



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROCURADORIA DISTRITAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

RECOMENDAÇÃO N.º 001/2013 – MPDFT/PDDC

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por meio da Comissão de Acompanhamento das Atividades da Copa do Mundo de 2014, designada pelas Portarias PGJ/MPDFT n.º 569/2010 e n.º 055/2013, e na instrução do Inquérito Civil Público n.º 08190.1300875/10-93, recebeu informações relacionadas com o fornecimento e a instalação de cobertura do Estádio Nacional de Brasília, doravante simplesmente citado como ENB, na qual são apresentados graves indícios de irregularidade e prejuízos aos cofres públicos. Para facilitar a compreensão, o presente ofício será dividido em itens.

I - BREVE RELATO

Como é sabido, foi deflagrada a Concorrência 27/11, sobre a qual o TCDF autuou o processo 38379/2011, para analisar o edital da licitação. Por meio da Decisão 1/2012¹, o

¹ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 012/2012-GAB/PRES (fl. 14) e seus anexos (fls. 15/58); b) do Edital de Concorrência n.º 027/2011-ASCAL/PRES (fls. 161/229), celebrado pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap e dos documentos/arquivos constantes nos Anexos I a VII; c) dos documentos de fls. 59/79; d) do Ofício n.º 64/2012-Col-Bsb/2014 e seu anexo (fls. 82/87); e) do Ofício n.º 151/2012-GAB/PRES (fl. 116); f) do Ofício n.º 150/2012-GAB/PRES (fl. 133); g) do Ofício n.º 181/2012-GAB/PRES (fls. 134/151) e seus anexos (fls. 152/160); h) dos documentos de fls. 234/235; i) das Informações n.ºs 15 e 21/2012- 3ªICE/SAC (fls. 117/132 e 236/256); j) das Notas Técnicas n.ºs 4 e 5/12-NFO (fls. 97/103 e 231/233); II - determinar à Novacap que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666, de 21.06.93: a) ajuste aos termos do art. 55, inciso V, da Lei n.º 8.666/93 a Cláusula Sexta da minuta de contrato do edital, em razão da não-indicação da dotação orçamentária pela qual correrá a despesa a ser contratada, informando ainda a classificação funcional-programática e a categoria econômica dessa; b) nos termos do art. 40, inciso XVII, da Lei n.º 8.666/93: b.1) insira no edital e na minuta de contrato o fornecimento de procedimentos manualizados de manutenção da estrutura, conforme NBR 14037; b.2) substitua o termo "Diário de Obras" por "Livro de Ordem" em todas as ocorrências no edital e seus anexos, fazendo referência à Resolução CONFEA n.º 1.024, de 21.08.09, doravante passando a adotar essa nova terminologia em seus certames; b.3) estabeleça critérios técnicos e objetivos de medição que condicionem os pagamentos mensais à aprovação das quantidades parciais dos produtos, bem como à verificação da consistência e qualidade dos serviços executados; c) ajuste o subitem 6.1.4,



Tribunal determinou correções no edital sem, contudo, suspender o certame. Houve recurso do MPCDF, não conhecido pela Corte (Decisão 350/2012). Posteriormente, mediante as Decisões 3850/12 e 5980/12, o TCDF determinou o acompanhamento do contrato que seria firmado no mesmo processo 38379/11.

Em seguida, foi celebrado o Contrato nº 522/2012 ASJUR/PRES entre a NOVACAP e o Consórcio ENTAP/PROTENDE/TBB, cujo objeto é o fornecimento e a instalação de cobertura do ENB, compreendendo vários serviços correlatos, além da estrutura metálica, como, ainda, instalação de cabos, passarelas, etc.

O valor do objeto contratual foi ajustado 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.

Os recursos orçamentários para sua realização são provenientes do orçamento da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, sendo, entretanto, pagos pela NOVACAP.

Até o momento já foram pagos os seguintes valores às contratadas:

Empresa	2012	2013	Total
ENTALP	81.766.871,80	9.984.535,30	91.751.407,1
PROTENDE	11.531.152,21	4.012.086,17	15.543.238,38
TAYO BIRDAIR	879.557,58	9.349.464,29	10.229.021,87
Total	94.179.593,59	23.348.098,76	117.523.667,35

Fonte: SIGGO, Até 13/03/2013

¹ Fonte: 231006632 CONV.130/2011-TERRACAP/NOVACAP-007.227-6

"b.2.1", do edital (fl. 170), em face de o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Distrito Federal - Crea não certificar atestado de capacidade técnico-operacional; d) providencie o registro do objeto da licitação no Sistema de Obras Públicas - SISOBRA do Tribunal, consoante determina a Resolução TCDF nº 191, de 18.11.08; e) ajuste o anexo XI do edital (Declaração de Visita), aos termos do art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, uma vez que a declaração comprovando que a licitante tomou conhecimento das condições dos locais para a execução do objeto a ser contratado não é restrita ao responsável técnico, podendo esse ser substituído por representante legal da empresa com conhecimento técnico; f) ajuste aos termos do art. 55, inciso V, da Lei nº 8.666/93 a Cláusula Sexta da minuta de contrato do edital, em razão da não-indicação da dotação orçamentária pela qual correrá a despesa a ser contratada, informando ainda a classificação funcional-programática e a categoria econômica dessa; g) envie ao Tribunal cópia do novo edital do certame e seus anexos, para fins de verificação do cumprimento das alíneas anteriores; **III - alertar a Novacap para que, em caso de redução dos tributos constantes do BDI adotado na licitação durante a execução contratual, em razão da aplicação do Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol - Recopa, instituído mediante a Lei nº 12.350, de 20.12.10, conforme previsto no edital do certame e minuta de contrato, promova o reequilíbrio do preço contratado, nos termos do art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei nº 8.666/93;** IV - autorizar: a) o encaminhamento de cópia das Informações nºs 15 e 21/2012- 3ªICE/SAC, das Notas Técnicas nºs 4 e 5/12 - NFO, do voto da Relatora e desta decisão à Novacap, para auxílio ao cumprimento dos itens precedentes; b) o retorno dos autos à 3ª ICE, para adoção das providências necessárias.



² Fonte: 100

II – DO PROCESSO No 38379/2011-TCDF

O TCDF autuou o processo em epígrafe, para a aludida fiscalização, sendo que o **montante fiscalizado foi de R\$ 164.870.718,46**, correspondente a 94,8% dos R\$ 173.912.916,19 previstos em contrato, chegando-se a um prejuízo superior a **R\$ 72 milhões**².

Os principais achados da auditoria realizada são os seguintes:

A) A NOVACAP, além de utilizar alíquota em desconformidade com a norma legal, promoveu a desoneração parcial, apenas no BDI³, não tendo realizado qualquer desoneração nos custos diretos da obra, em descumprimento ao RECOPA.

1.1.1 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.

Por intermédio da decisão no. 01/2012, item III, o TCDF alertou a NOVACAP para adequar os preços contratados à desoneração tributária promovida pelo Programa RECOPA (Lei n. 12.350/2010), com vistas à promoção do reequilíbrio do preço contratado.

No caso de obras de construção, a incidência tributária pode se dar de forma direta, no custo direto dos insumos que serão utilizados na obra, e de forma indireta, inseridos no BDI, que, por sua vez, se aplica em percentual sobre o custo total da obra.

BDI significa: “Bonificações e Despesas Indiretas” e corresponde a uma taxa que é aplicada sobre os custos diretos da obra, destinando-se ao pagamento das despesas indiretas (administração central, despesas financeiras, riscos e garantias), impostos (ISS, PIS e COFINS) e remuneração do contratado (lucro).

Repise-se que a desoneração promovida pelo RECOPA abarca, tanto os tributos indiretos (ISS, PIS e CONFINS), que incidem em percentual sobre o custo total da obra, como os tributos diretos (IPI, II, ICMS, PIS/Importação, CONFINS/Importação e IPI/Importação), os

² Não considera o valor relativo ao subitem 2.2.3 (Achado 4), de R\$ 36.448.484,58, o qual decorre de opção de projeto antieconômica conforme restará demonstrado.

³ “Bonificações e Despesas Indiretas – BDI” corresponde a uma taxa que é aplicada sobre os custos diretos da obra, destinando-se ao pagamento das despesas indiretas (administração central, despesas financeiras, riscos e garantias), impostos (ISS, PIS e COFINS) e remuneração do contratado (lucro).



quais compõem o próprio custo direto da obra.

O detalhamento do DBI, abaixo, esclarece como será o percentual do BDI, sem a incidência dos tributos indiretos:

Tabela 2 – Detalhamento do BDI – Desoneração NOVACAP

COMPONENTES		SEM Desoneração	COM Desoneração
A – DESPESAS INDIRETAS			
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%
SUBTOTAL A (Somatório de A1, A2, A3 e A4)		9,67%	9,67%
B – TRIBUTOS			
1 .	COFINS	3,00%	0,00%
2 .	PIS	0,65%	0,00%
3 .	ISS	1,00%	1,00%
SUBTOTAL B (Somatório de B1, B2 e B3)		4,65%	1,00%
C – BONIFICAÇÃO			
1 .	LUCRO (L)	8,00%	8,00%
SUBTOTAL C		8,00%	8,00%
BDI (Cálculo conforme fórmula)		24,50%	19,91%



Fórmula de cálculo de BDI:
$BDI = \left[\frac{\{(1+AC/100) \times (1+DF/100) \times (1 + (G+R) / 100) \times (1 + L / 100)\} - 1}{(1 - (I/100))} \right] \times 100$
Onde:
$I = B1 + B2 + B3$

Por consequência, em cumprimento ao alerta do TCDF, a NOVACAP adotou o BDI de 19,91%⁴ em substituição ao percentual previsto contratualmente, de 24,5%, o que já resultou numa economia de R\$ 6.411.729,20, que corresponde a 3,69% do ajuste original.

Observe-se, contudo, que essa redução de percentual refere-se, única e exclusivamente, aos tributos **INDIRETOS** incidentes sobre o custo total da obra de cobertura.

Entretanto, a NOVACAP deveria ter procedido à redução dos tributos de incidência **DIRETA** no custo da obra de cobertura, vale dizer, retirar do custo total os valores relativos aos tributos IPI, II, ICMS, PIS/Importação, CONFINS/Importação e IPI/Importação, o que não foi feito.

Conclui-se, portanto, que 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%.

Segundo o Corpo Técnico do TCDF, pelo menos **R\$ 59.042.764,84 previstos no aludido contrato representam insumos (materiais) importados**, o que representa 42,3 % do total contratado, tornando significativa a incidência desses tributos, repita-se, contemplados no RECOPA (vide Lei 12350/10, artigo 3º, parágrafo 1º.)

Com base nas tabelas elaboradas pelo Corpo Técnico do TCDF e nas Composições de Preços Unitários - CPUs do Consórcio executor do Contrato nº 522/2012, 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.

Assim, a forma de desoneração utilizada pelo Consórcio, por meio da redução de

⁴ 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.



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 deveria providenciar os ajustes nos custos diretos que são alcançados pela aplicação do RECOPA e pela isenção do ICMS, conforme Convênio nº 108/08-CONFAZ.

Em resposta, o Consórcio contratado alegou que, para que haja a desoneração tributária do RECOPA, as empresas formadoras do consórcio teriam que ter sua habilitação aprovada pela Secretaria da Receita Federal. Nesse sentido, informou que as empresas PROTENDE e BIRDAIR obtiveram as coabilitações em setembro e novembro de 2012, respectivamente. Porém, a empresa ENTAP não obteve, ainda, sua autorização de desoneração. Por fim, asseverou que a maior parte dos produtos importados foi comprada pela empresa ENTAP, tendo os respectivos tributos sido efetivamente recolhidos.

Relativamente à empresa ENTAP, até o presente momento sem habilitação para desoneração, resta saber se poderá ainda ser habilitada junto à SRF e, nessa condição, se ainda poderá obter a restituição dos tributos recolhidos, em relação aos fatos geradores já consumados. Considerando que tais valores seriam integralmente repassados à Administração Pública, revela-se importante que a própria Secretaria de Obras da Copa atue junto à Secretaria da Receita Federal, para obtenção da desoneração.

Por sua vez, com relação à empresa TAYO BIRDAIR, empresa coabilitada, o corpo técnico do TCDF chegou ao montante de **R\$ 17.708.054,49 (BDI de 19,91%)**, que serão desonerados de tributação, o que implica na redução desse valor do contrato firmado entre a NOVACAP e o consórcio contratado, conforme tabela a seguir transcrita:

Tabela – Retenção referente à desoneração dos materiais de membrana - Benefícios esperados

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
Valor da Retenção (E) - (F)	17.708.054,59

Verifica-se, portanto, que a desoneração com relação à empresa TAYO BIRDAIR, resulta em uma **redução do preço inicialmente contratado de R\$ 17.708.054,59**. **Caso se considere a 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.

Cumprir 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.

B) *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 injustificado aumento de custo.*

1.1.2 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.

Básico é saber que a Lei nº 4.320/1964, nos artigos 62 e 63, estabelece que o pagamento da despesa somente seja efetuado após sua regular liquidação, quando o serviço ou o objeto são prestados e atestados. No mesmo sentido, o Decreto nº 32.598/10, que estabelece as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal, veda, no artigo 64, o aludido pagamento antecipado de despesa. De igual modo, o art. 65, da Lei de Licitações, veda a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço.

Por sua vez, o art. 64, do Decreto no. 32.598/10, dispõe, expressamente, que é



vedado efetuar pagamento antecipado de despesa, salvo em hipótese excepcional e, desde que adotadas as devidas cautelas. No mesmo sentido, o art. 40, inciso XIV, alínea “d”, da Lei de Licitações, admite a possibilidade eventual de antecipações de pagamentos, mediante desconto em favor da Administração.

A Segunda Câmara do TCU, disciplinando a rara hipótese de antecipação de pagamento, 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**;*”

Vejamos as condições para antecipação de pagamentos:

CONDIÇÃO 1: Segundo o Decreto 32.598/10, em seu art. 64, §1º, inciso II, quando, **excepcionalmente**, a peculiaridade da transação exigir pagamento antecipado. Nesse sentido, o TCU, por meio do Acórdão no. 1.620/2012, Min. Rel. Raimundo Carneiro, transcrito a seguir, condenou a prática de antecipação de pagamento de material posto em obra de 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 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 CLAAR, 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)

Vale dizer 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.

CONCLUSÃO: Não há hipóteses legais e fáticas que permitissem à NOVACAP realizar a antecipação de pagamento.

CONDIÇÃO 2: A segunda exigência para antecipação de pagamentos é que tal possibilidade esteja prevista no edital convocatório.

Marçal Justen Filho⁵, baseado em jurisprudência do TCU, cita que a previsão em edital, visa garantir a ampliação do número de concorrentes, já que aqueles que dispusessem de menores recursos também poderiam participar do certame, o que poderia implicar em menor valor 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.*

CONCLUSÃO: Não há previsão de hipótese de antecipação de pagamento no Edital 027/2011, e tampouco no contrato firmado (522/2012).

CONDIÇÃO 3: o processo licitatório contenha **fundamentado estudo comprovando a significativa economia de recursos**.

Não há nos autos do Contrato 522/2012 qualquer documento/estudo comprovando a expressiva economia de recursos.

⁵

Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 15ª Edição.



CONCLUSÃO: A liberação do pagamento antecipado ocorreu sem que a NOVACAP tivesse efetuado qualquer estudo para verificar a se a hipótese geraria economia de recursos para os cofres públicos.

CONDIÇÃO 4: 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.

Como se verificou a NOVACAP não exigiu da contratada nenhuma garantia idônea e efetiva destinada a evitar prejuízos à Administração Pública.

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**.

Como é sabido, o instituto do Depósito, previsto nos artigos 627 e seguintes do Código Civil, se dá quando o depositário recebe um objeto móvel, para guardar, até que o depositante o reclame. Ou seja, o depositário recebe um bem móvel infungível (insubstituível) e, quando requisitado pelo depositante, terá que devolvê-lo, sob pena de responder por perdas e danos.

No caso em tela, o Termo de Fiel Depositário não é uma garantia idônea e eficaz para resguardar a Administração Pública de eventuais prejuízos ao erário. Vale ressaltar que “dinheiro” não é um bem infungível. É um bem fungível (substituível) por excelência e por sua própria natureza. Nesse sentido, o art. 645, CC, disciplina que o depósito de coisas fungíveis, em que o depositário se obrigue a restituir objetos do mesmo gênero, qualidade e quantidade, regular-se-á pelo disposto acerca do mútuo.

Mútuo, por sua vez, previsto no art. 586, do CC, nada mais é do que um empréstimo a título oneroso, em que, quem empresta, remunera-se de quem pediu emprestado.

No caso sob exame, observa-se que a NOVACAP, na verdade, emprestou dinheiro no valor de **R\$ 48.700.000,00** à contratada para que se reembolsasse do valor relativo à aquisição de material por ela comprado e que, frise-se, na data de 09/11/2012, ainda não havia sido executado na obra de cobertura do ENB.

Impende ressaltar, por último, que o Consórcio Executor já havia sido remunerado do custo para captação de recursos do mercado financeiro, se assim fosse necessário em razão dos valores vultosos, por meio do “item – despesas financeiras” constante do BDI, em taxa de



1.20%, percentual este que incide sobre o valor total do contrato, resultando no importe de **R\$ 1.676.269,07**. Ou seja, a contratada poderia muito bem, se necessário fosse, captar recursos no mercado financeiro, para comprar os materiais da obra, pagando eventuais juros remuneratórios, os quais seriam cobertos pelo valor acima citado.

Muito embora a existência de todos esses impedimentos fáticos, jurídicos e legais, o Consórcio Executor, desafiando o ordenamento jurídico, solicitou autorização da 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)**, o que corresponde a 26,5% do custo total do contrato, de R\$ 139.689.089,31 (sem BDI).

Tabela – Valores de Antecipação de Pagamento por Material Posto Obra

Material/Insu mo	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
TOTAL:		48.571.768,74			

Por seu turno, a NOVACAP, em 09/11/2012, autorizou o pleito, mas de um valor para material posto obra de **R\$ 48.571.768,74**, referentes a estruturas metálicas (estrutura primária, cabos, passarelas) e referentes à cobertura (membranas PTFE e chapas de policarbonato).

É inequívoco que, assim agindo, houve antecipação de pagamento, para serviços que ainda não haviam sido executados pela contratada.



Para piorar, tudo ocorreu sem que a NOVACAP se valesse do que dispõe a Lei de Licitações no artigo 40, XIV, não tendo, assim, pleiteado qualquer desconto em favor da Administração, além de haver deixado de fazer a glosa do montante referente a despesas financeiras em virtude do pagamento antecipado por material posto na obra.

O corpo técnico do TCDF adotou como percentual de referência para desconto em favor da Administração, em razão da antecipação de pagamento, o índice do INPC, chegando ao valor de R\$ 775.269,27 referentes às empresas ENTAP e TAYO, conforme tabela seguir:

Tabela – 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	735.218,92
	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		
		08/02/2012	28/02/2013	0,35%	27.318,50	



Tayo	Membranas	08/02/201 2	31/03/20 13	0,87%	12.732,45	40.050,95
-------------	-----------	----------------	----------------	-------	-----------	------------------

Somados a esse valor deve ser acrescido aquele referente ao desconto das despesas financeiras, proporcionalmente ao valor que fora pago antecipadamente, no montante de R\$ 582.861,22, na forma da tabela a seguir:

Tabela – 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

Portanto, o total dos valores a serem glosados pela NOVACAP é de R\$ 1.205.886,57 para empresa ENTAP e de R\$ 152.244,52 para a empresa TAYO.

C) POSSÍVEL CONFLITO DE INTERESSES ENTRE AQUELE QUE ELABOROU O PROJETO BÁSICO E O PROJETO EXECUTIVO

1.1.3 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.

Os projetos de obras são divididos em projeto básico (de arquitetura e de estrutura) e projeto executivo.

O art. 9º, inciso I, da Lei de Licitações disciplina que “não poderá participar, direta ou indiretamente, **da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários**, I -o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica; II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da



qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado.

Todavia, conforme previsão do § 2º, do mesmo artigo, não se impede que a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração. Ou seja, em alguns casos, se houver interesse público e implicar em menor custos, o projeto executivo poderá ser de responsabilidade da própria empresa construtora (executora da obra). Mas, mesmo nessa hipótese, em razão da vedação legal prevista nos incisos I e II acima citados, a empresa que realizar o projeto básico de arquitetura e de estrutura não poderá participar da licitação e/ou da execução da obra.

Pois bem. Segundo relata o Corpo Técnico do TCDF, o projeto executivo da **COBERTURA DO ENB (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.

Por sua vez, a concepção do projeto básico de arquitetura de **AMPLICAÇÃO E REFORMA do ENB (Contrato nº 523/2010)** foi realizada pelo escritório Castro Mello Arquitetura Esportiva, em co-autoria com a empresa alemã GMP.

De outra banda, em relação ao projeto básico de estrutura **AMPLICAÇÃO E REFORMA do ENB (Contrato nº 523/2010)**, o responsável foi o Escritório Técnico Arthur Luiz Pitta Engenheiros Associados – ENTALP, em parceria com a empresa alemã SBP.

Coincidentemente, observa-se que, em relação aos projetos básicos de arquitetura e estrutura relativos à **COBERTURA DO ENB (Contrato no. 522/2012)**, as mesmas empresas acima citadas repetirão as dobradinhas: 1) Castro Mello/GMP (projeto básico de arquitetura); e 2) ENTALP/SBP (projeto básico de estrutura).

Desse modo, verifica-se que, no projeto básico da cobertura do ENB, os projetos de arquitetura e estrutura são de autoria, respectivamente, das empresas Castro Mello Arquitetura Esportiva e Escritório Técnico Arthur Luiz Pitta Engenheiros Associados – ENTALP, empresas que estariam 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).

Vale transcrever o relatado pelo Corpo Técnico do TCDF, a seguir:



“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.” (negritamos)**

Tal 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). O TCU 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)

Assim, constata-se que 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

Vale frisar mais uma vez um trecho do Acórdão do TCU acima citado: *“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’.”*

Neste ponto, vale dizer que este Ministério Público do Distrito Federal e Territórios promoverá, no momento, oportuno, oitiva dos responsáveis das empresas contratadas, bem com dos diretores da NOVACAP, a fim de apurar responsabilidades pelo ato.

D) UTILIZAÇÃO DE OPÇÃO ANTIECONÔMICA E INJUSTIFICADA, ONERANDO, INDEVIDAMENTE, O CUSTO DO CONTRATO.

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

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.

Trata-se de uma novidade, já que não há paralelo em outras arenas do mundo⁶ e, nem no Brasil, inclusive se comparada com arenas também construídas para o mesmo evento, Copa do Mundo.

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, ou seja, pelo menos 19,99% do custo total do Contrato nº 522/2012.

Segundo cálculo do Corpo Técnico do TCDF, contudo, deve-se considerar como 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). Vejamos:

⁶ Citem-se como exemplos os Estádios construídos para a Eurocopa 201 e todos os outros para a Copa de 2014, pois **o sistema estrutural primário de sustentação da cobertura** (cabos ou estrutura metálica) **fica aparente**.



124 *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.*

125 *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.*

Novidade, portanto, muito cara, que desafia os princípios constitucionais da Administração Pública, dentre eles, eficiência, economicidade e legitimidade (artigo 37 da CF), para não falar dos princípios da razoabilidade e do interesse público (artigo 19 da LODF).

Pior, ainda, é observar que a NOVACAP fora alertada em janeiro de 2012 que a opção não era a mais econômica, por meio do Ofício 4/12 da Diretoria de Edificações, datado de 05/01/12, portanto, antes da celebração do contrato, que ocorreu em 07/03/2012 (DODF 50, de 12/03/12, p. 55).

Neste ponto, vale dizer que este Ministério Público do Distrito Federal e Territórios promoverá, no momento, oportuno, oitiva dos responsáveis das empresas contratadas, bem com dos diretores da NOVACAP, a fim de apurar responsabilidades pela escolha anti-econômica e desarrazoada.

E) *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.*



1.1.5 Achado 5 – Duplicidade de custos do Projeto Executivo devido à alocação na planilha orçamentária e nas CPU's do Consórcio.

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

A constatação é grave, porque o percentual gasto com projeto executivo na cobertura do Estádio é um dos mais expressivos, sendo de pressupor que o custo de R\$ 2.991.981,72, constante na planilha orçamentária, seria suficiente para cobrir os custos com projeto executivo do Contrato nº 522/2012.

Não obstante a isso, há itens que foram considerados nas CPUs 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.

“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?”.

A mera e reiterada alegação, tanto da NOVACAP, quanto dos responsáveis pelas empresas contratadas, não é suficiente para eximir a Administração Pública e seus contratados de suas responsabilidades legais e contratuais, mormente quanto tal alegação gera enormes prejuízos ao erário.

Ainda assim, o corpo técnico do TCDF, considerou um percentual máximo de 4,50% para o projeto executivo, além dos projetos complementares de fabricação e montagem, percentual este bem menor que aquele de 9,39% constatado, chegando-se aos seguintes valores, conforme tabela a seguir:

Tabela – 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
Valor da Glosa - com BDI de 19,91%	8.188.378,34

Vale dizer que a adoção do percentual de **4,50%**, utilizada pelo corpo técnico do TCDF, muito embora já gere uma economia de **R\$ 8.188.378,34** aos cofres públicos, ainda assim é um percentual muito acima daqueles utilizados em outras obras dos estádios que sediaram as Copas das Confederações e do Mundo.

Em que pese as alegações de complexidade e vultosidade da obra do ENB, verifica-se que essas qualidades estão presentes em todas as demais obras das arenas das copas, nas quais foi pago valores bem menores para o projeto executivo e seus eventuais complementos.

Nesse sentido, este Ministério Público do Distrito Federal e Territórios adotará as medidas cabíveis para, primeiramente, verificar os percentuais de custo dos projetos executivos em todos os estádios construídos no Brasil e, posteriormente, compará-los que os custos do ENB.

1.1.6 Achado 6 – Duplicidade de custos da Administração Local devido à alocação na planilha orçamentária e nas CPU's do Consórcio.

O que foi citado anteriormente repetiu-se. 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”).

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.**



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.

Para piorar, não se encontram detalhamentos sobre a natureza desses gastos alocados na CPU's, como os quantitativos de mão de obra (quantos engenheiros, mestres, etc) ou despesas administrativas relacionadas, o que resulta em custos unitários não detalhados, o que levou o corpo técnico do TCDF a utilizar expressões como “ausência de transparência” e verdadeiras “caixas-pretas”.

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, conforme tabela abaixo:**

Tabela – 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 fotocáticas, 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) prébranqueada, 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)	24224526,7	3430331,12	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)	5906167,2	664.884,00	11,26%
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)	3.697.506,40	711.822,38	19,25%
TOTAL	132.426.279,89	14.289.994,57	

Este percentual é considerado excessivo para obras do porte da cobertura do ENB, conforme critérios utilizados na presente análise.

Após as considerações do auditado, o corpo técnico do TCDF reafirmou que os custos referentes à Administração Local foram alocados pelo consórcio sem o devido detalhamento como itens de custo de serviços, quando deveriam constar, de forma analítica (detalhada), na Administração Local, asseverando, ainda, que “o fato de serem tarefas especialíssimas, prestadas por



consultores e profissionais estrangeiros, de renomada experiência, não pode ser vir de pretexto para se adotar uma metodologia no orçamento incomum e um detrimento do princípio da transparência”.

Ressalte-se, por oportuno, que instado a demonstrar todos os custos envolvidos na contratação de profissionais para fazer frente àqueles serviços, o consórcio reconheceu que não dispunha dessas informações.

Ora, é inconcebível que o contratado prestador de serviços públicos, pago com recursos públicos, não possa especificar quais gastos teve para realizar o serviço ou a obra.

Ao final, o corpo técnico, considerando um percentual médio para gastos com administração local, comparando-se obras de outros estádios de mesmo vulto e complexidade, tais como: Maracanã/RJ, Verdão/MG e Amazônia/AM, chegou ao percentual de 5,18%.

Essas foram, portanto, as considerações técnicas elaboradas pelos auditores do TCDF.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao MPC/DF que, por meio do parecer 131/13, então, ressaltou:

(...) No entanto, os valores envolvidos são milionários e muito expressivos com relação à contratação total, exigindo do Controle Externo muito rigor com relação à análise e sobretudo aos prazos. Não se pode deixar que trabalho tão minucioso e bem elaborado se perca em virtude de dilatações de prazo. A ninguém é dado ignorar que quanto mais tempo passa, mais difícil é a recuperação do patrimônio público. Veja-se que no contrato em questão, a garantia dada é de, apenas, R\$ 3.478.258,32, 2% do valor contratado, enquanto o prejuízo ainda estimado representa 38,43% do valor contratado.

9. *Deve-se ter em mente que o valor total da obra do Estádio Nacional de Brasília está acima dos valores de estádios equivalentes. Cite-se, a título de exemplo, a Arena do Grêmio no Rio Grande do Sul, com capacidade para 60 mil torcedores, que custou R\$ 540 milhões, sem dinheiro público investido diretamente. E nem se alegue que foi em outra época ou em outras circunstâncias, o estádio acabou de ser inaugurado⁷!!*

10. *Coincidentemente, hoje na rádio CBN, jornalistas comentavam custos de estádios e diziam que o “Itaquerão”, estádio do Corinthians, e o Estádio de Brasília eram os mais caros, talvez os que tenham mais dinheiro público investido diretamente. Utilizavam como parâmetro o*

⁷

<http://veja.abril.com.br/noticia/esporte/a-nova-arena-gremio-pronta-para-2014-mas-fora-da-copa>



preço por assento, que em estádios do Japão e da Alemanha teriam ficado em torno de R\$ 5 ou R\$ 6 mil, enquanto os daqui estão ficando em R\$ 17 mil.

11. *A sociedade não aguenta mais tanto dinheiro sendo mal gasto e cabe aos órgãos de controle a atuação célere e rigorosa, pois capacidade e parâmetro existem!*

O TCDF, assim, por meio da Decisão 582/12, determinou à NOVACAP que retivesse, imediatamente, os pagamentos à Contratada, abrindo prazo de 10 (dez) dias, para a manifestação dos gestores.

As respostas vieram, conforme já declinado ao longo do presente texto, tendo o referido corpo técnico mantido os achados 2, 5 e 6, acrescentado o achado 7, e feito observados para instrução dos autos com relação aos 1 e 3.

III – CONCLUSÃO

Há fortes indícios de que a obra em questão padeça de vícios de legalidade.

Nessas condições, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, pelos membros da Comissão da Copa do Mundo, com fulcro nos artigos 37 e 129 da CF e LC 75/93, **REQUISITA** ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado Extraordinário da Copa do Mundo de 2014 e ao Ilustríssimo Senhor Diretor-Presidente da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, **no prazo de 10 (dez) dias**, o seguintes esclarecimentos, por ordem e ponto por ponto:

- 1) Por que a NOVACAP e a Secretaria de Obras da Copa, considerando o alerta feito pela Diretoria de Edificações, prosseguiu na execução de opção mais cara (dupla membrana), em aparente ofensa aos princípios constitucionais da Administração Pública, com relação ao fechamento do ENB? Apresentar argumentos técnicos, informando, **inclusive**, o nome do responsável ou dos responsáveis pelo não acatamento da orientação feita e que alertava para o custo elevado já citado;
- 2) Por que a NOVACAP e a Secretaria de Obras da Copa permitiram a participação das firmas GMP e SBP na elaboração do projeto básico da cobertura do ENB, uma vez que estas empresas têm parte na execução da cobertura como subcontratadas do consórcio? Quem é o responsável por permitir tal estado de coisas, declinando o nome, a matrícula e local de lotação;



- 3) Quem é o responsável pela desoneração parcial do contrato em referência, em descumprimento ao RECOPA, declinando o nome, a matrícula e lotação. Informe, **ainda**, qual a providência que está sendo adotada a esse respeito, para correção da falha indicada;
- 4) Quem é o responsável por haver permitido o pagamento antecipado, denunciado pelo Corpo Técnico do TCDF, declinando o nome, a matrícula e a lotação;
- 5) Quem é o responsável por haver permitido duplicidades nas composições de custos unitários do Consórcio relativas a Projeto Executivo e despesas com Administração local, declinando o nome, a matrícula e lotação. Informe, **ainda**, qual a providência que está sendo adotada a esse respeito, para correção da falha indicada;
- 6) Manifestem-se sobre todas as falhas referidas acima e outras considerações que entender pertinentes.

Considerando, ainda, que já foram pagos 67,57 % do valor do contrato e que a garantia contratual de R\$ 3.478.258,32 (2% do valor contratado), **o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, pelos membros da Comissão da Copa do Mundo**, com fulcro no artigo 6º, XX da LC 75/93, **RECOMENDA** ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado Extraordinário da Copa do Mundo de 2014 e ao Ilustríssimo Senhor Diretor-Presidente da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP que glosem, dos valores a receber pelo Consórcio Contratado, os seguintes importes:

- A) 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**);
- B) 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) 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**);



RECOMENDA-SE ainda às mesmas autoridades que:

- 1) Mantenha-se a retenção do valor de **R\$ 17.708.054,59 (achado 1)**, com relação à empresa TAYO BIRDAIR, **tendo em vista que a sua liberação implicará, a contrário *sensu*, em antecipação de pagamento relativamente aos tributos para os quais a referida empresa já está desonerada pelo RECOPA;**
- 2) Certifique-se junto à Secretaria da Receita Federal se a empresa ENTAP ainda poderá ser coabitada no RECOPA e, nessa condição, se ainda poderá obter a restituição dos tributos recolhidos, importe de **R\$ 24.231.284,90**, em relação aos fatos geradores já consumados, valor esse que será integralmente restituído aos cofres públicos.
- 3) realize ajustes na Resolução nº 168/91 para adequá-la ao entendimento esposado pelo Corpo Técnico do TCDF de que pagamento de material posto obra é antecipação de pagamento e sobre ela deverá incidir desconto, conforme índice estabelecido em edital, e não aplicação do percentual de despesas financeiras, geralmente previsto em BDI, sobre as parcelas antecipadas;

Por fim, ficam os destinatários da presente recomendação advertidos dos seguintes efeitos dela advindos:

- A) tornar inequívoca a demonstração da consciência da ilicitude do recomendado;
- B) caracterizar o dolo, má-fé ou ciência da irregularidade, por ação ou omissão, para viabilizar futuras responsabilizações em sede de ação civil pública por ato de improbidade administrativa quando tal elemento subjetivo for exigido.
- C) constituir-se em elemento probatório em sede de ações cíveis ou criminais.

José Valdenor Queiroz Júnior
Procurador Distrital dos Direitos do Cidadão

Moacyr Rey Filho
Promotor de Justiça