



## **RELATÓRIO DE INSPEÇÃO N° 2/2014 – DIROH/CONIE/CONT/STC**

Interessado : Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP.  
Processo nº : 480.000.275/2013.  
Objetivo : Verificação de Procedimentos de Inexigibilidade de Licitação.

Senhor Diretor,

O presente Relatório descreve os resultados dos exames realizados em relação aos procedimentos de inexigibilidade de licitação, relativos aos Processos n<sup>os</sup> 410.001.010/2007 e 112.004.105/2010, por determinação desta Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal – STC, consoante a Ordem de Serviço n<sup>o</sup> 76/2013 – CONT/STC, de 19/06/2013.

### **I – ESCOPO DO TRABALHO**

2. Os exames foram realizados na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, no período de 21/06/2013 a 11/07/2013, com o objetivo de avaliar os procedimentos de inexigibilidade de licitação em relação aos Processos n<sup>os</sup> 410.001.010/2007 e 112.004.105/2010.

### **II – RESULTADO DOS EXAMES**

3. Seguem os resultados dos exames procedidos nos processos examinados, sendo extraída a documentação comprobatória dos atos e fatos constantes do presente documento.

#### **2.1 – FUNDAMENTOS INVÁLIDOS NA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA EXECUÇÃO DO PROJETO DE ARQUITETURA DO ESTÁDIO MANÉ GARRINCHA.**

##### **Fato**

4. O Contrato de Prestação de Serviços n<sup>o</sup> 53/2007 foi firmado entre a Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal – SO e a NOVACAP para ser executado de forma indireta, tendo por objeto, a cargo da NOVACAP, a elaboração de projeto arquitetônico executivo de reforma, ampliação, atualização e adaptação do Estádio Mané Garrincha, em Brasília-DF, visando atender às exigências da FIFA, para o Brasil sediar a Copa do Mundo de 2014. Da mesma forma, a NOVACAP celebrou o Contrato de Prestação de Serviços ASJUR/PRES 527/2007 com a empresa Castro Mello Arquitetos S/C Ltda. (CNPJ 05.247.223/0001-71), que teve por objeto a elaboração do projeto arquitetônico executivo desse empreendimento. A contratação foi realizada de forma direta, por inexigibilidade de licitação,



com amparo legal no art. 13, § 3º, e art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93. Entretanto, verificamos que a reforma não se concretizou, tendo sido elaborado um projeto para um novo estádio, com demolição total da antiga estrutura existente.

5. Nesse entendimento, observamos que o Ministério Público de Contas do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 381/2007-PG com determinação junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal para exame do Contrato nº 53/2007. O contrato foi submetido à apreciação, e, da análise resultou a Decisão nº 8238/2008. Ressalte-se que, em tal exame, conforme consta do relatório e voto do Conselheiro Manoel de Andrade, o Inspetor da 2ª ICE destaca a notícia veiculada na imprensa de que o Estádio Mané Garrincha seria implodido no início do próximo ano para construção de um novo estádio. Afirma que tal situação poderia repercutir no encaminhamento dos autos, eis que a contratação em exame foi realizada de forma direta, com amparo no art. 18 da Lei nº 5.194/66, objetivando atender a reforma e ampliação do nominado estádio, o que poderia não se consumir. Assim, sugere que a Secretaria de Obras apresente esclarecimentos acerca da possível demolição do Estádio Mané Garrincha e construção de um novo estádio, e o aproveitamento dos projetos objeto do Contrato nº 53/2007, firmado entre a Secretaria de Obras e a NOVACAP.

6. Na composição do voto, o Conselheiro define que:

[...]

Quanto à contratação direta do projeto arquitetônico, entendo que o procedimento levado a termo pela jurisdicionada decorre do artigo 18 da Lei nº 5.194/1966, que assim dispõe:

...

Art. 18. As alterações do projeto ou plano original só poderão ser feitas pelo profissional que o tenha elaborado.

Parágrafo único. Estando impedido ou recusando-se o autor do projeto ou plano original a prestar sua colaboração profissional, comprovada a solicitação, as alterações ou modificações deles poderão ser feitas por outro profissional habilitado, a quem caberá a responsabilidade pelo projeto ou plano modificado.

[...]

7. Também no voto, o posicionamento do Conselheiro em relação à demolição do estádio (negrito nosso):

[...]

Por fim, considero pertinente a preocupação do titular da 2ª ICE de solicitar esclarecimentos à Secretaria de Obras acerca da possível demolição do Estádio Mané Garrincha, segundo noticiado na imprensa, o que, **a se confirmar, configurará desperdício de recursos públicos com a contratação ora em apreço.**

[...]

8. Em outro momento, o Parecer nº 1.558/2009 do Ministério Público de Contas do Distrito Federal sugere que o Contrato nº 527/2007 e seus respectivos aditivos sejam



examinados. Vale lembrar a manifestação do Procurador Demóstenes Três Albuquerque, conforme abaixo:

[...]

Além do exame das razões de justificativa, a Unidade Técnica, nesta oportunidade, noticiou a juntada aos autos de cópias do Contrato nº 53/2007, firmado entre a Secretaria de Estado de Obras e a NOVACAP, e do Contrato nº 527/07, celebrados entre a NOVACAP e a empresa CASTRO MELLO ARQUITETOS LTDA., bem como dos diversos Termos Aditivos aos ajustes, destinados à elaboração de projeto arquitetônico executivo de reforma, ampliação, atualização e adaptação do Estádio Mané Garrincha.

Embora a Inspeção de Controle Externo tenha esclarecido que as obras de reforma do Estádio Mané Garrincha estão sendo acompanhadas nos autos do Processo nº 21.886/09, verifico que os contratos referidos no parágrafo anterior não são objeto de acompanhamento.

...

Por isso, sem embargo de concordar com a proposta da Unidade Técnica sobre a procedência das razões de justificativa, julgo imprescindível o exame dos contratos e de seus termos aditivos juntados aos autos, tendo em vista o longo tempo transcorrido desde a celebração dos ajustes para a elaboração do projeto arquitetônico e a quantidade excessivos aditamentos aos contratos originais.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas, em parcial concordância com a Unidade Técnica, opina por que sejam consideradas procedentes as razões aduzidas pelos responsáveis, com o acréscimo do parágrafo anterior.

[...]

9. Ainda do Parecer supracitado:

[...]

A demora na conclusão do projeto arquitetônico pode ter levado a Administração Pública local a iniciar o processo de pré-qualificação sem os requisitos essenciais para a licitação e fundamentais para que os licitantes interessados conheçam com precisão a obra a ser prestada.

[...]

10. Em continuidade, quando do exame pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal do Edital de Pré-Qualificação nº 01/2009-ASCAL/PRES para a contratação de obras de reforma e ampliação do Estádio Mané Garrincha pela NOVACAP, foi exarada a Decisão nº 1182/2010, com decisão acerca do cumprimento do item II da Decisão nº 8238/2008. Destaca-se que, nem a Decisão nº 8238/2008 nem tampouco a Decisão nº 1.182/2010 reportam-se à inexigibilidade de licitação aplicada ao Contrato nº 53/2007.

11. O Processo nº 21.886/09 do Tribunal de Contas do Distrito Federal trata do exame do edital de Pré-qualificação nº 01/2009-ASCAL/PRES para a execução de obras e serviços visando à adequação do Estádio Mané Garrincha às exigências da FIFA. Importante lembrar que, embora as obras de reforma do Estádio Mané Garrincha estejam sendo acompanhadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal nos autos de tal processo, não são



objeto de acompanhamento o Contrato nº 53/2007 - firmado entre a Secretaria de Estado de Obras e a NOVACAP, e o Contrato nº 527/07 - celebrado entre a NOVACAP e a empresa CASTRO MELLO ARQUITETOS LTDA., bem como os diversos aditivos, destinados à elaboração de projeto arquitetônico executivo de reforma, ampliação, atualização e adaptação do Mané Garrincha.

12. O motivo determinante da inexigibilidade de licitação – a reforma – sustenta a validade do ato administrativo. Este foi o motivo fundamentado pelo artigo 18 da Lei nº 5.194/1966, que trata de alterações do projeto original do estádio. Porém, não há que se falar em projeto original quando a obra foi de todo demolida, quando o projeto contratado trata de projeto novo, portanto, não aplicável à lei que fundamenta a reforma. Vale dizer que a teoria dos motivos determinantes impõe que, uma vez declarado o motivo determinante, este deve ser respeitado, pois vincula a Administração Pública ao alegado. O motivo há de ser legal, verdadeiro, e compatível com o resultado. A validade do ato administrativo depende da verdade dos motivos alegados, pois a teoria dos motivos determinantes não condiciona a existência do ato, mas sim sua validade. O ato é válido se os motivos realmente ocorreram e o justificaram. Senão, vejamos:

[...]

Consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido (MS 15.290/DF, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 26.10.2011, DJe 14.11.2011).

[...]

13. A NOVACAP celebrou tal contrato por inexigibilidade de licitação sob o argumento de reforma do Estádio Mané Garrincha, e conseqüente obediência às normas legais. Os gestores afirmaram que o contrato firmado com a empresa CASTRO MELLO, à época, ocorreu devido à existência de direitos autorais, o que se concretizou como inválido, considerando que o Estádio Mané Garrincha foi demolido na totalidade. Atente-se aos ditames da Lei nº 9784 de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo:

[...]

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

...

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

...

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e **congruente**... (grifo nosso).

[...]

14. O estádio anteriormente existente foi 100% demolido, e o projeto de arquitetura concretizou-se na realidade como um projeto para um novo estádio, o que inviabiliza a tese de reforma, descaracterizando a alegação de reforma para contratação sob a forma de



inexigibilidade, faltando adequação lógica entre as razões expostas e o resultado alcançado. A reforma como motivo para contratação do projeto de arquitetura por inexigibilidade seria logicamente válida se de fato a contratação tratasse de reforma, ou seja, a fundamentação alegada seria válida para o caso de reforma do estádio. Porém, a contratação se concretizou como um novo projeto de arquitetura para uma nova obra, resultando numa argumentação inválida do motivo da contratação.

15. Senão, vejamos a notícia da implosão do Estádio Mané Garrincha, gerando o seguinte posicionamento do Inspetor da 2ª ICE ao Presidente do TCDF, quando em análise do Processo nº 25.360/2007:

[...]

Oportuno destacar que recentemente a imprensa noticiou que o estádio Mané Garrincha será implodido no início do próximo ano para construção de um novo estádio. Tal situação poderá repercutir no encaminhamento dos presentes autos, eis que a contratação em exame foi realizada de forma direta, com amparo no art.18 da Lei nº 5194/66, objetivando atender a reforma e ampliação do nominado estádio, **o que poderá não se consumir.** (grifo nosso).

[...]

16. O objetivo de atender a reforma e ampliação do Estádio Mané Garrincha de fato não se consumou. A mudança de reforma para nova obra deu-se pela demolição da parte da arquibancada superior restante, em função das exigências da FIFA por não atendimento do projeto quanto às normas referentes ao tempo de evacuação do público e em relação aos vomitórios, assim como quanto à inclinação da arquibancada, e também quanto ao espaço para mídia sob o mesmo espaço. A arquibancada superior aproveitada no projeto representava 19,40% da arquibancada superior total a ser construída, conforme dados da Nota Técnica à fl. 74 do Processo nº 112.004.105/2010. Desta forma, houve a substituição dessa estrutura existente por uma arquibancada nova, conforme consta da mesma nota técnica:

[...]

Considerando que a parte existente da arquibancada superior tem apenas 4.267,67 m<sup>2</sup>, ou seja, 19,40% da arquibancada superior total a ser construída...

Verificamos que a solução técnica que melhor se apresenta e que trará maior benefício para a obra é a sua substituição por um novo trecho a ser edificado com as mesmas características dos trechos leste, norte e sul, padronizando a estrutura de forma sistêmica e com maior eficiência tecnológica.

Desta forma, propomos a substituição do trecho oeste da arquibancada superior existente por novo componente estrutural dentro dos parâmetros de viabilidade recomendados pela FIFA e atendimento ao tempo máximo de 8 minutos para evacuação de público.

[...]

17. Por outro lado, torna-se importante lembrar que essa arquibancada superior existente e aproveitada no projeto de arquitetura do estádio, bem como utilizada como



fundamento para tratar o empreendimento como reforma, correspondia a aproximadamente 9,7% do total do projeto a ser desenvolvido. Além disso, as informações técnicas da evacuação do público no tempo de até 8 minutos e da visibilidade já eram conhecidas pela NOVACAP e exigidas pela FIFA desde os estudos preliminares, conforme tratado anteriormente. Dessa forma, entendemos que não havia motivos para contratação direta, tendo em vista o pouco aproveitamento da estrutura existente e suas deficiências em relação às questões de visibilidade e evacuação, sendo questões conhecidas de longa data.

18. Ainda assim, a NOVACAP contratou o projeto de arquitetura para reforma, e aguardou pela negativa da FIFA em aceitação do projeto, ao invés de abrir um processo licitatório para o projeto arquitetônico de um novo estádio, devidamente adequado às exigências estabelecidas no Caderno de Encargos da FIFA. Destaca-se que, ao término do contrato, a NOVACAP contratou a mesma empresa autora do projeto não aprovado pela FIFA para uma readequação do projeto sob a alegação da necessidade de atendimento às exigências da FIFA.

[...]

Assim como ao Judiciário compete fulminar todo o comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar dos limites de liberdade que lhe assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária." (Celso Antônio Bandeira de Mello, in Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 15ª Edição.)

[...]

19. Assim sendo, entendemos que a reforma do Estádio Mané Garrincha não era viável desde o início da concepção do projeto, implicando na ausência de sustentação do motivo determinante para a contratação na modalidade de inexigibilidade de licitação.

## 20. **Causa**

Realizar inexigibilidade de licitação com fundamento em reforma, em respeito à direitos autorais, sendo essa motivação inválida quando da demolição completa do objeto, tendo em vista a possibilidade de conhecimento prévio dos problemas que ensejaram a demolição.

## 21. **Consequência**

Invalidação da contratação direta de empresa para elaboração de projetos, conforme teoria dos motivos determinantes.



## 22. Manifestação do Gestor

Em atenção ao Relatório Preliminar de Inspeção nº 2/2013 – DIROH/CONIE/CONT/STC a Unidade informou:

O citado Relatório sustenta que o motivo determinante para a contratação do projeto executivo de arquitetura para reforma, ampliação, atualização e adaptação do Estádio Nacional de Brasília (Mané Garrincha), por inexigibilidade de licitação, **a reforma**, não se concretizou, com a demolição total da antiga estrutura existente.

Isto porque, a reforma fundamentou a contratação por inexigibilidade de licitação, conforme Art. 18, da Lei nº 5.194/1 966, senão vejamos:

Art. 18. As alterações do projeto ou plano original só poderão ser feitas pelo profissional que o tenha elaborado.

Parágrafo Único. Estando impedido ou recusando-se o autor do projeto ou plano original a prestar sua colaboração profissional, comprovada a solicitação, as alterações ou modificações deles poderão ser feitas por outro profissional habilitado, a quem caberá a responsabilidade pelo projeto ou plano modificado."

Além disso, conforme consta no §12 do Relatório Preliminar:

Porém, não há que se falar em projeto original quando a obra foi de todo demolida, quando o projeto contratado trata de projeto novo, portanto, não aplicável a Lei que fundamenta a reforma. Vale dizer que a teoria dos motivos determinantes impõe que, uma vez declarado o motivo determinante, este deve ser respeitado, pois vincula a administração Pública ao legado. O motivo há de ser legal, verdadeiro, e compatível com o resultado. A validade do ato administrativo depende da verdade dos motivos alegados, pois a teoria dos motivos determinantes não condiciona a existência do ato, mas sim sua validade. O ato é válido se os motivos realmente ocorrerem e o justificarem."

Segue adiante no §13 do citado Relatório:

A NOVACAP celebrou tal contrato por inexigibilidade de licitação sob o argumento de reforma do Estádio Mané Garrincha, e consequente obediência das normas legais. Os gestores afirmaram que o contrato firmado com a empresa CASTRO MELLO, à época, ocorreu devido a existência de direitos autorais, o que se concretizou como inválido, considerando que o Estádio Mané Garrincha foi demolido na sua totalidade."

Preliminarmente, informamos que a contratação da empresa CASTRO MELLO teve amparo legal no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como no art. 13, §3º, e art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, conforme Parecer Técnico favorável da Assessoria Jurídica desta Companhia, (Doc.01).

Ou seja, realizou-se a contratação de serviço técnico especializado por inexigibilidade de licitação, condicionada a participação e assinatura do arquiteto Eduardo Castro Mello, conforme determina §3º do art. 13, da Lei nº 8.666/93 - **autor do projeto original do estádio**:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a;



§3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificção de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.”

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;”

Assim, de acordo com a legislação e pelo descrito nos artigos citados acima, é inexigível a licitação nos casos de prestação de serviços técnicos especializados, sendo obrigatória a participação do profissional de notória especialização, de maneira pessoal e integral.

Diante das argumentações dessa Secretaria de Transparência, entendemos ser imprescindível conhecer o contexto em que se deu a contratação do escritório Castro Mello para elaboração do projeto de arquitetura de reforma do Estádio Nacional de Brasília, bem como o histórico dos fatos relativos a Copa do Mundo.

Abaixo seguem alguns marcos históricos de eventos relativos a Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014, com a cronologia da candidatura do Brasil a Copa do Mundo de 2014, obtida do site do Jornal Zero Hora, de Porto Alegre, no seguinte endereço eletrônico

<http://zerohoracli.crbs.com.br/rs/noticia/2007/10/cronologia-da-candidatura-do-brasil-a-copa-do-mundo-de-2014-1662987.html>

13 de dezembro de 2006: a CBF oficializa a candidatura do Brasil para sediar a Copa do Mundo de Futebol 2014.

13 de abril de 2007: o Brasil confirmado como único candidato a sede da Copa do Mundo de Futebol 2014.

20 de abril de 2007: CONTRATAÇÃO DO ESCRITÓRIO CASTRO MELLO ARQUITETOS LTDA PARA DESENVOLVIMENTO DAS DIRETRIZES E ESTUDO PRELIMINAR DO ESTADIO, conforme Contrato ASJURIPRES nº 505/2007 a partir de solicitação da Secretaria de Estado de Obras em 05/03/2007 a NOVACAP. (Doc. 02)

7 de maio de 2007: o ministro Orlando Silva recebe 23 representantes da presidência e de outros 12 ministérios para discutir como o Brasil atenderá as exigências da FIFA para sediar a Copa de 2014.

9 de maio de 2007: Ricardo Teixeira apresenta, no Rio de Janeiro, o Seminário Brasil-2014, que aponta os principais pontos para que o país possa receber a Copa do Mundo.

15 de junho de 2007: o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assina documento em que o Governo se compromete a cumprir 11 aspectos exigidos pela FIFA para a realização do Mundial de 2014.

09 de julho de 2007: CONTRATAÇÃO DO ESCRITÓRIO CASTRO MELLO ARQUITETOS LTDA PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO DE



ARQUITETURA DO ESTÁDIO, conforme Contrato ASJURIPRES nº 527/2007, a partir de solicitação da Secretaria de Estado de Obras em 17/05/2007 a NOVACAP. (Doc. 03)

31 de julho de 2007: Em evento na sede da FIFA em Zurique, Ricardo Teixeira entrega ao presidente da FIFA, Joseph Blatter, a proposta da candidatura brasileira para receber a Copa de 2014.

17 de agosto de 2007: O presidente do Comitê de Candidatura Brasil-2014, Ricardo Teixeira, participa do Encontro Preparatório para Inspeção da FIFA nas 18 cidades candidatas a organizar os jogos da Copa do Mundo de 2014. As cidades brasileiras candidatas são Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Maceió, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife/Olinda (PE), Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

22 de agosto de 2007: A Comissão de Inspeção da FIFA, responsável por avaliar as cidades candidatas a sediar a Copa do Mundo de 2014, inicia as visitas às cidades que concorrem para receber os jogos da competição.

24 de agosto de 2007: As cidades de Fortaleza, Recife/Olinda, Salvador, Maceió e Natal apresentam suas candidaturas para receber jogos da Copa do Mundo de 2014 a Comissão de Inspeção da FIFA.

25 de agosto de 2007: As cidades de Florianópolis, Curitiba, Cuiabá, Campo Grande e Goiânia apresentam a Comissão de Inspeção da FIFA suas candidaturas para receber jogos do Mundial de 2014.

26 de agosto de 2007: As cidades de Manaus, Rio Branco e Belém defendem suas candidaturas para receber jogos da Copa de 2014.

27 de agosto de 2007: A Comissão de Inspeção da FIFA visita Brasília. Durante uma reunião com os cinco representantes da FIFA no Palácio do Planalto, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva diz que fará o que for preciso para que o Brasil receba o Mundial-2014.

28 de agosto de 2007: A Comissão de Inspeção da FIFA visita Belo Horizonte, onde é recebida pelo governador mineiro Aécio Neves.

29 de agosto de 2007: A Comissão de Inspeção da FIFA visita São Paulo onde se reúne com o governador José Serra e o prefeito da capital Gilberto Kassab.

30 de agosto de 2007: A Comissão de Inspeção da FIFA visita Porto Alegre acompanhada do presidente da CBE Ricardo Teixeira, e vistoria a cidade.

31 de agosto de 2007: A delegação da FIFA encerra, no Rio de Janeiro, a sua inspeção das 18 cidades candidatas a receber jogos da Copa de 2014.

2 de outubro de 2007: Ricardo Teixeira entrega ao presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, uma cópia do projeto brasileiro para receber o Mundial de 2014.

12 de outubro de 2007: Joseph Blatter manifesta descontentamento com a candidatura única do Brasil à Copa do Mundo de 2014.



22 de outubro de 2007: o presidente Luiz Inácio Lula da Silva confirma viagem à Suíça para acompanhar a última apresentação do Brasil como candidato a receber o Mundial de 2014.

25 de outubro de 2007: Uma comitiva formada pelos Governadores Eduardo Braga (AM), Alcides Rodrigues (GO), Ana Júlia Carepa (PA), José Serra (SP), Sérgio Cabral (RJ), Aécio Neves (MG), Binho Marques (AC), José Roberto Arruda (DF), Jacques Wagner (BA), Cid Gomes (CE), Blairo Maggi (MT) e Eduardo Campos (PE) anuncia viagem a Zurique para defender suas capitais como sedes dos jogos do Mundial.

26 de outubro de 2007: A Comissão da FIFA que visitou o país divulga relatório afirmando que o Brasil tem condições de organizar uma Copa do Mundo excepcional em 2014. No entanto, os inspetores disseram que nenhum dos estádios do país seria apropriado para a realização da Copa do Mundo no estágio em que se encontram.

27 de outubro de 2007: Os membros do Comitê Executivo da FIFA, escolhidos para decidir se o Brasil receberá a Copa do Mundo de 2014, começam a se reunir em um hotel de Zurique, na Suíça.

26 de outubro de 2007: Orlando Silva afirma que a Copa do Mundo de 2014 será a oportunidade de desenvolvimento de que o Brasil necessita, tanto para a modernização dos estádios de futebol como para a infraestrutura dos municípios.

30 de outubro de 2007: A FIFA anuncia oficialmente o Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014. "O país recebe a competição pela segunda vez após 64 anos."

É importante destacar, que para a escolha das 12 cidades sede da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014, aconteceram os seguintes fatos marcantes, conforme informação obtida do site do Globo Esporte no endereço eletrônico:

<http://globoesporte.globo.com/Esportes/Noticias/Futebol/0..MUL1177312-9825.00-BRASIL+CONHECE+AS+CIDADES+QUE+RECEBERAO+PARTIDAS+DA+COPA+DE.html>

**Durante o ano de 2008**, especulou-se se seriam 10 ou 12 cidades-sede no torneio. Em janeiro passado, Joseph Blatter confirmou que seriam 12 e justificou a sua decisão pela dimensão continental do Brasil. No fim do mesmo mês, iniciaram-se as inspeções da FIFA as 17 cidades candidatas." (grifamos)

2 de janeiro de 2009 -É fundado o Comitê Organizador Local (COL) da Copa do Mundo da FIFA. Trata-se de uma entidade privada, com recursos da FIFA, que ajuda na organização da competição.

31 de maio de 2009: A FIFA anuncia, em Nassau (BAH), as 12 cidades que sediarão jogos da Copa do Mundo da FIFA 2014: Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus. Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Conforme informação do mesmo site:

O próximo passo para as escolhidas será num seminário de 8 a10 de junho, no Rio de Janeiro. Os projetos serão analisados mais detalhadamente e, em função dos relatórios da FIFA realizados durante as inspeções, possíveis alertas serão feitos.



Essas 12 cidades já terão um quadro do que terão de fazer especificamente quanto a estádios. Vamos nos reunir com as cidades e com algumas pessoas do Governo Federal, para encaminhar o projeto. Agora é que está começando efetivamente a Copa do Mundo, portanto se iniciam também as cobranças - afirmou Ricardo Teixeira, em entrevista ao SporTV.'

23 de março de 2010: O Tribunal de Contas do Distrito Federal aprovou esta contratação, conforme pode ser constatado na Decisão nº 1182/2010 de que trata o Processo nº 25.360/2007 daquela Corte de Contas. (Doc.04).

Constata-se, assim, que se passaram mais de dois anos entre os estudos iniciais em 03/05/2007 e a definição das cidades-sedes da Copa do Mundo de 2014, em 31/05/2009.

E ainda, a criação do Comitê Organizador Local (COL) da Copa do Mundo da FIFA somente ocorreu em 02/01/2009, quando ficou estabelecido que "os projetos serão analisados mais detalhadamente e, em função dos relatórios da FIFA.

Portanto, após todo esse período, outras análises mais detalhadas seriam realizadas pela entidade maior do futebol mundial, conjuntamente com o COL, como declarado pelo senhor Ricardo Teixeira.

Logo, fica comprovado aqui, por informações prestadas pelas autoridades da FIFA, que os projetos poderiam sofrer modificações - o que na realidade ocorreu!

Em 20.01.2009, foram solicitadas alterações da Gerência de Projeto - Gerência Copa do Mundo 2014, conforme Ofício nº 024/2009/GCM, excluindo o 5º subsolo, dentre outras modificações no projeto de arquitetura. (Doc.05)

Naquela ocasião, passados 549 dias da sua contratação (09/07/2007), o projeto já havia sido concluído e aprovado, em 30.04.2008, em consulta previa pelo Corpo de Bombeiros do DF, conforme fls. 1005 a 1056 dos autos da contratação.

Naquele momento, faltava apenas a formalização da aprovação na Administração Regional de Brasília, tendo em vista que as normas específicas do lote do Setor Esportivo estavam sendo criadas pela SEDHAB, e o Estádio estar inserido nesta gleba.

Portanto, é importante destacar que o projeto de arquitetura já havia sido concluído e recebido pela NOVACAP, de acordo com as normas técnicas em vigor a época.

Outra questão levantada no Relatório Preliminar de Inspeção nº 02/2013-DIROH/CONIE/CONT/STC, de 13 de setembro de 2013, refere-se a permanência da arquibancada superior do antigo Estádio Mané Garrincha na primeira versão do projeto de arquitetura de readequação. Para isso, seguem os esclarecimentos.

O projeto original do Estádio, concebido em 1973 e construído parcialmente em 1974, previa uma capacidade de público superior a atualmente executada, projetado à época com capacidade para 110.000 pessoas, possuindo em seu desenho a construção de arquibancada superior em todo o seu perímetro.

Entretanto, naquela ocasião, só foi implantado parte do projeto original, resultando numa capacidade de público de 45.000 espectadores, conforme desenhos e foto.



O estádio permaneceu com essa capacidade de público até maio de 2010, quando a NOVACAP iniciou os trabalhos de demolições e, em seguida, em julho, a obra de adequação do Estádio para a Copa do Mundo FIFA 2014 foi contratada.

É importante destacar que, desde 2007 a concepção do projeto arquitetônico, assim como as diretrizes básicas adotadas levaram em consideração as normas técnicas vigentes, os parâmetros urbanísticos de Brasília, tombada como patrimônio mundial pela UNESCO, e os parâmetros determinantes do caderno e recomendações técnicas da FIFA, existentes a época.

As aprovações do projeto pela FIFA e pelo COL somente foram melhor detalhadas após à realização de diversos seminários junto a todas as sedes da Copa do Mundo FIFA 2014, os quais intensificaram após a Copa do Mundo da África de 2010.

Ressaltamos que os parâmetros adotados nos estudos iniciais pelo Escritório Castro Mello foram obtidos do livro de normas e requerimentos FIFA 4ª Edição 2007, em vigor a época, e elaborado após a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2006 na Alemanha.

Portanto, o projeto de 2007 (versão 01) já contemplava uma arquitetura totalmente definida, com previsão de capacidade de público de cerca de 70.000 espectadores, atendendo aos requisitos de Estádio para abrigar a abertura, as semifinais e também o encerramento de Copa do Mundo para um público de no mínimo 60.000 pessoas.

Tal projeto foi licitado e teve seu tramite de aprovação finalizado nos Órgãos competentes em 07 de outubro de 2010, o que permitiu a obtenção do alvará de construção da obra do Estádio Nacional de Brasília.

Em razão da obtenção das aprovações na FIFA e nos órgãos competentes do Distrito Federal, tais como Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, Administração Regional de Brasília, e consultas as concessionárias de energia, de água e esgoto, águas pluviais, e de telefone, foi encerrado o contrato de elaboração do projeto de arquitetura e de fundações e estrutura, em razão da formalização da aprovação do projeto de arquitetura em 07 de outubro de 2010.

Após o encerramento do contrato do projeto de arquitetura e os trâmites de aprovação, iniciou-se as primeiras visitas ocorridas no canteiro de obras do Estádio Nacional de Brasília por membros do Comitê Local e da FIFA, onde foram apresentadas recomendações para melhorias nas condições de visibilidade do público das arquibancadas superiores, haja vista problemas ocorridos na Copa do Mundo 2010, da África do Sul.

Essas solicitações de adequação nos projetos foram recomendadas para todas as arenas (Doc.06), a fim de manter melhores condições técnicas das construções de estádios no Brasil.

Para garantir o cumprimento ao Acordo Internacional firmado entre a FIFA e o Governo Brasileiro e o Governo do Distrito Federal e atender as recomendações ora apresentadas, os autores dos projetos elaboraram estudo preliminar, que resultou na nota técnica sobre melhorias a serem incorporadas ao projeto de Brasília. (Doc.07).

Ressaltamos, no entanto, que a incorporação de parâmetros renovados nos códigos da FIFA a partir das experiências resultantes da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2010, na África do Sul, somente foi oficializada na nova versão do documento editada em 2011.



Logo, somente em setembro de 2010, após recomendações resultantes das visitas técnicas do LOC/FIFA ocorridas em setembro de 2010, o Governo do Distrito Federal conheceu as alterações de exigências no que diz respeito à locação das placas de propaganda: pois a FIFA recomendou, naquela ocasião, a todas as cidades sede, que considerassem a colocação de placas de propaganda de 1,00 m de altura a 4,00 m do campo, ao longo da linha do gramado.

Conforme matéria publicada no bloco do Trivela (<http://trivela.uol.com.br/blog/lado-b/10-centimetros-impactantes>), essas alterações propostas pela FIFA foram impactantes para os projetos de diversas arenas, por interferir na visibilidade dos torcedores. (Doc.08)

Como consequência dessa recomendação imposta pela FIFA, alterando a disposição das placas de propaganda, inviabilizou-se a utilização do trecho de arquibancada existente do antigo Estádio, considerada no projeto de arquitetura versão 01.

Ou seja, inicialmente os estudos desenvolvidos pela empresa Castro Mello consideraram o aproveitamento das arquibancadas superiores existentes e a complementação de todo anel do bowl com arquibancadas novas, no mesmo padrão e com mesma inclinação do projeto original de 1973.

Entretanto, com a exigência da FIFA e somente por causa dessa exigência, oriunda de estudos pós Copa da África do Sul, tornou-se inviável a permanência da antiga arquibancada, haja vista o prejuízo à visibilidade dos espectadores.

Deste modo, fica demonstrado que a NOVACAP, a época da contratação do projeto de arquitetura, em 09 de julho de 2007 e a época de sua conclusão em 07/10/2010, não detinha a informação da necessidade futura de demolição da arquibancada superior, que se encontrava em condições de recuperação para aproveitamento, na ocasião de elaboração do projeto de adequação do Estádio Mané Garrincha, estando as premissas originais da contratação plenamente justificadas de acordo com as informações disponíveis por ocasião da contratação da empresa Castro Mello.

## 23. **Análise do Controle Interno**

24. Primeiramente, vale destacar que a inexigibilidade não foi efetuada simplesmente pela aplicação do §3º do art. 13, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que a contratação não apresenta inviabilidade de competição por notória especialização. A inviabilidade de competição foi estabelecida pelo enquadramento do empreendimento como reforma e necessidade de respeito aos direitos autorais do projeto original, conforme estabelecido no art. 13, § 3º, e art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, bem como do art. 18 da Lei nº 5.194/66. Dessa forma, fica claro no processo que o TCDF autorizou a continuidade da contratação direta considerando a indicação de reforma e o respeito aos direitos autorais do escritório CASTRO MELLO.

25. Por outro lado, a NOVACAP alega que somente após a Copa do Mundo da África do Sul de 2010, ou seja, após a entrega e recebimento dos projetos, a FIFA solicitou alterações em relação às placas de sinalização e publicidade, bem como melhorias em relação à visibilidade dos torcedores, o que determinou a demolição da estrutura a ser aproveitada.



Contudo, entende-se que a estrutura da arquibancada aproveitada para tratar o empreendimento como reforma não possuía condições de aproveitamento desde os estudos preliminares.

26. Esse entendimento decorre não só pelas questões de visibilidade como a empresa procura estabelecer, mas principalmente pela decisão da administração em aproveitar menos de 10% de uma estrutura erguida na década de 70, cujas características não atendiam o escoamento do público em tempo hábil pelos vomitórios, bem como já se conheciam as dificuldades de recuperação, conforme estudo do escritório Falcão Bauer, inclusive em relação às questões não aprofundadas no estudo acerca da ocorrência de “som cavo”. Assim, a administração utilizou o argumento inválido da reforma para contratação direta da empresa CASTRO MELLO, tendo em vista os direitos autorais do projeto original, sendo conhecida desde os estudos preliminares a inviabilidade de aproveitamento da estrutura projetada em 1973.

27. **Recomendação**

- Instaurar procedimento para apurar as responsabilidades na contratação de licitação por inexigibilidade dos projetos arquitetônicos do Estádio Mané Garrincha - Contratos 53/2007 e 527/2007, considerando que os fundamentos para a reforma se mostraram inválidos, em face da demolição posterior total do antigo estádio por deficiências alegadas e conhecidas desde o estudo preliminar.

**2.2 – PLANEJAMENTO INADEQUADO NA ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS PRELIMINARES E PROJETOS EXECUTIVOS DE ARQUITETURA DO NOVO ESTÁDIO MANÉ GARRINCHA, COM NECESSIDADE DE READEQUAÇÕES ONEROSAS E SUPORTADAS EXCLUSIVAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

**Fato**

28. Em relação aos Processos n<sup>os</sup> 410.001.010/2007 e 112.004.105/2010, Contratos n<sup>os</sup> 505/2007, 527/2007 e 505/2011, no valor total de R\$2.499.061,38, cujo objeto foi a execução dos estudos preliminares e projetos de arquitetura executivo para o novo estádio Mané Garrincha, foi constatado que a NOVACAP e a empresa contratada Castro e Melo não realizou adequadamente os estudos demandados pela FIFA para aproveitamento da estrutura existente, principalmente em relação às questões de visibilidade, evacuação do público e áreas destinadas às mídias, resultando em readequação onerosa suportada exclusivamente pela administração pública.

29. A segunda readequação do projeto, Contrato n<sup>o</sup> 505/2011, no valor de R\$495.000,00, deveria ter sido tratada como correção das falhas dos projetos entregues pela contratada, já que a empresa de arquitetura foi responsável direta pelo descumprimento das



exigências da FIFA, das especificações e normas técnicas de segurança. Além disso, a contratação da readequação dos Projetos de Estrutura e Complementares, Contrato nº 712/2011, no valor de R\$ 487.000,00, também foram decorrentes das deficiências de planejamento e das falhas do projeto de arquitetura, sendo equivocadamente pago pela administração pública, conforme detalharemos a seguir.

30. Primeiramente, vale informar que a empresa de arquitetura Castro e Melo emitiu laudo em 24 de abril de 2007, folhas 120 a 146, após a realização dos estudos preliminares, informando que havia a possibilidade de utilização de parte da estrutura existente do antigo Estádio Mané Garrincha, especificamente em relação às arquibancadas superiores e inferiores, atestando a compatibilidade entre partes da estrutura existente e o restante a ser dimensionado, inclusive em relação à visibilidade, senão vejamos:

[...]

As construções existentes serão reaproveitadas em parte, (blocos de arquibancadas superiores e intermediárias), compondo o novo espaço.

O nível do campo atual será rebaixado em aproximadamente 3,00m de altura de forma a permitir uma ampliação do nível inferior de arquibancadas, permitindo maior aproximação do público ao espetáculo.

A curva de visibilidade original do estádio estava calculada em função da pista de atletismo. Com a eliminação e o rebaixamento do campo as arquibancadas superiores e as intermediárias mantêm suas estruturas com perfeita visibilidade para o campo de futebol de 105m x 68m.

Foram introduzidos novos acessos para o público sendo que para as arquibancadas superiores e inferiores substituindo as escadas por rampas circulares com 4m de largura e 8% de inclinação. Para a arquibancada intermediária o acesso será em nível, direto da circulação externa do estádio.

No espaço hoje existente entre a arquibancada intermediária e a superior foram criadas a área de mídia com as cabines de transmissão e áudio e tv; estúdio; salas de trabalho e longe no nível do térreo e no pavimento inferior, primeiro subsolo, foi instalada a nova área VIP com as tribunas para autoridades e áreas de apoio. Estes dois setores estão localizados no lado oeste do estádio, junto ao eixo transversal do campo, com as melhores condições de visibilidade para o campo. O acesso pode ser feito diretamente por escadas e elevadores desde o estacionamento interno ao estádio no terceiro e quarto subsolo.

[...]

31. Posteriormente, a mesma empresa foi contratada para desenvolvimento dos projetos arquitetônicos executivos, tendo a proposta encaminhada em 24 de abril de 2007, folhas 553 a 558, a descrição de que os projetos seguirão “as exigências e normas específicas da FIFA para realização do mundial de 2014, com capacidade para 77.000 lugares”.

32. Além disso, afirma que as reformulações são necessárias para:

[...] aumento de sua capacidade, cobertura total de todas as arquibancadas, eliminação da pista de atletismo para maior aproximação do público ao campo de



jogo e adaptação de seus espaços internos de forma a atender a todas as exigências do Caderno de Encargos da FIFA, específico para esta competição. [...]

33. No mesmo entendimento, foi solicitada a primeira readequação do projeto de arquitetura em que foi pedida as seguintes mudanças:

[...] a retirada do 5º subsolo, remanejamento das dependências do 4º subsolo para implantação de zona mista e dois vestiários para atletas e árbitros, retirada do fosso de isolamento da área de jogo, adequação das arquibancadas inferiores para aproximação da área de jogo, eliminação de parte do estacionamento interno e redução da compartimentação da área destinada aos camarates e lounges já existentes em projeto.

[...]

34. Essas mudanças começaram com a elaboração do Termo de Referência de novembro de 2010, folhas 101 a 111, inclusive com a descrição de que:

[...] os trabalhos técnicos só serão considerados concluídos quando analisados e aprovados pelo fiscal do contrato, entregues as respectivas ART's e dado o "De Acordo da FIFA.

[...]

35. Além disso, vale destacar que esse termo proposto não descreve detalhadamente os serviços a serem executados pela contratada, sendo apresentado texto padrão de outros serviços executados pela NOVACAP.

36. Por outro lado, tendo em vista a demora na aprovação pela Administração Regional dos projetos entregues à NOVACAP, bem como pela demora no recebimento das parcelas contratuais, a empresa contratada emitiu declaração de que:

[...] assumimos toda a responsabilidade quanto a possíveis alterações e ou adequações que, por ventura, venham a ser solicitadas pela administração de Brasília no momento do carimbo de aprovação, bem como estaremos efetuando a coordenação do projeto estrutural que se encontra ainda em execução, sem ônus adicionais ao nosso contrato, bem como, cumprimos todas as exigências até o momento advindas da análise do projeto nos órgãos competentes.

[...]

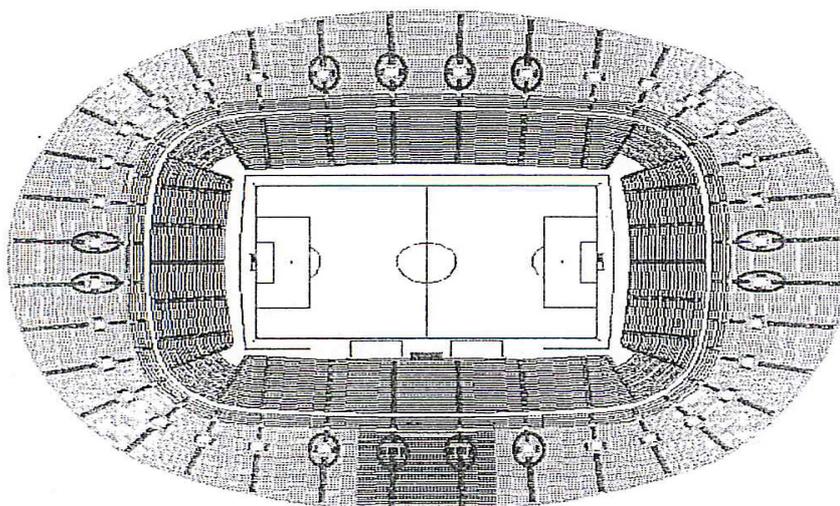
37. Dessa análise, entendemos que a obrigação da empresa contratada não se restringiu à aprovação do projeto de arquitetura na Administração Regional, mas a sua aprovação em todos os órgãos competentes e entidades envolvidas na realização da copa de 2014, inclusive a FIFA com suas exigências, seu caderno de encargos e as normas técnicas aplicáveis pelo *Green Guide – To Safety at Sports Grounds*, documento técnico balizador da construção de Estádios de Futebol desde 1973. A aprovação do projeto de arquitetura nos órgãos públicos do Distrito Federal não poderia ser suficiente para desobrigar a contratada das correções impostas pela FIFA, tendo em vista as especificidades e experiência da entidade na

realização desse tipo de evento e o fato de que os seus parâmetros de exigência já eram conhecidos antes mesmo do desenvolvimento dos trabalhos preliminares.

38. Ao contrário desse entendimento, a NOVACAP encaminha à empresa de arquitetura Carta nº 104/2010-DE, de 08 de novembro de 2010, folha 71, após a avaliação negativa da FIFA em relação aos projetos de arquitetura, em que solicita a verificação de estudo no projeto de arquitetura para atendimento da visibilidade total dos espectadores, áreas exclusivas de imprensa, melhoria na evacuação do estádio, dentre outros quesitos, tudo para atender recomendações da LOC/FIFA e visando não prejudicar o andamento normal das obras de execução. Como dito anteriormente, as questões levantadas para essa segunda readequação já eram conhecidas desde o estudo preliminar e foram decorrentes do aproveitamento da arquibancada superior proposto pela empresa de arquitetura contratada.

39. A Carta encaminhada pela NOVACAP à Castro e Melo estava embasada pelo Estudo de Fluxo de Multidões – Estádio Nacional de Brasília (Estádio Mané Garrincha), relatório de outubro de 2010, preparado por Steer Davis Gleave, folhas 57 a 69, contratado da Secretaria de Obras para prestar consultoria especializada em Fluxo de Multidões para o projeto do referido Estádio. Nele estão descritos as análises dos Vomitórios, ou seja, a abertura ideal e distâncias do público em relação a ela para evacuação da área de assentos até um local “relativamente seguro” em aproximadamente 8 minutos. Além disso, o estudo descreve 12 vomitórios no projeto de arquitetura apresentado pela empresa de arquitetura e aprovado pela NOVACAP em que os tempos de evacuação são maiores que 8 minutos, sendo quatro na ala oeste, quatro na ala leste, dois na norte e dois na sul, conforme imagem a seguir retirada do referido estudo.

FIGURA 3.1 VOMITÓRIOS DO NÍVEL 03 QUE APRESENTARAM TEMPOS DE EVACUAÇÃO MAIORES QUE 8 MINUTOS





40. Verificamos que os estudos do Consultor foram embasados pelo *Green Guide – To Safety at Sports Grounds*, documento utilizado desde 1973, ou seja, como dito anteriormente, os mesmos parâmetros existentes desde os estudos preliminares. Por outro lado, os problemas apresentados em relação aos vomitórios não foram apenas na área oeste em que seria aproveitada a arquibancada superior do antigo estádio, mas ao longo de toda a estrutura nova projetada. A empresa apresentou os estudos preliminares e depois o projeto executivo de arquitetura com problemas conhecidos desde a concepção dos trabalhos, sendo realizada a segunda readequação e pago o valor de R\$982.000,00, projeto de arquitetura e estruturas, mesmo tendo sido provocada pela deficiência de planejamento da própria contratada.

41. Confirmando esse entendimento, a contratada emitiu Nota Técnica em 16 de novembro de 2010, folhas 72 a 77, em que justifica a readequação, descrevendo que:

[...] para atendimento da visibilidade total dos espectadores, é necessário aumento do grau de inclinação da arquibancada inferior (mais próxima ao campo) e, nesta condição, a visibilidade da arquibancada superior (existente) fica inviabilizada.

...

para dar condições de visibilidade ao público das arquibancadas superiores, é necessário utilizar inclinação de 36 graus – possível de execução nos trechos leste, norte e sul das novas arquibancadas a serem executadas. Entretanto, impossível de atendimento no setor oeste, onde atualmente existe arquibancada, cuja inclinação é de 31 graus. Portanto, menor do que a requerida pelo LOC.

...

quanto aos aspectos levantados no relatório preliminar de análise de fluxo de multidões e para atendimento ao item de segurança que dispõe sobre o deslocamento do público nas arquibancadas e rotas de fuga, no tempo máximo de 8 minutos, informamos que as aberturas denominadas, tecnicamente, como vomitórios estão dimensionadas para a capacidade de público prevista. Porém, após as solicitações referentes a distância máxima permitida entre os assentos e os vomitórios, onde o número máximo de cadeiras entre as passagens transversais (escadas) é de 36, verificamos que a arquibancada superior existente (oeste) não permite o atendimento a tal condição de segurança. Para tanto, seriam necessárias intervenções físicas estrutural de monta com abertura de novos vomitórios, de execução complexa, em uma estrutura com mais de 35 anos e de custo elevado.

42. Dessa forma, verificamos que a empresa responsável direta pelos estudos preliminares e projetos executivos, contratada por inexigibilidade de licitação para atuar em uma reforma e readequação do Estádio Mané Garrincha, no intuito de atender às exigências da FIFA, atesta em primeiro momento a compatibilidade da utilização das arquibancadas superiores, inclusive em relação à visibilidade e aos vomitórios. Em outro momento, afirma que ela não atende aos requisitos de visibilidade e segurança exigido pela entidade máxima do futebol, passando a sugerir a demolição total dessa estrutura. Ao contrário disso, entendemos que as questões de visibilidade foram sendo alteradas ao longo da execução do projeto, mas deveriam ter sido finalizadas já na primeira readequação. Quanto às questões de segurança, distância e evacuação pelos vomitórios, verificamos que as exigências e parâmetros da FIFA são conhecidos de longa data e deveriam ter sido consideradas desde o estudo preliminar.



43. Por outro lado, no intuito de fortalecer o entendimento de que a arquibancada superior do antigo estádio Mané Garrincha não deveria ter sido aproveitada desde o início dos trabalhos, lembramos que os projetos estruturais e complementares foram desenvolvidos por outra empresa, Contrato nº 597/2007, de 20 de dezembro de 2007, no valor de R\$ 1.881.736,00, inclusive com a realização de estudos técnicos para avaliação do aproveitamento da estrutura do antigo estádio. Esse estudo foi apresentado pelo Centro Tecnológico de Controle da Qualidade, l.a. Falcão Bauer, em 7 de março de 2008, tendo esclarecido diversas patologias graves existentes com as diversas intervenções possíveis, dentre elas a exposição das armaduras, concreto disgregado, concreto segregado e junta de concretagem, fissuras com abertura de 0,3mm e superiores, fissuras carbonatadas, manchas de carbonatação e fuligem, porosidade excessiva e áreas com baixo cobrimento. Em caráter complementar, o estudo informa que não foi possível aprofundamento em relação à ocorrência de som cavo, ficando consignado que:

[...] a ocorrência de som cavo não foi englobada na majoração, pois a prospecção não foi 100% efetuada na superfície das peças e também não foi possível se estabelecer relação direta do tipo local de ocorrência/origem do problema. Este fato é um ponto preocupante. A avaliação destas áreas deverá ser realizada antes da contratação dos serviços de reabilitação da estrutura.  
[...]

44. Assim, entendemos que a utilização da antiga arquibancada superior do Estádio Mané Garrincha já estava comprometida desde o início da concepção dos projetos, tanto em relação às exigências da FIFA quanto em relação à conservação e o aproveitamento das estruturas de arquibancadas existentes, inclusive em relação à visibilidade dos espectadores e as distâncias percorridas pelo público e aberturas para evacuação em 8 minutos. Esse entendimento só fica claro com a exposição dos motivos para a segunda readequação, tendo em vista que o projeto de arquitetura e sua primeira readequação, entregues pela Castro e Melo à NOVACAP, continuaram sem atender essas questões mesmo depois de entregues. Vemos que o não aproveitamento das arquibancadas existentes, pelas questões de visibilidade e segurança na evacuação dos espectadores, só foi admitido pelas partes quase três anos depois dos estudos preliminares, quando as contratações diretas já estavam liberadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e a indicação do problema consolidaria razões para aditivo financeiro.

45. Além disso, verificamos que os problemas levantados na segunda readequação do projeto de arquitetura poderiam ter sido solucionados já na primeira readequação, tendo em vista que nesse momento foi retirado o fosso de isolamento da área de jogo e realizado a adequação das arquibancadas inferiores para aproximação máxima da área de jogo. Esses serviços foram utilizados posteriormente como fundamento para demolição da antiga arquibancada superior, inclusive com a informação da empresa Castro e Melo de que não seria possível compatibilizar as rotações das duas arquibancadas para visibilidade total dos espectadores, exigindo grandes intervenções estruturais na antiga estrutura. Nesse



entendimento, verificamos que seria simples a verificação da compatibilização das rotações da nova arquibancada inferior com a antiga arquibancada superior no momento da primeira readequação, bem como verificação das distâncias de deslocamento e fluxo de pessoas pelos vomitórios existentes, em atendimento às exigências e normas da FIFA e o descrito no *Green Guide – To Safety at Sports Grounds*.

46. Vale destacar que possivelmente as readequações tiveram impactos na execução do empreendimento, podendo ser a explicação para os acréscimos de mais de 50% no preço final do estádio. Dessa forma, tendo em vista o prazo exíguo desta inspeção, bem como a amplitude do seu escopo, sugerimos a realização de nova inspeção nos contratos de execução, com vistas a identificar os impactos dessas alterações de projeto no custo final da obra, principalmente em relação ao levantamento temporal dos acontecimentos. Seguem imagens contendo o aproveitamento da arquibancada superior e após a sua demolição:

### **VISTA AÉREA DO ESTÁDIO COM O APROVEITAMENTO DA ARQUIBANCADA SUPERIOR.**

Fotografia 1





Fotografia 2



**VISTA AÉREA DO ESTÁDIO APÓS A DEMOLIÇÃO DA ARQUIBANCADA SUPERIOR.**

Fotografia 3



Fotografia 4



47. **Causa**

Realizar planejamento inadequado na elaboração dos estudos preliminares e projetos executivos de arquitetura do novo Estádio Mané Garrincha.

48. **Consequência**

Pagamento por readequações onerosas e suportadas exclusivamente pela Administração Pública, bem como prováveis aumentos nos custos de execução.

49. **Manifestação do Gestor**

Em atenção ao Relatório Preliminar de Inspeção nº 2/2013 – DIROH/CONIE/CONT/STC a Unidade informou:

A empresa Castro Mello, "atesta num primeiro momento a compatibilidade da utilização das arquibancadas superiores", e em outro momento, que "não atende aos requisitos de visibilidade e segurança exigido pela entidade máxima do futebol, passando a sugerir a demolição total dessa estrutura.

Assim, entendemos que a utilização da antiga arquibancada superior do Estádio Mané Garrincha já estava comprometida desde o início da concepção dos projetos, tanto em relação às exigências da FIFA quanto em relação à conservação e o aproveitamento das estruturas de arquibancadas existentes, inclusive em relação a visibilidade dos espectadores e as distâncias percorridas pelo público e aberturas para evacuação em 8 minutos. Esse entendimento só fica claro com a exposição dos motivos para a segunda readequação, tendo em vista que o projeto de arquitetura e sua primeira readequação, entregues pela Castro e Melo a NOVACAP, continuaram sem atender essas questões mesmo depois de entregues. Vemos que o não aproveitamento das arquibancadas existentes, pelas questões de visibilidade e segurança na evacuação dos espectadores, só foi admitido pelas partes quase três



anos depois dos estudos preliminares, quando as contratações diretas já estavam liberadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e a indicação do problema consolidaria razões para aditivo financeiro."

E mais, segundo tal relatório "entendemos que as questões de visibilidade foram sendo alteradas ao longo da execução do projeto, mas deveriam ter sido finalizadas já na primeira readequação. Quanto as questões de segurança, distância e evacuação pelos vomitórios, verificamos que as exigências e parâmetros da FIFA são conhecidos de longa data e deveriam ter sido consideradas desde o estudo preliminar." (grifamos)

O relatório afirma ainda que "A aprovação do projeto de arquitetura nos órgãos públicos do Distrito Federal não poderia ser suficiente para desobrigar a contratada das correções impostas pela FIFA, tendo em vista as especificidades e experiência da entidade na realização desse tipo de evento e o fato de que os seus parâmetros de exigência já eram conhecidos antes mesmo do desenvolvimento dos trabalhos preliminares.", principalmente exigências estas relativas aos parâmetros de visibilidade total dos espectadores, áreas exclusivas de imprensa, melhoria na evacuação do estádio.

O Relatório conclui a partir dos resultados dos estudos do Centro Tecnológico de Controle de Qualidade L.A. Falcao Bauer, de 07/03/2008, que a antiga arquibancada do Estádio Mané Garrincha já estaria comprometida desde o início da concepção dos projetos.

Ora, o posicionamento do arquiteto quanto a utilização ou não da arquibancada deu-se em momentos distintos, um em abril de 2007 quando o projeto foi elaborado e outra setembro de 2010 quando a FIFA entrevistou no projeto recomendando ajustes para as placas de propaganda.

Quanto às condições estruturais da arquibancada, novamente não assiste razão à essa Secretaria, pois o citado estudo de autoria da empresa Falcao Bauer e claro em sua conclusão, quando informa que "2. Não verificou-se no trabalho aqui apresentado indícios de Patologias que sugiram e/ou atestem comprometimento estrutural global ou localizado das peças que constituem a estrutura."

Ou seja, o próprio estudo da empresa Falcão Bauer especifica serviços de recuperação das estruturas reaproveitáveis do Estádio, observando que não há patologias que sugiram comprometimento estrutural.

Transcrevemos a seguir os §§ 37 e 38 do Relatório Preliminar:

37. Assim, entendemos que a utilização da antiga arquibancada superior do Estádio Mané Garrincha já estava comprometida desde o início da concepção dos projetos, tanto em relação às exigências da FIFA quanto em relação à conservação e o aproveitamento das estruturas de arquibancadas existentes, inclusive em relação à visibilidade dos espectadores e as distâncias percorridas pelo público e aberturas para evacuação em 8 minutos. Esse entendimento só fica claro com a exposição de motivos para a segunda readequação, tendo em vista que o projeto de arquitetura e sua primeira readequação, entregues pela Castro Mello à NO VACAP continuaram sem atender essas questões mesmo depois de entregues. Vemos que o não aproveitamento das arquibancadas existentes, pelas questões de visibilidade e segurança na evacuação dos espectadores, só foi admitido pelas partes quase três anos depois dos estudos preliminares, quando as contratações diretas já estavam liberadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e a indicação do problema consolidaria razões para aditivo financeiro.



38. Além disso, verificamos que os problemas levantados na segunda readequação do projeto de arquitetura poderiam ter sido solucionados já na primeira readequação, tendo em vista que nesse momento foi retirado o fosso de isolamento da área de jogo e realizado a adequação das arquibancadas inferiores para aproximação máxima da área de jogo. Esses serviços foram realizados posteriormente como fundamento para demolição da antiga arquibancada superior, inclusive com a informação da empresa Castro Mello de que não seria possível compatibilizar as rotações das duas arquibancadas para visibilidade total dos espectadores, exigindo grandes intervenções estruturais na antiga estrutura. Nesse entendimento, **verificamos que seria simples a verificação da compatibilização das rotações da nova arquibancada inferior com a arquibancada superior no momento da primeira readequação.** bem como verificação das distâncias de deslocamento e fluxo de pessoas pelos vomitórios existentes, em atendimento às exigências e normas da FIFA e o descrito no *Green Guide - To Safety at Sports Grounds*.'(grifamos)

Novamente destacamos que de acordo com as obrigações da Contratada, o projeto de arquitetura do Estádio Nacional de Brasília foi executado em observação às normas técnicas vigentes, a legislação brasileira e as recomendações de entidades como a FIFA e as normas do Código de Obras do Distrito Federal, e formalmente aprovado em 07 de outubro de 2010.

Por isso, foi considerado cumprido o contrato e encerrado!

Posteriormente, após a realização do evento Copa do Mundo de Futebol FIFA 2010, na África do Sul, foram feitas novas exigências pela FIFA, incluindo a realização de estudo de fluxo de multidões a todas as arenas de modo a uniformizar os conceitos adotados nos projetos dos estádios. Tal estudo foi contratado em 26 de julho de 2010 pela Secretaria de Estado de Obras, conforme Contrato no 036/2010-SO.

Esse estudo é executado com uso de softwares específicos, por técnicos especializados, que ressaltamos, não fazia parte do escopo de trabalho do Escritório Castro Mello, e concluiu pela necessidade de evacuação de torcedores em um tempo de 8 minutos.

Nessa nova condição, em razão do encerramento do contrato e do surgimento da necessidade de reestudar o projeto é que a NOVACAP contratou a readequação do projeto em 2010.

Por outro lado, lembramos que o *Green Guide - To Safety at Sports Grounds*, mais conhecido como "Green Guide" é um livro orientativo, publicado pelo Governo do Reino Unido visando a segurança dos expectadores nos estádios.

Não tem força legal, mas tem sido utilizado como referência nos aspectos de segurança e design de espaços esportivos, e sua última edição é de 2008.

Portanto, a incorporação das orientações do Green Guide não é condicionante para aprovação, mas traz benefícios para a segurança do público nos estádios, e por isso teve parâmetros incorporados no projeto do Estádio Nacional de Brasília.

Portanto, ao deixar, porventura, de atender inicialmente ao Green Guide não é uma irregularidade e nem foi fator determinante, pois atendeu a todas as normas existentes no Brasil e aos requerimentos da FIFA.

Além disso, insistimos, o projeto de arquitetura não foi elaborado em desacordo com as exigências da FIFA, foi sim aprovado por aquela entidade, e as alterações no



projeto, ocorridas em 2010, foram procedidas devido a novas recomendações da FIFA.

Conforme pode ser extraído dos Ofícios da FIFA e do Comitê Organizador Local, as exigências da FIFA não são exaustivas e podem surgir ao longo das análises mais detalhadas procedidas por aquela Federação, visando a melhoria contínua e a eficiência das arenas.

Por último, destacamos que o valor estimado da obra, adotado inicialmente para determinar o valor da contratação da empresa Castro Mello foi de R\$40.331.534,43. A partir deste valor, descontado R\$80.663,07, correspondente as Diretrizes e Estudos Preliminares, foi obtido o valor da contratação de R\$1.563.261,38.

O valor estimativo da obra para o cálculo do projeto foi obtido a partir da área estimada de 66.754,17 multiplicado pelo valor do Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB) a época, parâmetro usual para o cálculo de honorários de projeto, resultando no valor de obra de R\$40.331.534,43 (Doc.09). A partir desse valor estimativo de obra calcula-se o valor do projeto conforme percentual de enquadramento estabelecido pelo IAB.

Entretanto se aplicarmos parâmetro de referencia de projetos, que estima o percentual de 3,6% sobre o valor da obra (fonte: Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB) para projetos dessa natureza, teremos aproximado de R\$25.000.000,00. Ou seja, bem superior ao pago pela Administração Pública.

Assim, se considerarmos todos os valores contratados, teremos R\$1.563.261,38 (original do 1º Contrato), R\$390.800,00 (aditivo do 1º Contrato) e R\$982.000,00 (original do 2º Contrato), totalizando R\$2.936.061,38, que representa apenas 0,42% do valor que o IAB em suas tabelas para projetos dessa magnitude.

Além disso, comparadas aos de outras arenas, os projetos do Estádio Nacional de Brasília é dos menos onerosos, como pode ser constatada no endereço eletrônico <http://www.porta12014.org.br>, em notícias (Doc. 10) e nas fichas técnicas das arenas (Doc.11).

Esse portal é de iniciativa do SINAENCO, Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva, que abrange as empresas que prestam serviços de planejamento, estudos, planos, pesquisas, projetos, controles, gerenciamento, supervisão técnica, inspeção, diligenciamento e fiscalização de empreendimentos relativos a arquitetura e a engenharia:

<b>Custos dos projetos (em milhões de reais)</b>		
<b>CIDADE</b>	<b>ESTÁDIO</b>	<b>VALOR</b>
Natal	Arena das Dunas	27
Belo Horizonte	Mineirão	17,8
Manaus	Arena Amazonas	15
Cuiabá	Verdão	14,2
Curitiba	Arena da Baixa	12,5
Recife	Arena Capibaribe	9,5
Fortaleza	Castelão	5,8
Brasília	Mané Garrincha	5,3
São Paulo	Morumbi	5
Salvador	Fonte Nova	2,2
Rio de Janeiro	Estádio Maracanã	*
Porto Alegre	Beira Rio	**
* Projeto desenvolvido pela Emop/RJ		



\*\* Valor não divulgado.

Portanto, não assiste razão às alegações contidas no Relatório Preliminar de que as readequações foram onerosas e que foram suportadas exclusivamente pela Administração Pública, como pode ser comprovado com os dados acima.

O serviço foi prestado pela empresa Castro Mello, portanto, o pagamento é devido. Senão caracterizaria o enriquecimento ilícito pela Administração.

## 50. **Análise do Controle Interno**

51. Verifica-se que as respostas não alteram as deficiências de planejamento constatadas no ponto, mesmo com a afirmativa da NOVACAP de que “o projeto de arquitetura do Estádio Nacional de Brasília foi executado em observação às normas técnicas vigentes, a legislação brasileira e as recomendações de entidades como a FIFA e as normas do Código de Obras do Distrito Federal”. Entende-se que o planejamento adequado do empreendimento por meio dos estudos preliminares e análises de riscos não ensejariam readequações significativas como aquelas enfrentadas pela contratação.

52. Além disso, a empresa informa que “após a realização do evento Copa do Mundo de Futebol FIFA 2010, na África do Sul, foram feitas novas exigências pela FIFA, incluindo a realização de estudo de fluxo de multidões a todas as arenas de modo a uniformizar os conceitos adotados nos projetos dos estádios”. Contudo, entende-se que a própria indefinição acerca das cidades sedes para o mundial de 2014, aliado ao fato de que poderia haver mudanças de projeto após o Mundial da África do Sul de 2010, conforme informação de que “os projetos poderiam sofrer modificações - o que na realidade ocorreu”, já seria justificativa suficiente para o não aproveitamento da arquibancada superior existente, conforme já tratado, inclusive pelas dificuldades de adaptação às possíveis questões de inclinação ou recuperação estrutural.

53. Vale destacar que a NOVACAP informa que “o estudo de fluxo de multidões é executado com uso de softwares específicos, por técnicos especializados, que não fazia parte do escopo de trabalho do Escritório Castro Mello, tendo concluído pela necessidade de evacuação de torcedores em um tempo de 8 minutos”. Por outro lado, a empresa descreve que “o *Green Guide - To Safety at Sports Grounds*, mais conhecido como "*Green Guide*" é um livro orientativo, publicado pelo Governo do Reino Unido visando a segurança dos espectadores nos estádios. Além disso, alega que esse documento “não tem força legal, mas tem sido utilizado como referência nos aspectos de segurança e design de espaços esportivos, e sua última edição é de 2008. Do mesmo modo, concluí que “a incorporação das orientações do *Green Guide* não é condicionante para aprovação, mas traz benefícios para a segurança do público nos estádios, e por isso teve parâmetros incorporados no projeto do Estádio Nacional de Brasília”.

54. Na análise desse posicionamento, a equipe de auditoria entende que as deficiências de planejamento elencadas ficam evidenciadas, tendo em vista que a



administração, bem como a empresa contratada, não enfrentou todas as variáveis e riscos associados ao empreendimento, inclusive em relação ao risco de alterações de projeto considerando a utilização de uma estrutura existente desde 1973. Do mesmo modo, verifica-se essencial considerar o documento o *Green Guide - To Safety at Sports Grounds* como força referencial no desenvolvimento de qualquer projeto de construção de estádios, tendo em vista ser o guia balizador para as aprovações da entidade FIFA.

55. **Recomendação**

- Abertura de procedimento apuratório para definir as responsabilidades dos envolvidos na aprovação da segunda readequação dos projetos do Estádio Mané Garrincha, Contratos nºs 505/2011 e 712/2011, tendo em vista que as irregularidades apontadas pela FIFA, as quais motivaram a demolição da antiga arquibancada superior, já eram conhecidas desde a concepção dos projetos, ou seja, foram causadas pela própria empresa nos estudos preliminares e projeto de arquitetura executivo.

**2.3 – INCLUSÃO DE SERVIÇO SEM JUSTIFICATIVA OU FUNDAMENTO TÉCNICO, GERANDO PREJUÍZOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

**Fato**

56. Ainda em relação ao Processo nº 410.001.010/2007, verificamos que foi realizado o Termo de Aditamento do Contrato de Prestação de Serviços ASJUR/PRES “F” 527/2007, de 21/05/2009, no valor de R\$ 390.800,00, para a primeira readequação do projeto de arquitetura desenvolvido pela empresa Castro e Melo, no intuito de retirar o 5º subsolo, remanejar as dependências do 4º subsolo para implantação de zona mista e dois vestiários para atletas e árbitros, retirar o fosso de isolamento da área de jogo e adequar as arquibancadas inferiores para aproximação da área de jogo, eliminar parte do estacionamento interno e reduzir a compartimentação da área destinada aos camarates e *lounges* já existentes em projeto. Em relação à retirada do 5º subsolo, constatamos que ele foi inserido sem justificativas e fundamentos técnicos, gerando, posteriormente, prejuízos na sua retirada do projeto contratado.

57. Ao analisarmos os projetos de arquitetura entregues pela contratada, denominados estudos preliminares, constatamos que nessa etapa não existia a previsão do 5º subsolo, sendo todo o projeto distribuído até o 4º subsolo, inclusive com a indicação de que os espaços atenderiam as demandas da FIFA, conforme laudo de 24 de abril de 2007, folhas 120 a 146. Posteriormente, ao verificarmos os projetos executivos entregues, vemos que foi inserida a figura do 5º subsolo, sendo que no processo não foi encontrada justificativa ou fundamento técnico para sua inserção. Em seguida, por meio do Ofício Nº 024/2009/GCM, a Gerência de Projetos para Copa de 2014 da Secretaria de Governo do Distrito Federal, folha 488, sugere a primeira readequação com a retirada desse 5º subsolo, informando que:



[...] em função da necessidade de redução dos custos relativos ao empreendimento de reforma e ampliação do Estádio Mané Garrincha, mantendo as prerrogativas para atendimento à FIFA referentes às exigidas para abertura/encerramento da Copa de 2014, sugerimos alterações no projeto de arquitetura.  
[...]

58. Dessa forma, entendemos que não foi considerada a figura do 5º subsolo nos estudos preliminares, sendo inserido sem justificativas no projeto executivo e posteriormente retirado com justificativas de economia de custos, tendo a administração pública pago recursos à empresa tanto para colocar como depois para retirar. Além disso, a sua retirada refletiu na necessidade de alteração do 4º subsolo para acomodação das áreas de vestiário de atleta e árbitro, impactando ainda mais nos custos da primeira readequação. Por outro lado, tendo em vista que não foram encontrados no processo motivação para inserção do 5º subsolo, foram solicitados esclarecimentos por meio da SA nº 3/2013, de 02/07/2013, sem que a Unidade se pronunciasse acerca do assunto.

59. **Causa**

Incluir serviços sem justificativas ou fundamento técnico.

60. **Consequência**

Aumento nos custos de projeto.

61. **Manifestação do Gestor**

Em atenção ao Relatório Preliminar de Inspeção nº 2/2013 – DIROH/CONIE/CONT/STC a Unidade informou:

Conforme demonstrado nos autos, a empresa Castro Mello e equipe técnica tem notória especialização, detendo amplo conhecimento das necessidades do projeto de reforma do Estádio e das normas específicas do assunto, razão do interesse da Administração em contrata-la.

Deve ser ressaltado que o projeto com toda a dinâmica de alterações e melhorias a ele incorporado, deu a Brasília uma arena multiuso, multifuncional e de grande visibilidade arquitetônica e, principalmente, com melhorias em benefício da coletividade, do espectador, sem prejuízo a liberdade de criação do arquiteto, e atendendo ao programa de necessidade do projeto.

Destacamos que a solução de inclusão do 5º subsolo foi adotada no projeto em 2009, para atender a solicitação da FIFA quanto às dimensões da área de ZONA MISTA durante os eventos internacionais FCC e FWC.

Na configuração estrutural do projeto daquela ocasião não havia espaço suficiente no nível do quarto subsolo para atender aquela demanda estabelecida pelo Governo



do Distrito Federal de construção de uma arena que permitisse sediar tanto jogos da semifinal como da final da Copa 2014.

A zona mista proposta no 5º pavimento iria atender ao Estádio após os eventos internacionais, no modo legado, como depósito e área de apoio aos shows e outros eventos que ocorreriam no centro do campo.

O que se pretendeu naquela ocasião e de comum acordo entre todos envolvidos foi remanejar o layout existente no quarto subsolo, adotando-se áreas temporárias para atender as solicitações FIFA, as quais seriam remanejadas para o modo legado após a realização da Copa 2014.

Portanto, nada houve de irregularidade nem de possível “falha de projeto”

No final de 2010, nas reuniões que se seguiram entre a arena e a FIFA, visando sempre configurar o Estádio para os jogos de maior importância, abertura ou encerramento, o Escritório Castro Mello iniciou um estudo de readequação do projeto, já desvinculado da estrutura existente, e encaminhado pela NOVACAP ao LOC/FIFA a versão 0 do projeto com a conformação atual.

Este projeto recebeu a análise da FIFA, que se manifestou favoravelmente conforme o Ofício 2014/000.025, assinado pelo então presidente do Comitê Organizador Ricardo Teixeira, cuja cópia segue aqui anexa. (Doc.12).

Por ser a elaboração de projetos um processo dinâmico, em 15/02/2011 o projeto sofreu a primeira revisão de ajustes e assim sucessivamente até a versão 04 de 20/09/2011, que se manteve até o final da etapa de obra.

Reiteramos que tais revisões aconteceram ao longo dos trabalhos, nunca por falha do projeto, mas por solicitações da FIFA, que em reuniões técnicas com as diversas equipes de operação da Copa das Confederações optavam por soluções e alterações pontuais no projeto, as quais por força de Acordo Internacional e Local, obrigou o GDF a executar.

Conforme pode ser confirmado no Ofício nº 2014/001.001.642 da FIFA, de 02 de dezembro de 2013, **“o processo de ajustes de projeto com a equipe de arquitetura da Sede e a colaboração de departamentos da FIFA e COL, em reuniões específicas e periódicas denominadas "Visitas de Inspeção de Estádios", é um processo normal e comum a todas as sedes, não sendo motivado por eventuais falhas de projeto.” (Doc • 13)**

Ou seja, os projetos das arenas de todas as Cidades-Sede da Copa 2014 foram submetidos a melhorias contínuas. Isso não quer dizer que os projetistas ao assumirem os compromissos de aprovação estariam infinitamente obrigados a cumprir exigências sem qualquer ônus a Administração.

Observamos que o projeto incluindo o 5º subsolo foi aceito pelo GDF, pois atendia as premissas da contratação, ou seja, o projeto já se encontrava concluído segundo parâmetros da época.

Portanto, para excluir o 5º subsolo, a fim de reduzir os custos da obra exigiu da equipe técnica autora do projeto um reestudo dos espaços, que acresceu custos inerentes a adequação do projeto.



Portanto, a aprovação do termo aditivo ao contrato ASJUR/PRES nº 527/2007 para exclusão do 5º subsolo ocorreu dentro da legalidade, e em conformidade com as análises da FIFA e do GDF.

**62. Análise do Controle Interno**

63. Na análise das justificativas, entendem-se parcialmente procedentes as justificativas, tendo em vista que a retirada do 5º Subsolo foi uma decisão para melhoria do projeto e se desenvolveu após a sua aprovação. Contudo, no processo não ficou respondido por que ou qual foi a justificativa técnica para sua inserção, considerando que não fazia parte dos estudos preliminares.

64. Além disso, a NOVACAP alega que não interferiu no processo criativo do trabalho do Escritório Castro Mello e que “na configuração estrutural do projeto daquela ocasião não havia espaço suficiente no nível do quarto subsolo para atender aquela demanda estabelecida pelo Governo do Distrito Federal de construção de uma arena que permitisse sediar tanto jogos da semifinal como da final da Copa 2014”. Contudo, entende-se que em um projeto de arquitetura o contratante precisa estabelecer as diretrizes básicas do empreendimento, sendo a definição dos pavimentos uma questão essencial. Por outro lado, ressalta-se que os questionamentos desse ponto referem-se à falta no processo de justificativas técnicas para as decisões adotadas, inclusive em relação à inserção do 5º subsolo, sendo esse traço, inclusive, uma característica predominante nessa contratação, ou seja, decisões importantes sendo tomadas de forma verbal em reuniões, sem a produção de documentos ou memória de reunião.

**65. Recomendação**

Melhorar o planejamento da Unidade, especificamente na definição de diretrizes básicas para nortear a execução de projetos de arquitetura contratados, bem como em relação à apresentação de atas ou memória de reunião, quando da tomada de decisão entre as partes envolvidas nas contratações.

**2.4 – IRREGULARIDADES NO RECEBIMENTO DO PROJETO DE ARQUITETURA DO ESTÁDIO MANÉ GARRINCHA.**

**Fato**

66. O Processo nº 410.001.010/2007 trata da contratação para a execução de projetos de arquitetura para o novo estádio Mané Garrincha. O projeto inicial sofreu alterações, conforme processo nº 112.004.105/2010, no intuito de viabilizar a readequação do projeto de arquitetura para atendimento ao *First Amendment to the Stadium Agreement* entre a FIFA e o GDF. Tais projetos foram aprovados e pagos pela NOVACAP sem a devida análise quanto às exigências da FIFA. A empresa pública fez o recebimento definitivo no dia 27/06/2011 com os respectivos pagamentos sem verificar a compatibilidade do projeto



entregue com as normas solicitadas pela FIFA, pré-definidas desde o projeto inicial. Também não foi apresentado recebimento provisório como consta em contrato, ou documento equivalente. A comissão de aprovação de recebimento definitivo não seguiu os procedimentos de delegação da Secretaria de Obras.

67. A Secretaria de Estado de Obras assinou o Contrato de Prestação de Serviço nº 53/2007 em que delega competência para a NOVACAP executar a contratação de empresa visando a elaboração do projeto arquitetônico e executivo de reforma, ampliação, atualização e adaptação do Estádio Mané Garrincha. Na Cláusula Terceira desse contrato afirma que o projeto contratado visa atender às exigências da FIFA para o Brasil sediar a Copa do Mundo de 2014. No cumprimento dessa delegação, a NOVACAP assinou Contrato ASJUR/PRES nº 527/2007 com a Empresa Castro Mello para a execução dos serviços. Consta na contratação, cláusula primeira – do objeto, que a proposta apresentada nas páginas 172/178 e complementada e retificada na 191/192 fazem parte do contrato independente de sua transcrição. Na proposta apresentada em 24/04/2007, no seu primeiro parágrafo, a empresa de arquitetura se compromete a atender a todas as exigências do “Caderno de Encargos da FIFA”, específicos a essa competição. Também apresenta no escopo do trabalho a ratificação sobre a necessidade de atender às exigências e normas específicas da FIFA.

68. Assim, entende-se que a empresa Castro Mello deve apresentar os projetos do estádio de acordo com as exigências da FIFA já conhecidas desde a assinatura do contrato e, principalmente, que cabe à Administração efetuar o recebimento do serviço apenas se o mesmo encontrar-se de acordo com as Normas apresentadas no “Caderno de Encargos da FIFA” e demais exigências para a Copa de 2014. A NOVACAP apresentou o termo de recebimento definitivo em 27/06/2011 sobre a conferência do serviço técnico executado pela empreiteira em decorrência do Contrato ASJUR/PRES nº 527/2007. Entretanto, analisou-se o Processo nº 112.004.105/2010 que trata sobre readequação do projeto original e constatou-se que o Contrato ASJUR/PRES nº 505/2011, assinado em 11/02/2011, já informava à Administração que o projeto inicial possuía falhas devido às não adequações as exigências da FIFA. Dessa forma, a NOVACAP não deveria ter recebido definitivamente tais projetos em desacordo com normas fundamentais para a viabilidade do estádio, pois a empresa pública já sabia de tais defeitos antes de apresentar o recebimento definitivo.

69. A Secretaria de Obras solicitou a fiscalização do projeto original entregue. Devido a essa solicitação, a NOVACAP contratou empresa especializada para fazer a análise quanto à compatibilidade do projeto com as normas. Foi realizado o Estudo do Fluxo de Multidões em outubro de 2010, feito pela empresa Steer Davies Gleave. A empresa apresentou relatório em que foram constatadas falhas em relação às questões de visibilidade, evacuação do público e áreas destinadas às mídias, resultando em readequações onerosas suportadas exclusivamente pela administração pública. Em carta nº 102/2010-DE ao Comitê Organizador da Copa do Mundo da FIFA-Brasil 2014 a diretora de edificações da



NOVACAP informou que o projeto seguiu as recomendações do Caderno de Encargos da FIFA, e acrescentou informando que está encaminhando o relatório de Fluxo de Multidões para análise. Entretanto, tal compatibilidade com as normas da FIFA foi devidamente refutada pelo relatório de Fluxo de Multidões.

70. Os fatos apresentados no relatório do Fluxo de Multidões comprovam que o projeto não atendia às exigências da FIFA, ou seja, não poderiam ser recebidos definitivamente pela NOVACAP e conseqüentemente pagos sem os devidos ajustes para se enquadrar as normas a que a empresa Castro Mello e o Governo do Distrito Federal estavam vinculados. Os ajustes decorrentes de falhas quanto às exigências da FIFA, conhecidas a época do contrato, deveriam ser feitos sem ônus para a Administração. Também caberia a NOVACAP efetuar a liquidação e pagamento dos serviços efetuando o seu recebimento definitivo apenas mediante comprovação de que os mesmos foram prestados seguindo o contrato firmado entre as partes.

71. O projeto de arquitetura foi aprovado pela Administração de Brasília. Entretanto, cabe ao gestor do contrato antes do recebimento do projeto verificar se foram atendidas as especificações obrigatórias da FIFA. O documento “Estádios de futebol: Exigências e recomendações técnicas” encontra-se em sua 5ª edição e nele constam requisitos técnicos específicos para a construção de novos estádios e adaptação dos já existentes. O capítulo inicial trata de Adaptação de um estádio básico e a análise de requisitos técnicos para verificar a viabilidade da estrutura já existente, ou caso seja necessário, da demolição e criação de um novo estádio.

72. Dentre os requisitos apresentados fica clara a preocupação da FIFA com a visibilidade dos espectadores quando trata das recomendações sobre as arquibancadas gerais e quais as recomendações permitidas pela Copa do Mundo FIFA e se poderão ser convertidas em áreas com assentos sem prejudicar a boa visibilidade e sem implicar trabalho de reconstrução de grande porte. No item que trata sobre os Padrões Gerais de Conforto são apresentados os valores mínimos necessários para a linha de visibilidade recomendado pela FIFA. Assim, ficam claras as exigências que deveriam ser atendidas já no projeto inicial e que já eram de conhecimento dos executores do projeto.

73. O projeto também possui problemas quanto aos padrões de Segurança Física e Patrimonial exigidos pela FIFA. Os padrões da FIFA de segurança encontram-se no *Green Guide - Guide to Safety at Sports Grounds*, que é um manual de uso internacional sobre práticas de segurança e evacuação dos estádios. O item 10.9 do guia trata especificamente da segurança dos espectadores e o tempo máximo para a evacuação da área, segundo página 84:

[...]

*10.9 Emergency evacuation time*

*As stated in Section 10.7, there is a difference between egress times and emergency evacuation times.*



*The emergency evacuation time is a calculation which, together with the rate of passage, is used to determine the capacity of the emergency exit system from the viewing accommodation to a place of safety or reasonable safety, in the event of an emergency (see Section 15.16).*

*The maximum emergency evacuation time for sports grounds varies between two and half minutes and eight minutes.*

[...]

Tradução livre:

10.9 Tempo de evacuação de emergência

Tal como indicado na secção 10.7, existe uma diferença entre os tempos de egresso e tempos de evacuação de emergência.

**O tempo de evacuação de emergência é um cálculo que, juntamente com a velocidade de passagem, é usado para determinar a capacidade do sistema de saída de emergência a partir do alojamento de visualização para um lugar de segurança ou de segurança razoável, no caso de uma emergência (ver Secção 15,16).**

**O tempo de evacuação de emergência máxima para campos desportivos varia entre dois e meio e minutos e oito minutos.**

74. Conforme o *Green Guide*, o projeto não atende as exigências de segurança obrigatórias seguidas pela FIFA. Assim, a NOVACAP não poderia ter assinado o recebimento do projeto sem que tais defeitos fossem sanados, pois cabe a empresa contratada arcar com os alterações decorrentes de erros de execução sem ônus para a Administração. Dessa forma, o valor pago pela readequação de R\$ 418.000,00 foi indevido, sendo de responsabilidade da empresa Castro Mello tais adequações. No contrato na Cláusula Sétima – das obrigações e responsabilidades das partes item I, alínea “b”, a contratada se obriga a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas no total ou em parte, o objeto deste contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções, resultantes da execução ou de materiais empregados.

75. O Contrato ASJUR/PRES nº 527/2007 na cláusula terceira, parágrafo sexto, exige que no pagamento da última fatura a Contratada (empresa Castro Mello) deverá apresentar o termo de recebimento provisório, em original ou fotocópia autenticada. Na cláusula quinta – do recebimento informa que quando do recebimento provisório, obrigatoriamente deverá estar concluída a execução do objeto contratual. Assim, a NOVACAP deveria apresentar o RECEBIMENTO PROVISÓRIO para que a contratada recebesse o último pagamento. Entretanto, não foi encontrado no processo o documento de recebimento provisório ou mesmo recibo que se equipare a essa documentação.

76. A Lei nº 8.666/1993 no art. 73, inciso I, e art. 74 tratam sobre o tema (negrito nosso):

[...]

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:



I - em se tratando de obras e serviços:

a) **provisoriamente**, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

...

Art. 74. Poderá ser dispensado o recebimento provisório nos seguintes casos:

I - gêneros perecíveis e alimentação preparada;

II - serviços profissionais;

III - obras e serviços de valor até o previsto no art. 23, inciso II, alínea "a", desta Lei, desde que não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade.

**Parágrafo único. Nos casos deste artigo, o recebimento será feito mediante recibo.**

[...]

77. A NOVACAP deveria ter feito o recebimento provisório, mesmo que por meio de um RECIBO, para que ocorresse o pagamento da última fatura e conclusão dos serviços prestados. Assim, o pagamento feito pela NOVACAP depende de documento não apresentado nos autos e importante para a fiscalização do serviço prestado constatando sua situação perante as normas exigidas no contrato.

78. Em resposta à SA nº 4/2013, de 3 de julho de 2013, a Unidade informou que:

[...] quanto ao procedimento de recebimento provisório de serviços técnicos profissionais especializados, referenciados no art. 13 da Lei 8.666/93, informamos que no âmbito da Diretoria de Obras Especiais, em conformidade com o parágrafo único do art.74 da Lei de Licitações, o fiscal do contrato efetua o atesto no verso da(s) nota(s) fiscal(is)". Além disso, a NOVACAP complementa a informação postando que "esse procedimento usual está de acordo com os ensinamentos do ilustre Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª edição, 953:2012), referindo-se ao artigo em destaque: "O recebimento, nessas hipóteses, faz-se através de "recibo". Ainda que se trate de instrumento simplificado, sempre é desejável que contenha o maior número de informações. Nada impede que se utilizem instrumentos padronizados relacionados com outros deveres legais. Assim, por exemplo, é usual a utilização da própria documentação fiscal para apor-se a assinatura de recebimento de bens. A ausência de recibo não produz efeitos peculiares no Direito Administrativo. O adimplemento poderá ser comprovado por qualquer meio, o mesmo se passando no tocante às condições que se encontrava a coisa.

[...]

79. Ao contrário desse entendimento, destacamos que para contratos de obras ou prestação de serviços o atesto na nota fiscal não substitui o recebimento provisório ou recibo exigidos pela Lei 8666/93. O próprio doutrinador citado na resposta da unidade coloca que o recibo deve conter o maior número de informações, bem como descreve, por exemplo, que a utilização da própria documentação fiscal é para apor assinatura de recebimento de bens, ou



seja, não fala de recebimento de obras ou prestação de serviços. Além disso, entendemos que os ensinamentos da doutrina não podem substituir as determinações da legislação, caso esses ensinamentos fossem conflitantes, o que não se verifica da leitura do texto do citado autor.

80. Vale lembrar que o objeto desse contrato trata dos projetos de arquitetura para construção do Estádio Mané Garrincha, visando atender às exigências da FIFA para a Copa do Mundo de 2014, cujo valor nessa fase estava em aproximadamente dois milhões de reais, e não meramente o recebimento de um bem como a administração equivocadamente tenta transparecer. Nesse sentido, vale atentar para as determinações do Acórdão nº 657/2009 – TCU Plenário, senão vejamos:

[...]

9.3.4. apenas receba provisoriamente as obras e os serviços contratados mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 dias da comunicação escrita do contratado, nos termos do art. 73, inciso I, alínea "a", da Lei de Licitações e Contratos;

9.3.5. receba definitivamente as obras e os serviços contratados mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, somente após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, nos termos do art. 73, inciso I, alínea "b", do Estatuto Licitação;

[...]

81. Por outro lado, a Delegação de Prestação de Serviço nº 53/2007 da Secretaria de Estado de Obras, na Cláusula Oitava - dos prazos de Vigência e de Execução, afirma no item 8.5 que os serviços serão recebidos definitivamente por Comissão de Recebimento de Obras e Serviços a ser designada pelo Secretário de Obras, nos termos da Lei nº 8.666/1993, art. 73, inciso I, alínea "b", no prazo máximo de 90 (noventa) dias corridos. O Ofício nº 1553/2010 – GAB/SO trata do pedido de liberação do saldo do faturamento da 11ª etapa do serviço, feito pelo Secretário de Estado de Obras, é datado de 05 de novembro de 2010. Entretanto, não foi feita essa designação para o recebimento do projeto por uma comissão indicada.

82. Assim, mesmo sem encontramos no processo designação dessa secretaria, verificamos que a NOVACAP fez o recebimento definitivo por sua equipe. Trata-se de erro formal, pois pelo contrato de delegação caberia a NOVACAP informar ao Secretário de Estado de Obras a finalização do objeto, sendo de competência dele constituir comissão e fazer o recebimento definitivo. A lei nº 9.784/1999 trata dos casos de delegação e avocação permitidos pela administração pública. Ao delegante, no caso a NOVACAP, cabe apenas cumprir suas atividades dentro do seu limite de atuação, não podendo executar atividades que estão explícitas no contrato de competência do delegante. Dessa forma, cabe à Secretaria de Estado de Obras ratificar o ato de recebimento definitivo e validá-lo.

**83. Causa**

Irregularidade no recebimento do Projeto de Arquitetura do Estádio Mané Garrincha.

**84. Consequência**

Falta de identificação e responsabilização dos servidores responsáveis pelo recebimento irregular dos projetos do Estádio Mané Garrincha.

**85. Manifestação do Gestor**

Em atenção ao Relatório Preliminar de Inspeção nº 2/2013 – DIROH/CONIE/CONT/STC a Unidade informou:

Tendo em vista que o projeto de arquitetura foi desenvolvido pelo escritório Castro Mello sempre em consonância com a equipe técnica do COL/FIFA, foi aceito pela fiscalização da NOVACAP.

Entendemos que o termo de recebimento definitivo que consta no processo 410.001.010/2007, pode ser caracterizado como erro formal, quando deveria ser designado de "*provisório*", visto que foi realizado pela equipe de fiscalização da NOVACAP e não por Comissão designada pela Secretaria de Obras como determina o Contrato ASJUR/PRES nº 527/2007.

Provavelmente esse equívoco ocorreu, pois a formação de Comissão Especial designada pela Secretaria de Obras para recebimento definitivo de serviços é um procedimento pouco usual no âmbito da NOVACAP.

Desta forma, devido ao tempo decorrido e a real aceitação do produto, haja vista que o projeto esta concretizado, entendemos ser desnecessário novo procedimento de recebimento definitivo do Contrato ASJUR/PRES nº 527/2007.

Além disso, informamos que no âmbito desta Diretoria de Obras Especiais já realizamos, a partir de recomendações da Secretaria de Transparência, os recebimentos provisórios de serviços de arquitetura e engenharia por termos circunstanciados, e não somente por atesto nos versos das faturas como se procedia anteriormente.

Com as informações acima, julgamos ter fornecido maiores esclarecimentos necessários ao melhor entendimento dos trabalhos de fiscalização pela NOVACAP do Contrato ASJUR/PRES nº 527/2007, comprovando que esta Companhia executou gesto de acordo com as normas em vigor e as determinações legais, bem como de acordo com os procedimentos da FIFA para aprovação dos projetos das arenas da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014.

Lembramos que as melhorias implantadas no projeto ao longo de toda a sua construção, a partir de solicitações da FIFA e do GOL, resultou numa arena extremamente versátil e internacionalmente conhecida, com grande capacidade de entretenimento e com alto padrão tecnológico e sustentável.



## 86. Análise do Controle Interno

87. Vale destacar que a questão central do ponto é a falta do Termo de Recebimento Provisório ou emissão de Recibo do objeto pela NOVACAP, dificultando a identificação dos responsáveis pela aceitação dos projetos de arquitetura em desacordo com as exigências da FIFA.

88. Dessa forma, considera-se parcialmente atendido, considerando que a Unidade manifestou que “o termo de recebimento definitivo que consta no processo 410.001.010/2007, pode ser caracterizado como erro formal, quando deveria ser designado de “*provisório*”, visto que foi realizado pela equipe de fiscalização da NOVACAP e não por Comissão designada pela Secretaria de Obras como determina o Contrato ASJUR/PRES nº 527/2007”. Assim, fica respondido que o recebimento definitivo é na verdade o recebimento provisório. Contudo, permanece a questão de receber o projeto em desacordo com as exigências da FIFA, sendo necessário, posteriormente, realizar readequações onerosas à Administração Pública para correção dessa situação, conforme já descrito nos itens anteriores.

## 89. Recomendações

a) Aprovar por recebimento definitivo apenas projetos fiscalizados e corretamente executados pela contratada, devendo atentar para tais requisitos ao tempo da aprovação;

b) Efetuar recebimento provisório mediante termo circunstanciado assinado pelas partes, mesmo quando por meio de documento recibo, conforme determinações da Lei 8666/93;

c) Seguir os procedimentos de constituição de Comissão para recebimento definitivo segundo a delegação efetuada com o órgão delegante.

## III – CONCLUSÃO

90. Tendo em vista os exames realizados, concluímos pelas falhas apontadas nos dos subitens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4.

91. Por fim, informamos que conforme Ordem de Serviço nº 76/2013 – CONT/STC, de 19/06/2013, a Sra. Lilian Clotilde Ribeiro compôs a equipe de auditoria responsável pela execução deste trabalho de auditoria, que, todavia não pode assina-lo tendo em vista encontrar-se em licença médica.



Brasília, 20 de novembro de 2014.

**SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E  
CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL**