GRUPO I - CLASSE V - Plenário
TC-028.053/2010-9
Natureza: Relatório de Acompanhamento
Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
Interessado: Tribunal de Contas da União, 9ª Secretaria de Controle Externo
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: COPA DO MUNDO DE FUTEBOL 2014. ACOMPANHAMENTO DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO RELATIVA AO PROJETO ARENA DO PANTANAL. CONTRATO CELEBRADO ENTRE O BNDES E O ESTADO DO MATO GROSSO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

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 do Pantanal, celebrada entre o BNDES e o Estado do Mato Grosso, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

2. Adoto como parte essencial deste relatório o seguinte excerto do Relatório de Acompanhamento produzido pela equipe da 9ª Secex, contendo os comentários à análise expedita do edital da obra realizada pela Secob-3 e a parte conclusiva do trabalho de fiscalização (fls. 142/158):

> *"**15.Comentários sobre a análise expedita do Edital para construção do Estádio Arena Multiuso – O Novo Verdão, em Cuibá/MT, pela Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União deste Tribunal – SECOB-3 (fls. 136/141,Vol. Principal)***
>
> *15.1 Em atenção ao acordo de cooperação celebrado entre esta Corte de Contas e o Ministério Público Federal – MPF, para fiscalização de recursos públicos aplicados na realização da Copa de 2014, a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União deste Tribunal – SECOB-3 recebeu arquivos eletrônicos com a documentação do Edital, para análise. Registre-se que este material foi encaminhado pelo MPF.*
>
> *15.2 A SECOB-3 procedeu à verificação da adequação dos preços referenciais aos valores de mercado, com base nos custos diretos indicados na planilha orçamentária constante do Edital de Licitação, utilizando a Curva ABC como metodologia para a definição de uma amostra a ser avaliada. A análise foi desenvolvida, a partir de arquivos fornecidos, em meio eletrônico, contemplando o Edital e seus anexos (orçamentos, projetos e critérios de habilitação exigidos), não entrando no mérito da licitação em si (processamento e proposta da licitante vencedora do certame). O valor total orçado estimado pela Administração somou R$ 405.312.854,24 (quatrocentos e cinco milhões, trezentos e doze mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais, e vinte e quatro centavos).*
>
> *15.3 A metodologia utilizada baseou-se na seleção dos itens de maior relevância relativamente ao custo total da obra. Os diversos itens foram ordenados em ordem decrescente de valor e adicionados um a um para a obtenção dos valores acumulados. Feito isso, segregaram-se os itens mais significativos, sendo selecionados os 92 serviços mais relevantes, que somaram 80% do total do preço da obra.*
>
> *15.4 Tendo em vista as especificidades de diversos itens da Curva ABC, alguns desses serviços, totalizando 52, não puderam ter a adequabilidade dos seus custos verificada por não possuírem referencial de preços, prejudicando uma análise mais precisa pela SECOB-3.*

15.6 Isto posto, a amostra avaliada abrangeu 40 serviços, somando R$ 208.656.684,07 (duzentos e oito milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e sete centavos), o que representou 51% do valor total do orçamento-base. Com base na amostra analisada, a equipe da SECOB-3 apurou que "não foram identificados indícios de sobrepreço materialmente relevantes em relação ao orçamento-base". No entanto, a equipe encontrou indícios de sobrepreços pontuais relativamente a alguns serviços totalizando R$ 7.408.301,62 (sete milhões, quatrocentos e oito mil, trezentos e um reais e sessenta e dois centavos), o que significa 3,68% do valor da amostra analisada e 1,86% do total orçado.

15.6 Como exemplo, constataram-se variações relevantes nos preços unitários de 4 (quatro) serviços analisados, na amostra, que apresentaram sobrepreços de 75%, 51%, 45% e 32%, respectivamente. Assim sendo, a SECOB-3 advertiu quanto à possibilidade de ocorrência de jogo de planilhas (desequilíbrio econômico do contrato), caso as quantidades inicialmente previstas vierem a ser alteradas.

15.7 Feitas essas considerações, a SECOB-3 concluiu o estudo destacando o seguinte:

i. o preço de referência orçado pela Administração do Estado do Mato Grosso, estimado em R$ 405.312.854,24, é um valor próximo ao de mercado;

ii. numa amostra de 51% do valor total orçado, foi apurado um sobrepreço de R$ 7.408.301,62, o que representa 3,68% do total da amostra, ou 1,86% do valor orçado. No entanto, o Consórcio formado pelas construtoras Mendes Júnior e Santa Bárbara, vencedor da licitação, apresentou proposta de R$ 342.060.007,96, o que representa uma taxa de desconto de 15,61%, relativamente ao valor estimado pela Administração. Tendo em vista este fato, o sobrepreço acabou por anular-se, já que o desconto auferido no contrato foi maior do que o referido sobrepreço calculado em relação ao orçamento-base do Edital;

iii. há risco de jogo de planilhas, "em virtude de significativas variações em alguns serviços entre o preço unitário orçado pela Administração e seus respectivos preços referenciais adotados" na análise;

iv. no que tange à eventuais critérios de habilitação restritivos ao certame, alguns itens não estariam em conformidade com a jurisprudência desta Corte. Esse fato, entretanto, não teria comprometido o certame, a ponto de macular os princípios básicos que devem permear qualquer processo licitatório, já cinco propostas foram consideradas válidas e o Consórcio vencedor ofereceu proposta com 15,61% de desconto, em relação ao preço orçado pela administração; e

v. a princípio, haveria indícios de inviabilidade econômica do empreendimento, tendo em vista a baixa representatividade dos clubes locais no futebol nacional, o que é relativizado, por tratar-se de uma Arena Multiuso, podendo ser utilizada para outros tipos de eventos.

15.8 As conclusões da SECOB-3 são muito pertinentes. Quanto ao item "i", há apenas que se considerar o seguinte, como complemento: empreendimentos que envolvem a construção de arenas para eventos do tipo Copa do Mundo, consumem, em média, apenas nas obras de construção dos estádios (ou das arenas), recursos da ordem de R$ 400.000.000,000 (quatrocentos milhões de reais) a R$ 500.000.000,000 (quinhentos milhões de reais), com certa margem de tolerância. Logo, considerando-se os cálculos efetuados pela SECOB-3, o valor da proposta vencedora se mostra razoável, até o momento.

15.9 Relativamente ao item "v", a própria SECOB-3 relativiza o fato de que haveria indícios de inviabilidade econômica, já que a Secretaria faz a ressalva de que os seus cálculos levaram em conta apenas as receitas potencialmente obtidas com eventos futebolísticos. Com efeito, tratando-se de uma Arena Multiuso, e considerando-se outras especificidades do projeto do empreendimento (como o emprego do conceito de estádio flexível, com arquibancadas móveis), receitas adicionais poderão ser obtidas com shows, feiras agropecuárias, outros eventos esportivos, eventos culturais, comerciais educativos, de entretenimento, etc.

15.10 Quanto itens "ii" a "iv", considera-se que estes são auto-explicativos, sendo desnecessárias observações adicionais.

15.11 Destarte, o estudo efetuado da SECOB-3 representa um subsídio analítico importante para a presente instrução, sendo, portanto, ratificado em sua integralidade.

CONCLUSÃO

16. O presente monitoramento originou-se a partir do item 9.2 do Acórdão n.º 678/2010 – TCU. Referido dispositivo determinou à 9ª SECEX que efetuasse fiscalização no BNDES, a fim de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais para as obras de construção ou reforma dos estádios de futebol, bem

como dos projetos de mobilidade urbana escolhidos para dar suporte à infraestrutura do evento da Copa do Mundo 2014. Aquele Acórdão foi complementado pelo Acórdão 2298/2010 – TCU – Plenário.

17. O empreendimento em tela consiste na construção da Arena Pantanal ou "O Novo Verdão", em Cuiabá-MT, uma arena multiuso a ser construída no lugar do Estádio Governador José Fragelli, conhecido como "Verdão", e na realização dos investimentos de infraestrura no Entorno da Arena.

18. O projeto prevê a construção de uma arena, nos padrões europeus e multifuncional, com estrutura para sediar outros tipos de eventos, como shows e feiras agropecuárias. O conjunto arquitetônico da Arena vai envolver a transformação de uma área de aproximadamente 300 mil m^2 em um grande parque multiuso, com instalações esportivas, culturais, educativas, comerciais e de entretenimento. O Consórcio formado pelas construtoras Mendes Júnior-Santa Bárbara venceu a concorrência pública para a construção da Arena.

19. O BNDES estruturou a operação de crédito de financiamento a ser concedida nos dois subcréditos que se seguem.

20. Subcrédito A – destinado às intervenções para a urbanização do Entorno da Arena, cujo detalhamento e comprovação de regularidade ambiental passam a ser exigidos como condição prévia à utilização da primeira parcela do crédito destinada a cada intervenção constante do referido Subcrédito. Este contempla o projeto de urbanização do Entorno da Arena; as obras civis de saneamento e urbanização do Entorno; e o gerenciamento das obras de urbanização do Entorno Arena.

21. O Subcrédito B – destinado à construção da Arena, possui licença de instalação. As obras civis de demolição e construção da nova Arena Pantanal, com seus equipamentos acessórios e parte das vagas de estacionamento, necessários para atender aos requisitos da FIFA, as montagens e instalações, bem como o gerenciamento das obras da Arena são financiadas por esse Subcrédito.

22. A análise da operação foi efetuada pelo Grupo de Análise (G.An) do BNDES, consubstanciada no Relatório de Análise AS/DEURB nº 019/2010, de 27/8/2010 (fls. 30/98, Vol Principal).

23. A presente operação de crédito foi aprovada pela Decisão nº Dir. 1596/2010-BNDES, de 31/8/2010, por unanimidade, autorizando a concessão de colaboração financeira, em favor do Estado do Mato Grosso, no valor global de R$ R$ 392.952.860,00 (trezentos e noventa e dois milhões, novecentos e cinquenta e dois mil e oitocentos e sessenta reais) à conta de recursos ordinários do BNDES (fls. 100/106verso, Vol. Principal).

24. Não foram detectados indícios aparentes de irregularidades no processo de concessão de crédito de financiamento, até o presente momento.

24. Verificou-se que o Contrato firmado entre o BNDES e o Estado do Mato Grosso cercou-se de salvaguardas satisfatórias.

25. No entanto, tendo em vista a boa e correta utilização dos recursos públicos envolvidos, a própria imagem do País no exterior, bem como eventuais consequências indesejáveis, que possam vir a ocorrer após a realização da Copa do Mundo 2014 (ex. aumento do endividamento público devido à má gestão dos recursos públicos), essas salvaguardas devem ser bem monitoradas, não só pelo BNDES, como também pelos órgãos de fiscalização e controle.

26. Tendo em vista os fatos supracitados, propõe-se que este Tribunal prossiga em 2011, no acompanhamento das ações do BNDES de financiamento da Arena Pantanal, no âmbito do Programa ProCopa Arenas.

27. Por fim, consideramos que os alertas e as determinações constantes do processo de concessão de crédito de financiamento, pelo BNDES, para as obras de construção da Arena de Manaus são aplicáveis ao presente processo, sendo desnecessários alertas, recomendações ou determinações adicionais."

4. Por fim, a 9ª Secex sugeriu o seguinte encaminhamento processual:

"28. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

28.1 Considerar os alertas e as determinações constantes do processo de concessão de crédito de financiamento, pelo BNDES, para as obras de construção da Arena de Manaus, aplicáveis ao presente processo, sendo desnecessárias alertas, recomendações ou determinações adicionais.

28.2 Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, para os seguintes destinatários: a) Ministro de Estado do

Esporte; b) Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; c) Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; d) Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal; e) Procurador-Geral da República, para subsidiar as atividades do Grupo de Trabalho Copa 2014 instituído no âmbito do Ministério Público Federal; f) Prefeito do Município do Rio de Janeiro; g) Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso; e j) Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014; k) Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro; e l) Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

28.3 Arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 250, inciso I, do RI/TCU, e prosseguir, em 2011, no acompanhamento das ações do BNDES de financiamento da Arena Pantanal, no âmbito do Programa Pro Copa Arenas."

5. A Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adpan, ao tempo em que encaminha a proposta alvitrada pela 9ª Secex ao escrutínio deste relator, registra às fls. 167 que a Controladoria-Geral da União – CGU está realizando fiscalização na execução das obras da Arena Pantanal e que, oportunamente, os resultados desse trabalho poderão ser avaliados pela 9ª Secex em processo a ser instaurado para a continuidade dos trabalhos de monitoramento (fls. 167).

É o relatório.

VOTO

Trago à deliberação deste Plenário o relatório de acompanhamento, realizado em face da determinação prevista no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto de reforma e adequação Arena do Pantanal, formalizada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Estado do Mato Grosso, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

2. Inicialmente, cabe registrar que o referido acórdão foi adotado em processo de levantamento de auditoria realizado no BNDES, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais para as obras de construção e reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana, relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014 (TC-010.721/2010-0).

3. Conforme exposto no Relatório precedente, não foram detectados indícios aparentes de irregularidades no processo de concessão de crédito de financiamento para a Arena do Pantanal.

4. Além disso, a análise conclui pela adequação das salvaguardas contidas no Contrato firmado entre o BNDES e o Estado do Mato Grosso, julgando suficiente a adoção, para esta específica operação de crédito, das determinações contidas no despacho por mim proferido nos autos do TC 026.870/2010-0, relativo à Arena do Amazonas, ratificado por este Plenário na Sessão de 2/3/2011.

5. A propósito, considerando a necessidade de conferir maior publicidade às medidas referendadas por esse Plenário naquela assentada, reputo fundamental que aquelas determinações sejam, com ajustes pontuais de redação, positivadas no Acórdão que ora trago à apreciação deste colegiado.

6. Finalmente, no que se refere à continuidade do monitoramento da operação de crédito em questão, manifesto-me de acordo com a proposta da 9ª Secex no sentido de que seja autuado novo processo e arquivados os presentes autos.

Com base no acima exposto, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de abril de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 845/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-028.053/2010-9
2. Grupo I, Classe de Assunto V- Relatório de Acompanhamento
3. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
4. Interessado: Tribunal de Contas da União, 9ª Secretaria de Controle Externo – 9ª Secex
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: 9ª Secretaria de Controle Externo – 9ª Secex e 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-3
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

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

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

9.1. alertar a Diretoria do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, com fulcro no art. 250 do RI/TCU, que, como previsto no Regulamento Geral de Operações da entidade, quando da apreciação de pleitos de financiamento para projetos, seja feita análise do orçamento completo que possibilite a avaliação da conformidade de custos e a definição dos métodos e do prazo de execução, o que deverá ser feito também com relação aos projetos executivos a serem apresentados pelos entes federados postulantes a financiamentos das obras inseridas no esforço de realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, previamente à liberação de parcela que exceda 20% do total do financiamento, como previsto no Programa ProCopa Arenas;;

9.2. determinar ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, com fulcro no art. 250 do RI/TCU, que:

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

9.2.2 estenda, a todos os outros contratos de financiamentos de projetos da Copa do Mundo de Futebol de 2014, as salvaguardas inseridas na aprovação do pleito do Governo do Amazonas para a construção da Arena da Amazônia;

9.2.3 encaminhe a esta Corte de Contas, para análise de preços e quantitativos de itens, e de forma que esta Corte possa colaborar com os demais órgãos de fiscalização e controle com os quais firmou compromissos de cooperação, todos os projetos executivos das obras das arenas da Copa onde há pleito de financiamento junto ao Banco;

9.2.4 somente libere recursos, que excedam 20% do total do financiamento concedido, referentes aos estádios da Copa do Mundo de Futebol de 2014, após análise dos projetos executivos a ser empreendida por esta Corte, por meio de suas secretarias de fiscalização de obras, pois poderá vir a ser necessária eventual retificação de projetos, a exemplo do que ocorre com a Arena da Amazônia;

9.2.5 encaminhe também a esta Corte de Contas os relatórios trimestrais de acompanhamento da execução dos projetos que devem ser encaminhados à CGU, devidamente acompanhados dos relatórios trimestrais de progresso físico-financeiro do projeto, com análise qualitativa de desvios e de aspectos relevantes e críticos em seu andamento, apresentados pelos tomadores dos empréstimos;

9.2.6 promova a realização de reuniões bimestrais em que apresente ao Tribunal, por intermédio de sua 9ª Secex, a situação físico-financeira de cada um desses projetos, de forma a facilitar a interação entre as equipes de fiscalização do Tribunal e os setores do BNDES responsáveis pela aprovação e acompanhamento dos financiamentos dos projetos da Copa do Mundo de Futebol de 2014;

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio de suas secretarias de fiscalização de obras, que, concomitantemente com a análise que será empreendida pelo BNDES, ou seja, no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da entrada nesta Corte, emita manifestação sobre a conformidade de preços e quantitativos de itens sobre os projetos executivos das obras das arenas da Copa onde há pleito de financiamento junto ao Banco;

9.4. dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, bem como de cópia da Análise Expedita do Edital para a obra da Arena do Pantanal, ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, para o exercício de sua competência fiscalizatória, em observância, também, ao Protocolo de Cooperação firmado com o Tribunal de Contas da União em 11 de maio de 2010, devendo a Corte de Contas estadual representar ao TCU a qualquer tempo, tão logo sejam detectadas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais, assegurada a sua jurisdição e responsabilidade em relação à fiscalização dos recursos públicos estaduais:

9.5. dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam:

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

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

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

9.6. determinar à 9ª Secex que prossiga, em 2011, no acompanhamento das ações do BNDES de financiamento da reforma da Arena Pantanal, no âmbito do Programa Pró Copa Arenas;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 11/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 6/4/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0845-11/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral