 1), de 23 de março de 2013, a alteração do número de elevadores ocorreu em função da planilha orçamentária só ter previsto seis, enquanto que no projeto executivo já constavam oito.

43. Tendo em vista que foi mantido o preço unitário contratual, o qual já havia sido acolhido pelo TCU, não foi apurado prejuízo na readequação desse subitem, do ponto de vista de preços unitários.

44. Quanto à aparente inconsistência entre a planilha orçamentária (que previa seis elevadores) e o projeto executivo (que estabeleceu 8), foi explicado verbalmente pelo Sr. Miguel Capobiango, Coordenador da Unidade Gestora do Projeto Copa – AM (UGP-AM), que a retirada inicial de dois elevadores seria para reduzir o valor da obra e que sua reinclusão se deu a pedido da Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA).

c) Impermeabilizações

45. No tocante ao serviço em questão, houve a inclusão de três subitens na planilha orçamentária, os quais somados alcançam R\$ 1.763.595,26. A análise desses itens, abaixo, mostra que há um indício de sobrepreço de R\$ 135.881,16 (método da compensação entre subpreços e sobrepreços), em virtude de preços unitários acima dos referenciais de mercado.

46. Contudo, por tratar-se de um percentual baixo, frente ao valor da readequação, de 0,2%, entende-se que não há que se falar em excesso de remuneração, razão pela qual não se vislumbra irregularidade na readequação desse serviço, do ponto de vista de preços.

Item	Descrição dos serviços	und	Qtde.	Preço unitário Gov. AM (R\$)	Preço total Gov. AM (R\$)	Custo ref. TCU (R\$)	Referência (fev-2010)	Preço ref. TCU (R\$)	Preço total ref. TCU (R\$)	Sobrepreço (R\$)
17.9	Tratamento de junta de dilatação em perfil estrudado de neoprene (tipo jeene ou similar)	m	1.500,82	539,30	809.389,53	341,20	Sinapi 73754/1	426,50	640.097,60	169.291,93
17.12	Execução de junta, incluindo preparo de superfície, ajuste de borda, instalação de perfil metálico, remoção do EPS, colocação do limitador de profundidade, aplicação de primer e de selante de poliuretano dureza 40 shore	m	2.192,61	96,85	212.353,79	48,91	Sinapi 68328 + SCORU ET 30.10.01500	61,14	134.050,39	78.303,41
17.13	Execução de juntas de 2 cm incluindo preparo de superfície, colocação do limitador de profundidade e aplicação de selante de poliuretano, dureza 40 shore	m	17.455,34	42,50	741.851,95	39,12	Sinapi 74121/1	48,90	853.566,13	-111.714,18
									Total Sobrepreço (R\$)	135.881,16

47. Contudo, registra-se que não foi realizada qualquer análise sobre a conformidade da revisão do projeto executivo, que acarretou na inclusão de serviços novos e aumento de quantitativos, uma vez que essa medida compete ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, o qual, inclusive, deve exigir, caso entenda cabível, a comprovação de que a obra foi executada nos moldes desse projeto executivo revisado.

48. Ainda sobre a questão, cabe ao TCE/AM, caso assim desejar, averiguar as especificações técnicas do item 17.9 (tratamento de junta de dilatação), a fim de averiguar o sobrepreço unitário apurado.

d) Muro de fechamento do pódio (figura 1 do Anexo)

49. Quanto a esse serviço, menciona-se que o acréscimo é relativo somente a aumento de quantitativos, em virtude da revisão do projeto executivo da obra, conforme afirma o Governo daquele Estado.

50. Dos R\$ 3.269.339,54 de acréscimo no serviço, cerca de 99% é relativo a itens constantes da curva ABC de serviços, analisada pelo TCU. Considerando, então, que os preços unitários estão de acordo com aqueles indicados anteriormente por esta Corte (ajustados ao BDI de 25%), não foi apurado prejuízo, do ponto de vista dos preços unitários.

51. Todavia, menciona-se mais uma vez que não foi realizada qualquer análise sobre a conformidade da revisão do projeto executivo, que acarretou no aumento de quantitativos do supracitado serviço, uma vez que essa medida compete ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, o qual, inclusive, deve

exigir, caso entenda cabível, a comprovação de que a obra foi executada nos moldes desse projeto executivo revisado.

52. Cabe ainda noticiar que, segundo explicações verbais do Sr. Miguel Capobianco, a razão da revisão estrutural do aludido muro se deu em função do rebaixamento da via entre o estádio e o sambódromo, que ocasionou o aumento da altura do muro que circunda a arena (pódio).

e) Remanejamento de rede de adutoras

53. A mencionada Carta CAM-SEINFRA-24/2012 informa a necessidade de remanejamento de um trecho da adutora de diâmetro 300 mm que passa na AV. Constantino Nery, que interfere diretamente na construção de trechos dos Muros 03 e 09 do pódio. Assim, foram incluídos na planilha orçamentária os serviços de remanejamento de um trecho de aproximadamente 620 m da referida adutora, no valor de R\$ 276.038,80.

54. Tendo em vista a baixa representatividade desse serviço, comparado ao valor da readequação (0,5%) e do total do contrato readequado (0,04%), entende-se que não há prejuízo, do ponto de vista de preços unitários, no acréscimo desse serviço, pois eventuais preços unitários acima do mercado não seriam capazes de configurar excesso de remuneração do objeto do financiamento do BNDES.

II Desoneração Fiscal

55. A Lei n. 12.350, de 20 de dezembro de 2010, dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014 e instituiu o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol (Recopa). Os tributos federais abrangidos pelo regime especial, nos casos específicos disciplinados pela Lei, são: Imposto de Importação - II, Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI, Contribuição para o PIS/PASEP e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

56. Considerando que a Arena da Amazônia já se encontra habilitada para receber os benefícios fiscais do Recopa, conforme consta no 9º Termo Aditivo ao Contrato n. 044/2010-Seinf (peça 4), entende-se que a planilha readequada apresentada exige a correção do valor do BDI, de 25% para 20,346%, conforme já assinalado no supracitado aditamento.

57. No tocante à desoneração advinda do Recopa, somente a citada correção do BDI reduziria o valor total do contrato readequado de R\$ 605.163.260,30 para R\$ 582.631.821,79, que representa uma diminuição de R\$ 22.531.438,51. Contudo, como a desoneração só tem efeitos após a habilitação da obra e que esta se encontra com 65,84% de execução física (peça 5), entende-se que os benefícios advindos exclusivamente da correção do BDI até o fim da obra, em cálculo expedito, serão de aproximadamente R\$ 8 milhões.

58. Não obstante o apontamento acima, ressalta-se a necessidade de os órgãos e unidades competentes aprofundarem a análise dos benefícios advindos da correção do BDI, bem como dos impactos nos custos dos materiais e serviços da obra, em virtude da alteração na tributação de II, IPI, PIS/PASEP e COFINS.

59. Por fim, cabe destacar que, consoante determinação contida no Acórdão 2.333/2011-TCU-Plenário (item 9.2), foi autuado no TCU processo específico para verificar a conformidade do montante estipulado contratualmente para as isenções tributárias do Recopa, nas obras de construção, reforma e ampliação dos estádios para a Copa de 2014 financiados pelo BNDES (TC 003.464/2013-0). Destarte, não se abordará o mérito desses valores nestes autos.

III Nota BNDES

60. Por meio do Ofício AT-071/2013 (p. 1, peça 260 do TC 006.662/2011), o BNDES encaminhou a Nota Técnica AS/DEURB n. 68/2013 e DVD contendo documentos relativos às obras de construção da Arena da Amazônia.

61. A aludida nota técnica da AS/DEURB apenas solicita o encaminhamento da documentação relativa à 3ª readequação do contrato n. 044/2010-Seinf ao Tribunal de Contas da União e relaciona, de

maneira geral, o conteúdo da citada documentação, sem se manifestar ou apresentar qualquer análise e juízo de mérito sobre a regularidade e justificativas constantes dos documentos apresentados pelo Governo do Amazonas.

62. Nesse ponto, é oportuno esclarecer que, embora esta Corte de Contas esteja realizando monitoramento na operação de crédito relativa à Arena da Amazônia, celebrada entre o BNDES e o Estado do Amazonas, aquela instituição bancária não pode se furtar da competência de fiscalizar a regularidade dos procedimentos atinentes ao supracitado empréstimo. Nesse sentido, vale trazer à baila trecho do voto do exmo. Ministro Valmir Campelo, no âmbito do Acórdão 1.517/2011-TCU-Plenário, sobre a questão:

21. ...O primeiro juízo de aderência à legislação e às normas do Banco é da própria instituição, não do TCU – ou da CGU, ou do MPF –, como mesmo prevê o estatuto social da empresa. Não pode haver confusão entre as atribuições da gestão e do controle. Cada ente tem responsabilidade precípua própria. Os projetos e cronogramas do empreendimento devem ser analisados previamente pelo Banco – como também pelo Governo Estadual –, para garantir-lhe, na origem, a legalidade e a legitimidade.

63. Conforme já cientificado por este Tribunal (v. item 9.1.2 do Acórdão 1.517/2011-TCU-Plenário), os documentos encaminhados pelo BNDES devem ser acompanhados de análise prévia daquele banco.

64. Registra-se, contudo, que o BNDES solicitou os projetos executivos (em DWG) da indigitada readequação, bem como cópias da 1ª revisão dessa readequação, o que sugere que aquela instituição está analisando a conformidade da revisão do projeto executivo, bem como o aumento de quantitativos e a inclusão de serviços novos.

65. Desse modo, será proposto, novamente, dar ciência ao BNDES de que toda documentação encaminhada pelos governos estaduais, relativas às operações de financiamentos concedidos para a construção de arenas e obras de mobilidade urbana, devem ser precedidas de análise detalhada e juízo de mérito sobre sua regularidade por aquela instituição bancária, previamente ao encaminhamento a esta Corte de Contas.

IV Nota financiamento Caixa Econômica Federal

66. Foi observado, no cronograma físico-financeiro encaminhada pela Seinfra/AM, que a estrutura metálica da cobertura será financiada pela Caixa Econômica Federal.

67. Na planilha orçamentária apresentada pela Seinfra/AM, constatam-se os seguintes valores para “estrutura metálica”: (i) R\$ 115,72 milhões (contrato inicial) + (ii) R\$ 75,88 mi (“acréscimos e decréscimos ref. Projeto Executivo”) = (iii) R\$ 191,60 milhões (valor total já apreciado pelo TCU no Acórdão 2140/2012-Plenário).

68. A partir de (iii), foi subtraído o valor (iv) R\$ 105,13 milhões (itens importados Est. Met. = financ. CAIXA), e ficou um remanescente (v) R\$ 86,47 milhões no escopo de “estrutura metálica” a ser financiada pelo BNDES.

69. Segundo a documentação encaminhada, o BNDES colocou a cobertura como “item não apoiável” pelo Banco, pois se trata de bem importado que possui similar nacional. A posição do BNDES está na Carta AS-DEURB-062-2012.

70. Segundo alegações da Seinfra/AM, apesar de existirem empresas nacionais que fabricam o insumo, elas não poderiam entregar nos prazos rígidos exigidos pela obra. Esse foi o motivo da aquisição no exterior.

71. Os recursos do BNDES que permanecem remanescentes como necessários às estruturas metálicas (R\$ 86,47 milhões) se referem a vários itens, como explanado pela Seinfra/AM, por exemplo: (i) a mão de obra da instalação (que é nacional) de toda a estrutura metálica, (ii) membrana “nacionalizada” (pois alegam que não há similar nacional), (iii) estruturas diversas de suporte de iluminação, som, antenas e telão, (iv) passarelas de manutenção do estádio etc.

CONCLUSÃO

72. A 3ª readequação do contrato n. 044/2010-Seinf, proposta pelo Governo do Amazonas em função da revisão do projeto executivo, elevará o valor global da obra de R\$ 550.705.891,94 para R\$ 605.163.260,30.
73. Por meio da planilha orçamentária readequada e encaminhada ao TCU, verificou-se que houve alteração de cinco grupos de serviços: “estruturas de concreto armado”; “equipamentos eletromecânicos”; “impermeabilizações”; “muro de fechamento do pódio”; e “remanejamento de adutora”.
74. Do montante a ser acrescido ao contrato (R\$ 54.457.368,36), a maior parte, R\$ 50.699.359,09 (93,09%), é referente a acréscimo de quantitativos; sendo que desses, cerca de R\$ 49 milhões são itens constantes da curva ABC de serviços, analisadas por esta unidade técnica.
75. Nesse sentido, averiguou-se que, embora os preços unitários referenciais indicados pelo TCU (com ajuste do BDI para 25%) tenham sido replicados, o aumento de quantitativo no item “concreto pré-moldado fck 40 MPA” poderia resultar na diminuição de seu preço unitário referencial, de R\$ 1.228,12 para R\$ 890,97, uma vez que a diluição do custo fábrica de pré-moldados, de R\$ 3.497.784,60, reduziria seu consumo de 0,000136 para 0,000061. Somente essa alteração poderia produzir uma redução de R\$ 5.563.224,00 no valor contratual.
76. Quanto aos demais itens que haviam sido analisados anteriormente por esta Corte, não foi apurado prejuízo na mencionada replicação dos preços unitários.
77. Quanto à inclusão de serviços novos, verificou-se que o maior montante (R\$ 1.763.595,26) ocorreu no serviço de impermeabilização (três serviços). Analisaram-se, então, os preços unitários de cada um dos serviços, o que evidenciou um indicativo de sobrepreço (método da compensação) de R\$ 135.881,16.
78. Considerando o baixo percentual representativo, frente ao valor da readequação, de 0,2%, entende-se que não há prejuízo, do ponto de vista de preços unitários, ao objeto do financiamento do BNDES; cabendo apenas a avaliação do TCE/AM quanto à necessidade de inclusão dos citados itens.
79. Não obstante a regularidade dos demais preços unitários analisados, será proposto o encaminhamento de cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como das análises que a fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, o qual detém a competência para fiscalização das obras da Arena da Amazônia, a fim de que adote as providências que entender cabíveis, no sentido de analisar essa nova revisão do projeto executivo e o novo acréscimo de quantitativos e de serviços na planilha orçamentária.
80. Sem prejuízo da proposição acima, cabe dar ciência àquele tribunal de contas sobre:
- (i) inclusão dos itens “fornecimento e execução de groute fluido retrátil, para tratamento de juntas, composto de substratos a, b e c”; “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 80 ton”; e “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 350 ton”, os quais necessitam ter suas composições de preços unitários averiguadas;
 - (ii) possibilidade de ajuste na composição de preços unitários do item “concreto pré-moldado fck 40 MPA”, que, em razão do aumento de seu quantitativo em mais de 123%, poderia ter seu preço unitário reduzido para R\$ 890,97 (BDI de 25%). O referido ajuste poderia produzir uma redução de R\$ 5.563.224,00 no valor da obra.
 - (iii) inconsistências entre o estudo comparativo da metodologia de concreto a ser usada e a planilha readequada, pois, embora tenha se optado pela utilização de concreto pré-moldado em vez de moldado in loco, este tipo de concreto sofreu acréscimo de quantitativos superior ao daquele.
81. Será proposto, ainda, dar ciência à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), à SecexEstataisRJ e ao BNDES, de que a obra da Arena da Amazônia já está habilitada para receber os incentivos fiscais da Lei 12.350/2010 (Recopa), a fim de que adotem as providências cabíveis no sentido de exigir e acompanhar o reequilíbrio econômico financeiro do contrato daquela obra.
82. Por fim, será proposto dar ciência ao BNDES de que toda documentação encaminhada pelos

governos estaduais, relativas às operações de financiamentos concedidos para a construção de arenas e obras de mobilidade urbana, devem ser precedidas de análise detalhada e juízo de mérito sobre sua regularidade por aquela instituição bancária, previamente ao encaminhamento a esta Corte de Contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

83. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

83.1 dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas acerca de:

(i) inclusão dos itens “fornecimento e execução de groute fluido retrátil, para tratamento de juntas, composto de substratos a, b e c”; “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 80 ton”; e “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 350 ton”, os quais necessitam ter suas composições de preços unitários averiguadas;

(ii) possibilidade de ajuste na composição de preços unitários do item “concreto pré-moldado fck 40 MPA”, que, em razão do aumento de seu quantitativo em mais de 123%, poderia ter seu preço unitário reduzido para R\$ 890,97 (BDI de 25%). O referido ajuste pode reduzir o valor contratual em R\$ 5.563.224,00;

(iii) inconsistências entre o estudo comparativo da metodologia de concreto a ser usada e a planilha readequada, pois, embora tenha se optado pela utilização de concreto pré-moldado em vez de moldado in loco, este tipo de concreto sofreu acréscimo de quantitativos superior ao daquele;

83.2 dar ciência à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), à SecexEstataisRJ e ao BNDES, de que a obra da Arena da Amazônia já está habilitada para receber os incentivos fiscais da Lei 12.350/2010 (Recopa), conforme 9º termo aditivo do contrato n. 044/2010 (p. 4-7, peça 4), a fim de que adotem as providências cabíveis no sentido de exigir e acompanhar o reequilíbrio econômico financeiro do contrato daquela obra;

83.3 dar ciência ao BNDES de que toda documentação encaminhada pelos governos estaduais, relativas às operações de financiamentos concedidos para a construção de arenas e obras de mobilidade urbana, devem ser precedidas de análise detalhada e juízo de mérito sobre sua regularidade por aquela instituição bancária, previamente ao encaminhamento a esta Corte de Contas, nos termos do Acórdão 1.517/2011-TCU-Plenário;

83.4 encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como das análises que a fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, a fim de que adote as providências que entender cabíveis, no sentido de analisar a nova revisão do projeto executivo e o novo acréscimo de quantitativos e de serviços na planilha orçamentária.

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

3. O Diretor na Unidade assim se manifestou (peça 43):

"Antes de adentrar ao mérito da proposta do competente Auditor-instrutor, o qual, em prazo muito exíguo, a partir do recebimento da documentação, em 9/7/2013, e do seu detalhamento, em 11/7/2013, empreendeu análise suficientemente aprofundada, bem fundamentada e objetiva, permito-me tecer algumas considerações adicionais acerca da atuação do Tribunal de Contas da União nos processos de financiamento do BNDES.

2. Para tanto, resgato argumentação que outrora fundamentou proposta desta subunidade técnica no âmbito do TC 004.911/2010-5, a qual foi acolhida pelo Exmo. Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa e pelo Plenário, resultando no Acórdão n. 641/2010-TCU-Plenário.

3. O seguinte trecho da Proposta de Deliberação do Relator sintetiza, com bastante clareza, meu pensamento a respeito da divisão de responsabilidades entre o TCU e os Tribunais de Contas Estaduais, quando se trata de empréstimos do BNDES:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Apesar do exposto, é fato que esta Corte de Contas foi instada, logo que anunciado o empréstimo de recursos federais aos Estados, e por demanda da própria sociedade, a se manifestar na forma de um monitoramento mais acurado da operação de crédito levada a efeito pelo BNDES no caso concreto da Arena Amazônia. Inquestionável se tratar de obra de extrema relevância para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo país quando da candidatura para sediar a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

5. Nesse sentido, não é demais ressaltar que a este Tribunal cumpre atuar neste caso pautado por (i) o que seria exigível do BNDES para avaliar os riscos para o financiamento com recursos federais, e (ii) sempre em estrita colaboração com a Corte de Contas Estadual, a quem constitucionalmente compete fiscalizar a correta aplicação dos recursos do empréstimo, particularmente no que tange às questões afetas ao andamento da execução contratual da obra, conforme já ressaltado nos julgados anteriores do

TCU.

6. *Observa-se que o Auditor não discordou desse posicionamento, bem ressaltando, em diversas passagens, o dever de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM).*
7. *Apesar disso, diligente e imbuído do melhor espírito de colaboração para com os trabalhos daquele Tribunal, o Auditor aponta expressamente a possibilidade de reduzir o valor contratual em mais de R\$ 5 milhões, em virtude de oportunidades de economia na composição de preços unitários do serviço de “concreto pré-moldado fck 40 MPA”. E este é um ponto que cabe aqui esclarecer.*
8. *Conforme destacado no Ofício n. 03544/2012-GS/Seinfra, de 27/5/2013, pelo qual a Seinfra/AM encaminha a esta Corte a motivação para as alterações contratuais, observa-se que houve ampla revisão dos projetos executivos, “motivada pelo detalhamento do mesmo e às compatibilizações identificadas em campo, bem como da realização de serviços não identificados na planilha original, mas, necessários ao cumprimento do objeto e resultantes de condições imprevisíveis à época da estimativa”. Há relato de inclusão de vários elementos estruturais novos, tais como paredes, vigas de travamento, lajes maciças, entre outros.*
9. *Primeiramente, enfatiza-se que o serviço de concreto pré-moldado inclui, em sua composição, uma série de itens que dependem das condições locais. A esse respeito, cabe avaliar os argumentos presentes na Carta nº CAM-Seinfra-096/2012, de 31/10/2012, a qual faz parte do conjunto de documentos encaminhados em meio digital pelo BNDES (peça 7).*
10. *No referido documento, o Consórcio Arena Manaus, formado pelas empresas gerenciadoras da obra (Vetec Engenharia e Aeroservice), destaca os vários procedimentos a serem seguidos para a execução do serviço de pré-moldado. Tendo por objetivo a execução dos serviços em sete meses, e não em treze meses, conforme previsão original com concreto moldado in loco, recuperando atrasos da ordem de nove meses no cronograma, são esclarecidas as seguintes etapas do processo construtivo (peça 7, págs. 2 e 3): (i) fabricação com execução de formas, armação, bainhas e protensão e concretagem, no nível do piso do pódio; (ii) transporte para a área de estocagem, com o uso de guindaste de 80 toneladas, com carga e descarga, para aguardo do plano de lançamento das vigas; (iii) novo transporte até o local do içamento; (iv) suspensão das peças por meio de guindaste de 350 toneladas; (v) execução de vários serviços de protensão, como passagem das cordoalhas, protensão em si, ancoragem e injeção das bainhas; e (vi) içamento, lançamento e fixação das vigas metálicas de travamento entre as vigas pórticos.*
11. *Ocorre que, ainda segundo o documento do Consórcio, os preços unitários de ferragem CA-50, concreto fck 40 MPa, de alto desempenho (CAD), com adição de microssilica e forma plana aparente (chapa compensada platificada de 18 mm) já estariam contidos nos preços unitários “determinados pelo Acórdão nº 893 – TCU, constantes da planilha contratual do Termo Aditivo nº 3”. Em adição, o Consórcio gerenciador aduz que os novos insumos e equipamento a utilizar deveriam ser acrescidos, opinando que (i) os preços estariam coerentes com as referências oficiais (Sicro2 e Sinapi) e (ii) os critérios de medição propostos pela construtora não eram cabidos, recomendando “não efetuar nenhuma liberação de pagamentos referente ao fornecimento de materiais, constantes dos serviços novos, sendo liberados para medição somente quando da aplicação dos materiais referidos”. A recomendação se justifica, porque a construtora optou por apresentar novas composições de preços para cada insumo, com unidades de medida variável (ex.: bainha em metros, cordoalhas e serviços de protensão em kilogramas, conjunto de ancoragem por unidade etc.), quando deveria apropriar os pertinentes coeficientes de consumo de modo a incluir os novos insumos no preço do m³ do concreto pré-moldado e protendido.*
12. *À luz da observação da gerenciadora, no sentido de que o preço do concreto pré-moldado já estaria “aprovado” pelo TCU, cabendo apenas a inclusão dos itens novos, o Auditor pondera que o preço apreciado pela unidade técnica à época considerava a escala de produção definida naquele momento da obra, ou seja, em quantitativo inferior àquele que se afigura apropriado agora. Por esse motivo destacou que, a partir do momento em que o item “concreto pré-moldado fck 40 mpa” teve “seus quantitativos aumentados em cerca de 123%”, tal fato novo “poderia resultar na diminuição de seu preço unitário referencial, de R\$ 1.228,12 para R\$ 890,97, uma vez que a diluição do custo fábrica de pré-moldados, de R\$ 3.497.784,60, reduziria seu consumo de 0,000136 para 0,000061, conforme composição”. Tal alteração resultaria em economia superior a R\$ 5 milhões na opinião do auditor.*

13. Não há que se discordar de que o fator de escala afeta o preço unitário de um item. Porém, receio que o raciocínio exposto pode ter desconsiderado particularidades da obra que somente o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas poderá apurar com a devida propriedade.

14. Apenas para ilustrar a dificuldade em se estabelecer um preço unitário razoável para o serviço de concreto pré-moldado, notadamente quando se observa se tratar de única alternativa para o cumprimento de prazos improrrogáveis, trago estudo paramétrico conduzido no âmbito da análise de preços para as edificações para as Vilas Olímpicas dos Jogos Mundiais Militares, no Rio de Janeiro (TC 015.931/2010-2, peças 23 e 24), com o qual manifestei concordância, à luz das circunstâncias daquele caso concreto:

30. Para levantar valores de referência para os serviços relativos à estrutura pré-moldada e verificação da adequação dos valores apresentados pelo responsável, realizou-se o estudo de composições e preços referenciais, descrito a seguir e detalhado no anexo II.

(...)

36. Para se chegar a um valor de referência, os seguintes valores de componentes foram adotados, com base em tabela de out/2010: Pilares (PINI) = R\$ 1.877,00 /m³; Vigas (PINI) = R\$ 1.500,00 /m³. Para as lajes maciças adotadas na obra, como pode ser observado na figura 01 abaixo, não foi possível encontrar referência de preço direta, porém elas são calculadas como vigas-faixa, sendo adotado para as lajes o valor de R\$ 1.500,00 /m³ das vigas da (PINI).

(...)

43. Assim, adotando-se as premissas acima, conservadoras para a estimativa das composições de custos da estrutura de concreto pré-moldado na obra (...), não é possível afirmar que houve sobrepreço em sua contratação.

(...)

45. Com relação aos demais argumentos, cabe destacar que a necessidade de se firmar aditivo alterando o método construtivo segue os preceitos legais e não seria possível exigir do responsável atitude diferente da adotada, uma vez que os Jogos Mundiais Militares possuíam rígido cronograma para realização, não sendo possível admitir atrasos na obra.

46. Assim, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pelo responsável (...). (destaques acrescidos)

15. Como pode ser visto no estudo apresentado, cuja data base (out/2010) é próxima daquela do orçamento da Arena Manaus (fev/2010), o preço do m³ do concreto pré-moldado Vaira bastante em relação às condições locais, de modo que o valor de R\$ 1.228,12/m³ analisado em outra oportunidade por esta unidade técnica, se mostra razoável frente às parcas referências de preço, como a da editora Pini.

16. Ademais, dada a natural imprecisão da análise expedita agora empreendida, o montante de R\$ 5 milhões, representando 0,8 % do valor atualizado da obra (R\$ 605 milhões), acaba por se revelar insuficiente para obstar o livre fluxo de recursos, ainda mais quando o que está sob o julgamento deste Tribunal é a regularidade, a finalidade e a moralidade do processo de financiamento, e não os detalhes pormenorizados da aplicação diária de recursos da obra, incumbência precípua do TCE/AM, conforme fartamente demonstrado.

17. Chamo atenção, por fim, a importante informação trazida pelo Consórcio gerenciador da obra, no sentido de que a construtora vem alegando que o atraso no cronograma geral da obra seria “resultado da instabilidade do fluxo financeiro do projeto, que até a presente data não foi regularizado” (peça 7, pág. 2). Independentemente da veracidade da informação, o fato é que a obra se encontra com avanço físico da ordem de 65%, e que a data da entrega pactuada com a Fifa é dezembro próximo.

18. Diante do exposto, entendo que urge a esta Corte de Contas se pronunciar quanto à falta de óbices à liberação das próximas parcelas pelo BNDES e, com as devidas vênias, permito-me oferecer alternativa ao posicionamento lavrado pelo Auditor, submetendo os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

I) considerando o que seria exigível do BNDES avaliar para o financiamento, não existem óbices à continuidade da liberação das próximas parcelas;

II) encaminhar cópia do relatório, voto e Acórdão que vierem a ser proferidos ao Tribunal de

Contas do Estado do Amazonas, alertando-o de que, em razão das características da presente análise, incluindo a impossibilidade de inspeção in loco, é necessário, no âmbito de sua competência para acompanhamento da gestão na execução da obra, aferir os quantitativos efetivamente executados, bem como os coeficientes de produtividades sugeridos como reais pela construtora, os quais foram inseridos nas novas composições de preços relacionados aos serviços de estrutura de concreto, atentando, em especial, para:

(i) inclusão dos itens “fornecimento e execução de groute fluido retrátil, para tratamento de juntas, composto de substratos a, b e c”; “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 80 ton”; e “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 350 ton”, os quais necessitam ter suas composições de preços unitários averiguadas, diante da observação de que os coeficientes de produtividade foram os “reais”, em face da inexistência de equivalentes nos sistemas referenciais de preços da Administração Pública, como Sinapi e Sicro;

(ii) possibilidade de economias na composição de preços unitários do item “concreto pré-moldado fck 40 MPA”, o qual, em razão do aumento de seu quantitativo em mais de 123%, pode ser revisto de modo a incorporar os possíveis ganhos de escala, a depender das circunstâncias no local da obra;

(iii) inconsistências entre o estudo comparativo da metodologia de concreto a ser usada e a planilha readequada, pois, embora tenha se optado pela utilização de concreto pré-moldado em vez de moldado in loco, este tipo de concreto sofreu acréscimo de quantitativos superior ao daquele;

III) comunicar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), à SecexEstataisRJ e ao BNDES, de que a obra da Arena da Amazônia já está habilitada para receber os incentivos fiscais da Lei 12.350/2010 (Recopa), conforme 9º termo aditivo do contrato n. 044/2010 (p. 4-7, peça 4), a fim de que adotem as providências cabíveis no sentido de exigir e acompanhar o reequilíbrio econômico financeiro do contrato daquela obra;

IV) reiterar cientificação ao BNDES de que toda documentação encaminhada pelos governos estaduais, relativas às operações de financiamentos concedidos para a construção de arenas e obras de mobilidade urbana, devem ser precedidas de análise detalhada e juízo de mérito sobre sua regularidade por aquela instituição bancária, previamente ao encaminhamento a esta Corte de Contas, nos termos do Acórdão 1.517/2011-TCU-Plenário;

restituir os autos à SecexEstataisRJ, a fim de avaliar os possíveis impactos da presente análise, aliada a outras que julgar necessárias, no acompanhamento da operação de crédito da Arena da Amazônia.”

4. O Secretário-Substituto da SecobEdificação concordou com a proposta do Diretor (peça 10).

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, relatório de acompanhamento realizado em cumprimento à determinação emanada no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa à construção da Arena da Amazônia, formalizada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Governo do Estado do Amazonas, ação que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

2. Em histórico às fiscalizações já empreendidas, a execução das obras civis, estrutura da cobertura metálica, estruturas elétricas, estruturas hidráulicas, instalação dos sistemas de ar condicionado, de segurança, broadcasting e todos os demais ambientes contidos nos projetos da Arena foram contratados no montante de R\$ 499.508.704, 17. No decorrer da execução contratual, houve

duas propostas de readequação da planilha orçamentária. O valor da obra, em primeira revisão, passaria para R\$ 615.992.824,67.

3. Sobre esse orçamento, todavia, apuraram-se sobreavaliações de R\$ 86.544.009,11, ocasião em que esta Corte assim deliberou, no Acórdão 893/2012-Plenário:

9.1. determinar ao BNDES, com base no art. 251, caput, do Regimento Interno do TCU, na forma esculpida pelo Acórdão 845/2011-Plenário e como consta do Programa ProCopa Arenas, que se abstenha de liberar parcelas que excedam 20% do total do financiamento para as obras de construção da Arena da Amazônia, até que seja elidido o sobrepreço de R\$ 86.544.009,11 apontado no relatório acostado à peça 155 destes autos eletrônicos;

4. Em face da aludida decisão, o Governo do Estado, prontamente, fez os ajustes necessários no contrato para permitir o regular fluxo de recursos do BNDES. Isso feito, por meio do Acórdão 2.140/2012-Plenário, o Tribunal deliberou que não mais havia óbices à liberação do crédito aprovado.

5. Na presente oportunidade, examina-se nova readequação no projeto executivo, com impacto de R\$ 54.457.368,36 no orçamento da obra, que chegará a R\$ 605.163.260,30. Objetiva-se, nesta fase do acompanhamento, sondar se não houve modificação do cenário já avaliado por esta Corte nas fiscalizações anteriores, em termos da justeza do valor do objeto, capaz de macular a finalidade e a probidade do crédito aprovado sob a luz do programa ProCopa-Arenas. Não se admitiria, por óbvio, que, malgrado a informação de eventual superfaturamento, o BNDES continuasse a encaminhar recursos – ainda mais com taxas subsidiadas.

6. **De modo prático, mais de 88% da modificação no projeto executivo – ora em análise – diz respeito a modificações na estrutura de concreto armado.** Trata-se, fundamentalmente, da substituição de estruturas idealizadas para serem moldadas *in loco*, para estruturas pré-moldadas. A justificativa foi a necessidade de agilizar o processo construtivo, para viabilizar entrega tempestiva do estádio.

7. Consta do relatório instrutivo que mais de 96% dos acréscimos de serviços correspondem a serviços com preço já avaliado em fiscalização anterior desta Corte. São novos, unicamente, o "*fornecimento e execução de graute fluido retrátil, para tratamento nas juntas*" e a "*locação de guindaste sobre pneus*", com menos de 3,6% do total. Existem, ainda, 12% relacionados a "*equipamentos eletromecânicos*", "*impermeabilizações*", "*muro de fechamento do pódio*" e "*remanejamento de redes de adutoras*".

8. Em extrato da decisão, por se tratar de itens já avaliados anteriormente, como também pelo fato de os preços sugeridos terem se adequado à manifestação anterior desta Corte, **em termo de custos unitários**, a unidade instrutiva entende não haver óbice ao regular fluxo de recursos.

9. Algumas ressalvas foram porfiadas acerca de uma pequena sobreavaliação no serviço de impermeabilizações (menos de 0,2%), incapaz, pelo seu ínfimo impacto, de representar qualquer locupletamento ou mácula ao objeto licitado capaz de ensejar a paralisação do fluxo financeiro.

10. Também houve questionamento sobre a necessidade de elaborar nova composição de custos unitários para os elementos pré-moldados, posto que com a feitura de mais peças, haveria uma "diluição" do custo de construção da fábrica, a reduzir o valor unitário desse encargo. Tal análise, contudo, foi perfunctória. A materialização do exato coeficiente a alocar na composição de custos unitários da fábrica dependeria, ainda, de outras ponderações, como, por exemplo, a inteligência de que não foram necessários outros investimentos na fábrica para fazer face a tamanho aumento de quantidades; ou a indagação se houve alguma distinção no processo construtivo, mormente em termos de dimensão novas peças incluídas no projeto executivo.

11. Intuo que essas e outras avaliações dependeriam de um acompanhamento *pari passu* do processo construtivo, o que, pelas limitações da presente fiscalização – focadas na regularidade do

repassa de recursos via financiamento – não puderam ser realizadas. Ainda, em uma visão sobre o que se demandaria do BNDES para resguardar os termos de seu contrato, não concluo como exigível que o banco aloque técnicos (de que não dispõe) para avaliar tal grau de particularidades na execução contratual. Lembro que a presente análise do TCU objetiva a apreciação da regularidade do financiamento; não propriamente – e imediatamente – a do contrato.

12. Mesmo se confirmada essa sobreavaliação no preço unitário dos pré-moldados – tida em um exame superficial, como dito – avalio, em uma visão proporcional, que os pouco menos de 1% relativamente ao valor global da obra não é suficiente para colocar em xeque a finalidade do investimento; mais uma vez, que é o que propriamente se examina.

13. Outras quantidades de serviços também não puderam ser acuradamente avaliadas na presente fiscalização. Alguns quantitativos carecem de acompanhamento diuturno para a perfeita identificação do volume de serviço realmente executado. Um exemplo claro são as alocações de equipamentos. As recuperações estruturais, em alguma medida, também.

14. Em outras palavras, tais exames são próprios do controle contratual propriamente dito, sob competente jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Sempre que constatada mácula na avença que, a juízo daquela Corte de Contas, tenha o potencial de manchar a finalidade e probidade do investimento, basta, nos termos do contrato de empréstimo, comunicar o BNDES. O fluxo de recursos será, então, imediatamente interrompido, até a elisão das irregularidades. Essa digressão consta de todos os contratos de financiamento para a construção e reforma dos estádios de futebol para a Copa.

15. De todo oportuno, pelo que discorri, alertar o Tribunal de Contas do Estado que, em razão das limitações presentemente apontadas, dentre as quais a impossibilidade do acompanhamento *pari passu* e *in loco* dos trabalhos, não se avaliaram as exatas quantidades e produtividades de todos os serviços pactuados via termo aditivo. Foram os casos, por exemplo, dos itens “*fornecimento e execução de groute fluido retrátil, para tratamento de juntas, composto de substratos a, b e c*”; “*locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 80 ton*”; e “*locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 350 ton*”. Também se destaca a apreciação do coeficiente produtivo da “*fábrica de pré-moldados*” no serviço “*concreto pré-moldado fck 40 MPA*”; ou do acréscimo de quantitativos do concreto pré-moldado em relação ao quantitativo outrora previsto para o concreto moldado *in loco*, tal qual asseverado no acervo instrutivo que antecede este voto.

16. No que se refere às repercussões contratuais da habilitação do empreendimento para se beneficiar das isenções tributárias do Recopa (Lei 12.350/2010), tal qual alertado pela SecobEdificação, cabe notificar o BNDES que a legitimidade das transferências perpassa pela devida revisão do contrato, proporcionalmente ao montante de benefícios devidos, como consta das cláusulas do financiamento, como ainda do item 9.1.2 do Acórdão 2.140/2012-Plenário.

17. Especificamente sobre ao cálculo do benefício, o assunto está sendo tratado no TC 005.805/2013-6, no que se faz suficiente encaminhar cópia de decisão à unidade técnica incumbida de instruir o feito para que avalie potencial impacto no exame daqueles autos.

18. Finalmente, agradeço e parablenizo o Auditor Bruno Martinello Lima e o Diretor Rafael Carneiro Di Bello pela presteza, competência e celeridade que dispensaram na presente análise.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de julho de 2013.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1815/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC-019.083/2013-0
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento
3. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Governo do Estado do Amazonas
4. Interessado: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação - Secob-Edif
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa às obras de construção da Arena da Amazônia, formalizada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Estado do Amazonas, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

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

9.1. notificar ao BNDES, com fundamento no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, no que se refere à operação de crédito pactuada com o Governo do Estado do Amazonas para o financiamento da construção da Arena da Amazônia, que:

9.1.1. quanto ao exame das adequações empreendidas no projeto executivo após a prolação do Acórdão 2.140/2012-Plenário, esta Corte não vê óbices, até o momento, à continuidade do regular fluxo de recursos financiados;

9.1.2. considerando que a Arena da Amazônia já se encontra habilitada para receber os benefícios fiscais do Recopa (Lei 12.350/2010), deve-se verificar se houve a pactuação do respectivo termo aditivo a reduzir o valor do empreendimento, em proporção às estimativas do benefício recebido, nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2º do Decreto 7.319/2011, como também do item 9.1.2 do Acórdão 2.140/2012-Plenário;

9.2. cientificar o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, em razão das limitações da presente fiscalização, dentre as quais a impossibilidade do acompanhamento *pari passu* e *in loco* dos trabalhos efetivamente executados, em termos da competência constitucional desta Corte, que não se avaliaram as exatas quantidades e produtividades de todos os serviços pactuados via termo aditivo, a exemplo do seguinte:

9.2.1. inclusão de coeficientes de produtividade observados durante a execução da obra para os itens “fornecimento e execução de groute fluido retrátil, para tratamento de juntas, composto de substratos a, b e c”; “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 80 ton”; e “locação de guindaste sobre pneus, com operador, capacidade nominal de 350 ton”, em face da inexistência de equivalentes nos sistemas referenciais de preços da Administração Pública, como Sinapi e Sicro;

9.2.2. eventual redução do coeficiente produtivo da construção da “fábrica de pré-moldados” no serviço “concreto pré-moldado fck 40 MPA”, em razão da diluição unitária do seu custo decorrente do expressivo aumento quantitativo desse encargo no termo aditivo analisado;

9.2.3. acréscimo de quantitativos do concreto pré-moldado em relação ao quantitativo outrora previsto para o concreto moldado *in loco*;

9.3. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório do voto que a fundamentam, à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para eventual subsídio na instrução do TC 005.805/2013-6, relativo aos incentivos para as construções dos estádios concedidas pela Lei 12.350/2010 (o Recopa), tendo em vista a sua habilitação para usufruto dos benefícios tributários;

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

9.4.1. ao BNDES;

9.4.2. ao Governo do Estado do Amazonas;

9.4.3. à Procuradoria da República no Estados do Amazonas;

9.4.4 ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas;

9.4.5. à Procuradoria de Justiça do Estado do Amazonas;

9.4.6. ao Ministério do Esporte;

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

9.5. restituir os autos à SecexEstataisRJ, a fim de avaliar os possíveis impactos da presente decisão, aliada a outras que julgar necessárias, no acompanhamento da operação de crédito da Arena da Amazônia.

10. Ata nº 26/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1815-26/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VALMIR CAMPELO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral