

GRUPO II - CLASSE V - PLENÁRIO**TC-028.514/2009-0** (com 1 anexo) - Fiscalis nº 867/2009**Natureza:** Relatório de Levantamento de Auditoria**Órgãos/Entidades:** Ministério do Esporte (**vinculador**); Casa Civil da Presidência da República; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; Ministério do Turismo; Ministério das Cidades; Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal (CAIXA)**Interessado:** Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas (Seprog)**Advogado constituído nos autos:** não há

Sumário: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBJETIVO DE APRESENTAR OS RISCOS DA COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014 NAS ÁREAS DE CONSTRUÇÃO OU REFORMA DE ESTÁDIOS, INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA E MOBILIDADE URBANA, BEM COMO NA SISTEMÁTICA DE GERENCIAMENTO DAS AÇÕES A CARGO DO GOVERNO FEDERAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES ENVOLVIDOS COM O EVENTO. AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO NO PORTAL MANTIDO PELO TCU. MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas (Seprog) com o objetivo de apresentar os riscos a que o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014 está sujeito nas áreas de construção ou reforma de estádios, infraestrutura aeroportuária e mobilidade urbana, bem como na sistemática de gerenciamento das ações a cargo do Governo Federal.

2. A Seprog iniciou o relatório com breve introdução do tema e, em seguida, abordou os riscos de planejamento, de implementação e de controle identificados, quatro anos antes da realização do evento, nas três áreas de infraestrutura acima referidas. Trabalho de grande relevância para todos os envolvidos com a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e executado com proficiência pela unidade técnica, que transcrevo na forma abaixo:

“1. INTRODUÇÃO**(...)**

2. Essa fiscalização decorre da inclusão do Tema de Maior Significância (TMS) ‘*Aplicação de Recursos Federais nos Preparativos para a Copa do Mundo 2014*’ no Plano de Fiscalização do TCU de 2009. A experiência dos Jogos Pan-Americanos de 2007, realizados no Rio de Janeiro, demonstrou a necessidade de acompanhamento das ações do Governo Federal por esta Corte de Contas no que se refere a eventos esportivos de grande porte e, por essa razão, foram iniciadas ações de controle relativas à Copa do Mundo de 2014.

3. Sobre o tema, o Ministro Aroldo Cedraz manifestou ao Plenário deste Tribunal, um dia após a confirmação do Brasil como país-sede da Copa, a necessidade de acompanhamento das ações desse evento, nos seguintes termos:

‘Penso que a atuação deste Tribunal no acompanhamento da Copa do Mundo de 2014 será inexorável. Se não agirmos por iniciativa própria, seremos demandados a fazê-lo, cedo ou tarde. Compreendo que o acompanhamento, executado desde as etapas mais iniciais das iniciativas governamentais, possibilitará a melhor compreensão das questões que se encontram em discussão e trará maior eficácia às ações de controle’.

4. Nesse sentido, foi proposta a realização da presente fiscalização, que, acatada pelo Ministro-Relator Valmir Campelo, conforme Despacho de 25/11/2009, resultou no trabalho aqui apresentado.

1.2. Antecedentes

5. Com relação aos Jogos Pan-Americanos de 2007, o TCU autuou 38 processos relacionados a acompanhamentos, auditorias, denúncias e representações que originaram 34 deliberações. Entre essas, destaca-se o Acórdão 2101/2008-Plenário, que resultou da apreciação do relatório final de acompanhamento da execução do Programa ‘Rumo ao Pan 2007’.

6. Nesse acórdão, entre outras questões, registrou-se a necessidade do devido planejamento desde as fases iniciais em eventos de grande porte como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, bem assim sinalizou-se para a necessidade de *‘definição, com a antecedência e o realismo necessários, de matriz de responsabilidades de todos entes governamentais e privados, contemplando as estimativas de gastos, cronogramas de aplicação de recursos em eventos esportivos futuros’.*

7. A primeira atuação do TCU sobre a Copa de 2014 se deu por meio do TC 007.245/2009-9, o qual tratava de representação sobre a existência de supostas irregularidades na Concorrência nº 02/09 do Ministério do Esporte, cujo objeto era a contratação de serviços de apoio ao gerenciamento e monitoramento para a organização e realização da Copa do Mundo de 2014. Após análise de mérito, foi prolatado o Acórdão 1227/2009-Plenário, que condicionou a contratação ao cumprimento de determinações ali dispostas e que foram monitoradas no bojo do TC 003.560/2010-4.

8. Posteriormente, a 6ª Secex procedeu a Levantamento com o propósito de identificar as ações federais adotadas e planejadas pelas diversas pastas ministeriais envolvidas nos preparativos para a Copa do Mundo de 2014 e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações futuras (TC 014.075/2009-7).

9. Por meio desse Levantamento, cuja execução ocorreu nos meses de junho e julho de 2009, identificou-se que as ações do Governo Federal se encontravam em estágio incipiente. Naquela época, ainda não havia definição precisa do montante de recursos a ser alocado pelo Governo Federal, do modelo de governança a ser estabelecido e da matriz de responsabilidades dos entes governamentais e privados.

10. Outro assunto diz respeito à sinalização de que o BNDES atuaria como agente financeiro na construção dos estádios com a abertura de linhas de crédito no valor de até R\$ 400 milhões por cidade-sede. Tal fato mereceu destaque, ante ao posicionamento inicial do Governo Federal de que a União não arcaria com repasse de recursos a fundo perdido, via Orçamento Geral, para a construção de arenas esportivas.

11. Com base nessas informações, o Acórdão 2998/2009-Plenário foi proferido contendo determinações à Casa Civil, ao Ministério do Esporte e a outros Órgãos no sentido de manter esta Corte informada sobre a evolução dos preparativos para o evento, incluindo dados sobre a definição da matriz de responsabilidade, a elaboração do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 (PEAC 2014) e eventuais contratações que fossem realizadas.

12. Em 13 de janeiro de 2010, com o objetivo de relacionar ações a serem realizadas para a Copa 2014, bem como de apresentar os valores a serem investidos, foi assinada a Matriz de Responsabilidades para obras de estádios e mobilidade urbana, da qual o Ministério do Esporte, como representante do Governo Federal, foi signatário. O documento, que traz os compromissos firmados pelos governos federal, estaduais e municipais, destaca os papéis assumidos por cada envolvido na liberação de recursos e na execução de cada uma das ações. A matriz estabelece ainda as obras que serão feitas, com cronograma para entrega, previsão de gastos e indicação da origem de financiamento.

13. Nos termos do inciso I da Cláusula 3ª da matriz de Responsabilidades, ficou definido que compete ao Estado e/ou ao Município sede executar e custear as intervenções associadas à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Copa das Confederações de 2013 referentes a: mobilidade urbana; estádios e seu entorno; entorno de aeroportos; e entorno de terminais turísticos portuários. Por sua vez, compete à União executar e custear as intervenções em aeroportos (terminais de passageiro, pistas e pátios) e portos (terminais turísticos). Segundo o inciso II da citada cláusula, a União oferecerá aos entes a possibilidade de contratar financiamento para intervenções em estádios e mobilidade urbana. As obras e recursos referentes a aeroportos e portos não foram relacionados na matriz de 13/01/2010.

1.3. Visão Geral do Objeto

14. Desde 1930, quando o Uruguai sediou a primeira edição, a Copa do Mundo de Futebol alcançou magnitude e audiência apenas comparáveis aos tradicionais Jogos Olímpicos. Nesse primeiro ano, apenas quatro seleções europeias participaram. Vários anos depois, houve grande evolução na importância e nos números envolvidos no evento. A última Copa, realizada na Alemanha em 2006, envolveu 32 seleções participantes. Durante os meses de junho e julho daquele ano, cerca de 3,36 milhões de espectadores acompanharam os jogos nos estádios. Além disso, as denominadas Fan Fests foram responsáveis pela aglomeração de outros milhões de turistas pelas cidades alemãs. Ademais, estimou-se audiência acumulada de mais de 30 bilhões de pessoas ao redor do mundo durante os 64 jogos do torneio. Nesse interstício, o Brasil recebeu a Copa do Mundo no ano de 1950 e, para esse evento, construiu o Maracanã.

15. Após a realização de dezoito Copas, contabilizando-se a que será realizada na África do Sul em 2010, o Brasil receberá o torneio mais uma vez no ano de 2014, e para isso selecionou doze cidades-sede (Belo Horizonte; Brasília; Cuiabá; Curitiba; Fortaleza; Manaus; Natal; Porto Alegre; Recife; Rio de Janeiro; Salvador; e São Paulo), onde serão construídas ou reformadas arenas esportivas que devem se adequar ao padrão FIFA para estar em condições de receber os jogos do mundial.

16. Não obstante tratar-se de evento eminentemente privado, não há como vislumbrar a realização da Copa do Mundo sem o envolvimento do governo do país sede. A infraestrutura a ser disponibilizada envolve a cooperação pública em diversas áreas de atuação como mobilidade urbana, aeroportos e estádios. A título de exemplo, na Copa de 2006 o governo alemão respondeu por 85% do total de 10,7 bilhões de euros investidos na melhoria da infraestrutura de redes de transporte, comunicações e serviços públicos em geral.

17. Segundo informações do Portal da Transparência, considerando apenas as obras previstas na Matriz de Responsabilidades de 13/01/2010, estão previstos R\$ 17 bilhões em investimentos, dos quais R\$ 11,4 bilhões serão destinados para mobilidade urbana e R\$ 5,7 bilhões para os estádios. A previsão é de que a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financiem 66% desses investimentos (Tabela 1). Esses valores poderão ser atualizados na medida em que novas ações forem incluídas.

Tabela 1 - Investimentos previstos na Matriz de Responsabilidades para obras de estádios e mobilidade urbana.

Cidade-sede	Investimentos (R\$ milhões)					Total
	Governo Federal (Financiamento CAIXA)	Governo Federal (Financiamento BNDES)	Governo Estadual	Governo Municipal	Outros	
Belo Horizonte-MG	1.023,3	300,0	126,1	498,7	0,0	1.948,1
Brasília-DF	361,0	400,0	348,3	0,0	0,0	1.109,3
Cuiabá-MT	454,7	330,0	150,7	0,0	0,0	935,4
Curitiba-PR	440,6	25,0	0,0	52,0	113,0	630,6
Fortaleza-CE	414,4	400,0	320,3	50,3	0,0	1.185,0
Manaus-AM	800,0	375,0	846,9	30,0	0,0	2.051,9
Natal-RN	361,0	250,5	119,2	30,4	0,0	761,1
Porto Alegre-RS	368,6	0,0	0,0	26,1	130,0	524,7
Recife-PE	589,0	456,1	173,2	23,3	0,0	1.241,6
Rio de Janeiro-RJ	0,0	1.590,0	200,0	420,0	0,0	2.210,0
Salvador-BA	541,8	400,0	217,6	0,0	0,0	1.159,4
São Paulo-SP	1.082,0	400,0	1.508,5	334,5	90,0	3.415,0
Total	6.436,4	4.926,6	4.010,8	1.465,3	333,0	17.172,1
%	37%	29%	23%	9%	2%	100%

Fonte: Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/matriz>). Consulta em 17/05/2010.

18. Além disso, para sediar a Copa, o Governo Federal ofereceu onze garantias à FIFA quando da candidatura e, após a confirmação de que sediará o evento, ocorrida em 30 de outubro de 2007, responsabilizou-se pelo cumprimento de diversas exigências contidas no Caderno de Encargos da entidade organizadora. Adicionalmente, as cidades-sede assinaram garantias complementares, responsabilizando-se pela execução do evento nos moldes delineados pela FIFA. As referidas garantias oferecidas pelo Governo Federal tratam dos seguintes assuntos:

- 1) Permissão de entrada e saída;
- 2) Permissão de trabalho;

- 3) Taxas e impostos alfandegários;
- 4) Isenção tributária;
- 5) Segurança;
- 6) Operações cambiais e bancárias;
- 7) Procedimentos de check-in, alfândega e imigração;
- 8) Proteção e exploração de direitos comerciais;
- 9) Bandeiras e hinos nacionais;
- 10) Indenização;
- 11) Telecomunicações.

19. Consta do relatório de levantamento realizado pelo TCU, em 2009, que apenas quatro das onze garantias apresentadas pelo Governo Federal à Fédération Internationale de Football Association (FIFA) estariam pendentes de implementação, por necessitarem de alteração legislativa: Direitos Alfandegários e Impostos (Garantia nº 3); Isenção Geral de Impostos (Garantia nº 4); Proteção e Exploração de Direitos Comerciais (Garantia nº 8); e Indenização (Garantia nº 10). Essa informação, fornecida pelo Ministério do Esporte, baseou-se na premissa de que as garantias que prescindiam de alteração legislativa já estariam implementadas.

20. De acordo com estudo feito pelo Consórcio Copa 2014 (contratado pelo Ministério do Esporte para o apoio ao gerenciamento das ações relativas ao evento), o incremento do Produto Interno Bruto brasileiro devido à Copa do Mundo de 2014 será de aproximadamente R\$ 178,9 bilhões no período de 2009 a 2014. Esse valor leva em consideração a soma dos valores dos impactos diretos (R\$ 48 bilhões) e indiretos (R\$ 130,9 bilhões), relativos aos setores de infraestrutura civil, turismo, serviços e consumo interno.

1.4. Escopo e metodologia do trabalho

21. A quantidade de atividades e de órgãos envolvidos para a realização de evento da magnitude da Copa do Mundo é muito grande. Não seria viável analisar, neste levantamento, todas essas atividades. Sendo assim, foi necessário escolher as áreas mais relevantes na época da realização deste trabalho. Para essa escolha, foram consideradas, essencialmente, a materialidade e a prioridade das áreas para o evento.

22. Considerando as ações reiteradamente citadas por especialistas como de atenção prioritária por todas as cidades que sediarão os jogos da Copa, assim como os termos da Matriz de Responsabilidades celebrada entre União, Governo Estadual e Prefeitura Municipal da cidade-sede, em 13 de janeiro de 2010, especialmente em sua Cláusula Terceira, que trata da Responsabilidade dos Partícipes, foram selecionadas as seguintes áreas: construção e reforma de estádios de futebol (Capítulo 3); b) aeroportos (Capítulo 4); e c) mobilidade urbana (Capítulo 5). Além disso, considerando os compromissos assumidos e a multiplicidade das intervenções necessárias à realização de uma competição do porte da Copa do Mundo de Futebol, o modelo de governança do evento também foi incluído como questão a ser investigada, destacando-se as responsabilidades institucionais, as ferramentas de coordenação e transparência e o fluxo de informações (Capítulo 2).

23. A metodologia adotada neste trabalho compreendeu: a) entrevistas com gestores do Ministério do Esporte, da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e com consultores do Consórcio Copa; b) análise documental, a partir de informações disponibilizadas pelo Ministério do Esporte; Ministério das Cidades; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal; e Infraero; c) revisão da legislação e de documentos institucionais relativos ao tema; d) pesquisa com gestores de órgãos municipais e estaduais das doze cidades-sede; e) participação em audiências públicas promovidas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e pela Comissão de Turismo e Desporto, ambas da Câmara dos Deputados; f) participação nas reuniões do Grupo de Trabalho instituído pelo Ministério Público Federal (MPF) para acompanhar as ações da Copa.

24. Das doze cidades-sede consultadas, oito responderam integralmente aos questionários sobre estádios e mobilidade urbana; o Rio Grande do Norte enviou apenas informações sobre mobilidade urbana; o Rio de Janeiro, apenas sobre estádios; e o Distrito Federal e São Paulo não enviaram resposta à diligência do TCU.

2. GESTÃO PELO GOVERNO FEDERAL

25. Dificuldades de coordenação e supervisão têm sido achados recorrentes em auditorias operacionais realizadas pelo TCU. As ações do governo para a Copa de 2014 envolvem uma série de

entidades, tanto órgãos governamentais (das três esferas de governo) quanto entidades não governamentais. Por isso, uma das áreas analisadas neste levantamento é a gestão dessas ações.

2.1. Supervisão e coordenação das atividades referentes à Copa

26. O Ministério do Esporte, coordenador do Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA 2014), não compilava, sistematicamente, informações sobre as atividades desenvolvidas pelos diversos entes responsáveis pelas ações da Copa 2014. Sendo assim, não tem condições de informar tempestivamente sobre o estágio das obras de reforma/construção de arenas esportivas e de mobilidade urbana das quais é signatário na Matriz de Responsabilidades pactuada com as doze cidades-sede em 13 de janeiro de 2010.

27. Os principais riscos associados a essas constatações são: desconhecimento pelo Governo Federal, na condição de signatário da Matriz de Responsabilidades e cofinanciador de projetos de construção de estádios e de mobilidade urbana, de óbices que limitam o andamento normal das obras e não adoção de providências tempestivas para sanar os problemas relacionados ao cumprimento do cronograma.

28. As atividades necessárias para a realização da Copa 2014 contarão com o envolvimento dos entes federativos - União, estados, municípios e Distrito Federal -, que deverão atuar de forma coordenada para a consecução dos objetivos e cumprimento dos prazos necessários. O Apêndice A apresenta, de forma sumarizada, as atribuições dos principais entes envolvidos nas ações para a realização da Copa 2014.

29. No âmbito da União, o agente central da coordenação do evento é o Ministério do Esporte. Essa competência se manifesta a partir de:

- a) Signatário da Matriz de Responsabilidades;
- b) Coordenador do CGCOPA 2014, conforme designação dada pelo art. 2º do Decreto de 14/01/2010 que instituiu esse comitê. O CGCOPA 2014 é responsável por definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014.
- c) Responsável pela designação dos membros titulares e suplentes do Grupo Executivo (GECOPA 2014), vinculado ao CGCOPA, conforme designação dada pelo § 1º do art. 4º do Decreto Presidencial de 14/01/2010. O GECOPA 2014 foi instituído com o objetivo de coordenar e consolidar as ações, estabelecer metas e monitorar os resultados de implementação e execução do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para realização da Copa do Mundo FIFA 2014.
- d) Atuação centrada nas seguintes áreas, conforme documento redigido pelo Consórcio Copa 2014, de 24/02/2010: i) coordenação geral, a partir da articulação dos agentes intervenientes envolvidos com o evento Copa e suporte à assessoria de imprensa; ii) gestão de sistemas de acompanhamento; e iii) suporte técnico, por meio de estudos mercadológicos e de viabilidade econômico-financeira, promoção de eventos, acompanhamento de aspectos ambientais, institucionais e jurídicos.

30. Dada à relevância do papel assumido, o Ministério do Esporte celebrou o Contrato nº 53/2009, decorrente da Concorrência nº 02/09, por meio do qual contratou consórcio de empresas para prestar serviços de apoio ao gerenciamento das ações relativas à Copa do Mundo.

31. O Consórcio Copa 2014 elabora relatórios mensais e encaminha-os ao Ministério do Esporte e ao TCU. Entretanto, o grau de detalhamento das informações contidas nesses relatórios não é suficiente para que o Ministério esteja a par da situação e da evolução das atividades em desenvolvimento pelos setores e órgãos envolvidos na realização do evento. Esse fato foi comprovado pelo Ofício nº 036/2010-AEF-ME, de 13/04/2010, encaminhado ao TCU pela Assessoria Especial de Futebol do Ministério do Esporte, em resposta ao Ofício Seprog nº 111, de 12/04/2010, que solicitou daquele Órgão informações acerca da situação das obras relativas a aeroportos, estádios e mobilidade urbana.

32. A Assessoria Especial de Futebol solicitou trinta dias de prorrogação de prazo para atendimento à requisição do Tribunal *‘tendo em vista que as informações solicitadas deverão ser requeridas por este Ministério junto aos órgãos executores [...]’*.

33. Ressalte-se que o Tribunal também encaminhou Ofícios para as cidades-sede solicitando, a partir do preenchimento de um questionário, informações acerca das obras referentes a estádios e mobilidade urbana, tendo obtido resposta integral de nove cidades, parcial de duas e não resposta de duas. Percebe-se, portanto, que não seria difícil para o Ministério do Esporte, na condição de coordenador, já dispor dessas informações, indispensáveis para o acompanhamento da evolução das obras constantes da Matriz de Responsabilidades.

34. Ademais, uma adequada coordenação das ações referentes ao evento pressupõe interação do CGCOPA com o COL e com os Comitês das cidades-sede.

35. A primeira reunião com os representantes das doze cidades-sede ocorreu no dia 04/03/2010, no 1º Encontro do Comitê de Responsabilidade. Na ocasião, o GECOPA apresentou e validou o modelo de governança proposto para a organização do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais para a Copa 2014. O modelo consiste na constituição de nove câmaras temáticas que têm por objetivo *‘propor políticas públicas e soluções técnicas necessárias, eficientes e transparentes que garantam a formação de um legado alinhado aos interesses estratégicos do país a partir da realização da Copa 2014’*. As câmaras são: Infraestrutura; Estádios; Segurança; Saúde; Meio Ambiente e Sustentabilidade; Desenvolvimento Turístico; Promoção Comercial e Tecnológica; Cultura e Educação; e Transparência.

36. Com a justificativa do federalismo e da autonomia entre as esferas de governo, a União não estabeleceu sanções ou mecanismos de responsabilização aos entes federados no caso de não cumprimento das ações pactuadas na Matriz de Responsabilidades, em especial no que tange à reforma ou construção de estádios para a Copa 2014. Os representantes do governo federal afirmam que a principal penalidade que os estados sofreriam seria a exclusão de sua capital da condição de cidade-sede. Esses representantes consideram que esse risco é suficiente para que os estados e municípios implementem as atividades necessárias para que as cidades sediem o evento.

37. Observou-se também que diversos órgãos públicos criaram ou ampliaram sistemas de informação e Portais para receber, acompanhar e divulgar notícias referentes à Copa de 2014.

38. Como ferramenta interna ao Ministério do Esporte, está previsto no contrato do consórcio Copa 2014 o desenvolvimento do Sistema de Informações Gerenciais (SIG). Trata-se de banco de dados com três funcionalidades: captação de dados; geração de relatórios; e gestão eletrônica de documentos. O SIG possuirá uma interface **web** para apropriação de dados pelos responsáveis locais de projetos e acesso pelo Consórcio Copa, Ministério do Esporte e entidades autorizadas pelo próprio ministério. A proposta do Consórcio Copa é que o SIG seja dividido em quatro grandes grupos de informações: contencioso; legislativo; contratual; e administrativo/institucional.

39. O grupo contencioso envolveria informações jurídicas a respeito de processos judiciais e administrativos diretamente relacionados à Copa 2014. No grupo legislativo seriam incluídas as medidas necessárias ao atendimento das onze garantias prestadas pelo Governo Federal à FIFA. Também deverão integrar esse grupo o texto integral dos compromissos firmados pelas cidades-sede (**host-city agreements**) e os compromissos dos estádios (**stadium agreements**). O grupo contratual deverá conter todos os editais lançados envolvendo o evento Copa 2014 e as informações relativas ao andamento da contratação e propostas aceitas, além dos contratos celebrados. Por fim, o grupo administrativo/institucional deverá conter informações sobre o modelo de governança adotado em cada cidade-sede e o nome dos representantes locais. Além disso, devem constar as matrizes de responsabilidade e seus anexos.

40. A proposta do Consórcio Copa previa a criação de dois outros portais: o Portal aberto de monitoramento, que serviria de interface do Ministério do Esporte para todos os temas relacionados à Copa e poderia ser acessado pelos órgãos de controle, pela mídia e pela sociedade civil; e o Portal da Copa, que, além de possibilitar acesso às atividades da Copa acompanhadas pelo Ministério via SIG, permitiria acesso às ações de outros ministérios e poderia agregar informações e serviços da FIFA, notícias relacionadas ao evento e conteúdo gerado pelos usuários. Esses portais ainda não haviam sido desenvolvidos até o final de abril/2010.

41. A Controladoria-Geral da União (CGU) dispõe do Portal da Transparência, canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. A Portaria CGU nº 571/2010, de 22/03/2010, disciplina a transparência das ações do Governo Federal com relação à Copa 2014. O art. 2º da Portaria especifica os órgãos e entidades responsáveis por prestar as informações sobre os recursos federais usados para a concretização do evento: Ministérios das Cidades, do Esporte, da Justiça, dos Transportes e do Turismo, além do BNDES, Caixa Econômica Federal, Infraero e outros órgãos e entidades que vierem a administrar recursos financeiros com a mesma finalidade. O art. 18 da Portaria estabelece que as informações servirão de base para a ampla divulgação a ser promovida pela CGU na seção ‘Copa 2014’ do Portal da Transparência.

42. No TCU, foi desenvolvido Portal para compilar e divulgar as informações referentes à Copa 2014, lançado oficialmente em 11/05/2010. Além disso, foi elaborada minuta de Instrução Normativa com o objetivo de regulamentar o controle exercido pelo Tribunal sobre os recursos públicos federais

destinados à organização e à realização da Copa 2014. Há previsão de publicação desse documento já no primeiro semestre de 2010.

43. Por fim, a Rede de Informações e Acompanhamento dos Recursos Públicos para Organização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, lançada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, foi criada para fiscalizar os gastos da Copa 2014.

44. A Rede é integrada pela Câmara dos Deputados, Senado Federal, TCU e Tribunais de Contas dos estados e municípios das cidades-sede. Uma das decisões da Rede foi a criação do Portal, lançado em 15/12/2009, com o objetivo de estimular os cidadãos a acompanhar a aplicação dos recursos públicos nas obras de infraestrutura, de construção e de reforma de estádios e na contratação de serviços para a realização da Copa 2014, além de denunciar irregularidade às entidades que integram essa Rede.

3. ESTÁDIOS

45. Pode-se dizer que nenhum outro aspecto é mais crítico para o sucesso da Copa 2014 do que a existência de estádios compatíveis com o evento. Os padrões de qualidade não podem ser negligenciados, sob o risco de que a cidade venha a ser descredenciada pela FIFA como uma das subdesdes para a Copa.

46. É também na questão dos estádios que se pode encontrar o maior risco de que venham a ser feitas obras de custo elevado, da qual a sociedade local pouco usufruirá e que, ano após ano, podem vir a representar apenas altos gastos com manutenção para os governos estaduais.

47. Deste modo, essa área é um ponto sensível a ser considerado no planejamento governamental para a Copa, tanto no que se refere ao sucesso do evento em si, quanto ao legado que o evento deixará para o país.

3.1. Risco de execução de projetos que não seriam economicamente rentáveis

48. Estádios que cumpram os padrões recomendados pela FIFA possuem altos custos de investimento e de manutenção. Em quatro cidades-sede observa-se que o risco da rentabilidade gerada pela arena não cobrir seus custos de manutenção é grande, tendo em vista o indicativo de que o faturamento seria insuficiente para propiciar adequado retorno ao investimento projetado, principalmente por serem locais com pouca tradição no futebol. Nestes casos, o potencial de geração de gastos dos governos locais pode superar o benefício que a obra trará à sociedade e ao esporte.

49. A FIFA, entidade diretora do futebol mundial e proprietária do evento Copa, detalha exigências para estádios em aspectos como: segurança; estacionamento; área de jogo; vestiários e acesso; visibilidade e conforto do torcedor; hospitalidade; mídia; energia e iluminação; e sustentabilidade ambiental da arena. O Apêndice B apresenta maior detalhamento sobre cada um desses itens. Os requisitos a observar pelos construtores de estádios estão em constante evolução e podem ser alterados a qualquer tempo unilateralmente pela entidade, com o objetivo de garantir a excelência na realização e na transmissão das partidas.

50. A FIFA não define uma fórmula para delimitar o tamanho ideal de um estádio, mas reforça que os parâmetros para que uma cidade estabeleça qual será ele, e o nível de conforto a ele associado, são a demanda de uso futuro e a disponibilidade de recursos para sua construção. Para tanto, determina a elaboração de estudo de viabilidade que considere o contexto específico de cada localidade, principalmente no que diz respeito à tradição no futebol e ao potencial de geração de receita, com o objetivo de delimitar o número de assentos.

51. O Consórcio Copa, no Relatório sobre os Investimentos em Arenas e a Situação do Futebol nas cidades-sede, de agosto de 2009, categorizou as cidades-sede em três grupos, levando-se em conta a média de público pagante e valor do ingresso:

a) Grupo 1 - São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, que recebem jogos com grandes públicos pagantes (média variando entre 17 mil e 24 mil pagantes/jogo) e com ingressos de maior valor (média variando entre R\$ 13,00 e R\$ 22,00);

b) Grupo 2 - Salvador, Curitiba, Fortaleza e Recife, com público pagante médio (entre 9 mil e 15 mil pagantes/jogo) e valor de ingresso médio (entre R\$ 9,00 e R\$ 19,00);

c) Grupo 3 - Natal, Manaus, Cuiabá e Brasília, com pouco público pagante (entre 800 e 4 mil pagantes/jogo) e baixos valores de ingressos (entre R\$ 4,00 e R\$ 13,00).

52. Observa-se, portanto, que o risco associado à construção de 'elefantes-brancos' nas quatro cidades do Grupo 3 pode ser considerado alto, não somente em virtude de serem locais com pouca tradição de futebol, mas também pela relação histórica entre público pagante e valor do ingresso. Além disso, os custos de construção por assento em Manaus, Brasília e Cuiabá estão entre os seis maiores, conforme apresentado no Apêndice C.

53. A título de exemplo pode-se citar o caso de Aveiro, em Portugal, onde a relação desvantajosa entre receita e despesa se tornou motivo para que gestores locais discutam a opção de demolir o estádio municipal construído para a Eurocopa 2004, apenas para que seus custos de manutenção deixem de existir. O estádio, com lotação de 30 mil lugares, recebe quinzenalmente pouco mais de 2.000 pessoas para os jogos do Beira-Mar, time local que disputou, em 2009-2010 a II Liga Portuguesa, correspondente à Série B do Campeonato Brasileiro de Futebol.

54. Para as partidas da Copa do Mundo, os estádios deverão contar com um mínimo de 40 mil lugares líquidos (exclui aqueles reservados a convidados da FIFA, VVIPS, VIP e imprensa) e, caso venham a sediar uma partida de abertura, semifinal ou final, ao menos 60 mil lugares líquidos. A FIFA não define com a antecedência que seria desejável que cidades receberão os grandes jogos. Até como forma de se resguardar quanto a possíveis atrasos de cronograma e projetos falhos, a entidade só divulga a lista selecionada após o encerramento do mundial anterior, quando os projetos já foram elaborados e as obras já devem ter se iniciado. No caso brasileiro, a definição está sendo esperada para o final de 2010. Esta forma de atuação resguarda a FIFA, mas representa ponto de atenção para os organizadores brasileiros na medida em que os projetos de várias cidades-sede são elaborados de forma a credenciar a cidade a se candidatar a receber um grande jogo. Porém, caso ela não venha a ser escolhida, dificilmente o projeto poderá ser reformulado para a construção de um estádio de menores proporções.

55. Diante disso, um estudo de viabilidade consistente, que considere a tradição futebolística local e a capacidade de geração de renda dos estádios, é muito importante para definir a dimensão adequada do estádio, o retorno esperado do investimento e as condições de sustentabilidade do empreendimento. Em abril de 2010, possuíam projetos de estádios com capacidade de público que qualificariam a cidade a disputar a recepção de jogos da abertura, semifinal e final: Belo Horizonte; Brasília; Fortaleza; Porto Alegre; Rio de Janeiro; e São Paulo. Destas, Brasília chama atenção pelo fato de a cidade não possuir clubes de grande expressão nem número expressivo de torcedores e títulos nacionais importantes.

56. Os estádios multifuncionais são apontados pela FIFA como alternativa que tende a melhorar a viabilidade econômico-financeira do empreendimento, à medida que agrega receitas não provenientes do futebol. De qualquer forma, o uso do estádio para outros fins deve ser pensado de modo que não se diminua, no projeto, o foco primordial do local como palco prioritariamente de jogos de futebol. Para receber shows, feiras e espetáculos, a entidade aponta que o uso de grama sintética possui menor custo de manutenção e mais fácil utilização, uma vez que pode ser coberta por grandes períodos sem que sua qualidade seja prejudicada.

57. A FIFA faz algumas considerações em relação à localização dos estádios. Para a entidade, o ideal é que nos arredores do prédio haja amplos espaços livres, que permitam a existência de grandes estacionamentos e a possibilidade de reformas e readequações futuras, que mantenham o nível de qualidade do estádio ao longo do tempo.

58. A proximidade de zonas residenciais é considerada pela FIFA como o aspecto mais sensível para a construção de um novo estádio. Nesse caso, a federação determina que a comunidade envolvida seja consultada quanto a questões ambientais, de ruído, de tráfego e de dimensionamento do projeto. Por esse motivo, a tendência atual é de que os estádios se localizem em áreas menos centrais, o que por um lado garante maior autonomia ao projeto, mas por outro, leva a maior necessidade de linhas de transporte público e vagas de estacionamento nas proximidades.

3.2. Observância do cronograma FIFA

59. Em função dos atrasos verificados nos processos de contratação e desenvolvimento de projetos na maioria das cidades-sede, a FIFA adiou o prazo de início das obras dos estádios para 03/05/2010. A inobservância do cronograma FIFA pode acarretar o descredenciamento da cidade-sede. Para que esse descredenciamento não aconteça, é possível que surjam alegações quanto à necessidade de contratações em regime de urgência. Tais contratações abstêm os processos de passar pelo crivo do certame licitatório, bem como de seus benefícios decorrentes, tais como concorrência, publicidade e transparência nas escolhas realizadas. Historicamente, obras contratadas em regime de urgência apresentam sobrepreços, quando comparadas a similares que obedeceram ao rito ordinário de contratação.

60. Com base nas datas estipuladas pelo Termo de Compromisso assinado perante o COL pelas cidades-candidatas, lista-se, na Tabela 2, o cronograma inicial estipulado pela FIFA, com as principais ações a serem observadas pelos organizadores em relação a estádios, e suas datas-marco.

Tabela 2 - Cronograma estipulado pela FIFA para obras de estádios.

Atividade	Data
Projeto básico de engenharia e arquitetura dos estádios.	15/01/2009
Estudos de pré-viabilidade econômico-financeira da adequação dos estádios.	30/06/2009
Licenças ambientais necessárias à realização das obras dos estádios.	31/07/2009
Início dos processos públicos para seleção dos investidores privados.	31/07/2009
Confirmação, junto ao COL, da identidade dos investidores privados.	30/11/2009
Início das obras.	01/03/2010 ^(*)
Entrega definitiva dos estádios, inclusive infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) e de transmissão associadas.	31/12/2012

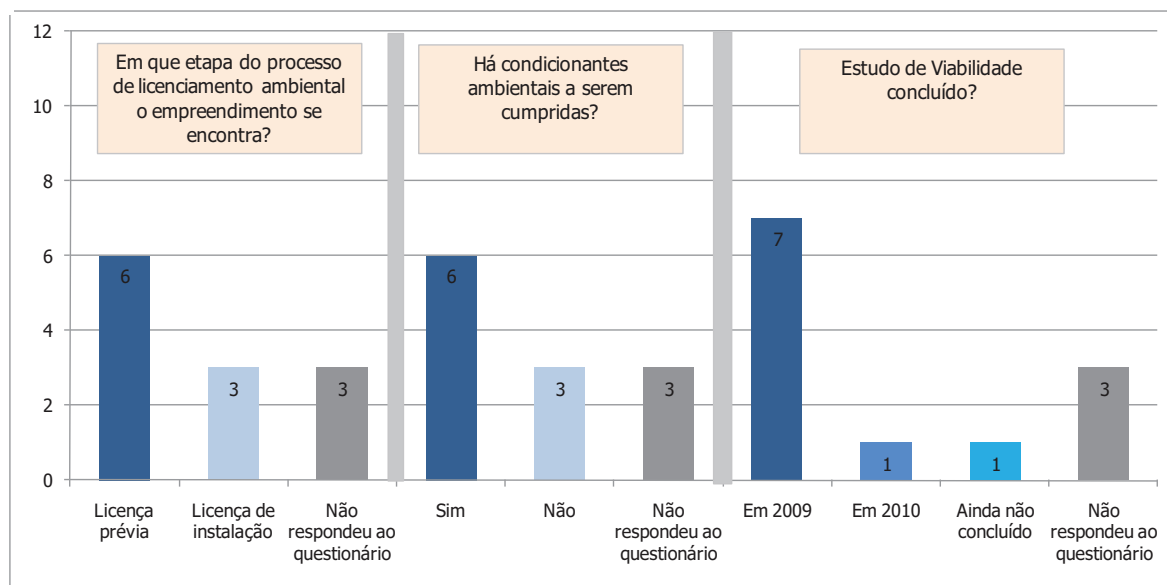
Fonte: Proposta de Trabalho do Consórcio Copa 2014; Termo de Compromisso assinado pelas cidades-sede.

(*) A data foi revista em relação ao cronograma original descrito no Termo de Compromisso.

61. Ressalte-se que a data de 01/03/2010 para início de implementação das obras foi flexibilizada em relação ao cronograma que serviu de referência ao restante dos prazos descritos na tabela anterior. Originalmente, a data prevista para o início das obras era 31/01/2010.

62. Na pesquisa realizada pelo TCU junto aos gestores envolvidos com as ações da Copa 2014 nas cidades-sede (Gráfico 1), constatou-se que, em abril de 2010, ainda havia condicionantes ambientais a serem cumpridas e algumas obras não dispunham de licença de instalação. Observou-se também a existência de estudo de viabilidade ainda não concluído ou concluído em 2010, data muito além da estipulada no cronograma FIFA.

Gráfico 1 - Situação das licenças ambientais e estudos de viabilidade, em abril de 2010.



Fonte: Questionários respondidos pelos gestores envolvidos com as ações relativas à Copa 2014 nas cidades-sede, em atendimento a diligências do TCU. As cidades de Brasília, São Paulo e Natal não responderam ao questionário.

63. O Anexo da Matriz de Responsabilidades referente a estádios limitou-se a reproduzir, em termos de cronograma, o que havia sido definido pela FIFA, ou seja, apontaram as datas de março de 2010 para o início das obras e de dezembro de 2012 para o seu término, sem detalhar etapas e sem mostrar datas específicas para a situação concreta de cada uma das cidades-sede. Porém, o cumprimento do inicialmente previsto não era mais viável, para quase todas as cidades, mesmo à época da assinatura da Matriz.

3.3. Prazos de contratação e liberação do financiamento do BNDES

64. Apenas Amazonas e Ceará formalizaram seus pleitos junto ao BNDES até final de abril de 2010. Percebe-se que, para essas e, principalmente para as cidades que ainda não contataram o banco, o risco associado à possibilidade de que os recursos federais possam ser liberados apenas em 2011 é alto, haja vista que: a) a análise de aprovação de crédito pelo banco possui prazo de até sete meses, contados a partir do enquadramento pelo Comitê de Enquadramento e Crédito, que ocorre após estarem sanadas

todas as pendências nas documentações exigidas; e b) o repasse de recursos e a contratação de operações de crédito em ano eleitoral devem observar datas e requisitos específicos legalmente estabelecidos.

65. A Matriz de Responsabilidades estabelece que os responsáveis pela execução dos projetos e das obras referentes aos estádios serão os estados federados ou os clubes de futebol proprietários (no caso do São Paulo, Atlético Paranaense e Internacional). As obras no entorno serão de responsabilidade dos respectivos governos locais, inclusive nos estados em que as arenas são privadas. O Apêndice C apresenta os tipos, o custo estimado e o valor a ser financiado das intervenções em estádios.

66. O emprego de recursos federais, no que diz respeito a reforma e construção de estádios para a Copa, incluídas as intervenções de entorno, segundo constava da Matriz de Responsabilidades, estava limitado à concessão de crédito por meio de linha de financiamento especificamente criada para este fim no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), intitulada de ProCopa Arenas. As características e condições do financiamento do BNDES encontram-se descritas no Apêndice D.

67. Em cumprimento ao estabelecido no art. 73, inciso VI, alínea 'a', da Lei nº 9.504, de 30/09/1997, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral não será possível *'realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública'*.

68. Ressalte-se que a Advocacia-Geral da União (AGU), por meio do Parecer AC nº 12, de 11 de maio de 2004, igualou operações de crédito a transferências voluntárias. O item 39 do citado parecer menciona que *'[...] não há impedimento previsto na Lei Eleitoral com relação às práticas de atos preparatórios necessários para a celebração de contratos, convênios ou outros atos assemelhados no período de três meses que antecedem as eleições, com cláusulas que determinem a transferência voluntária de recursos após este período pré-eleitoral [...]'*. Contudo, para o BNDES poder realizar a liberação de recursos, seria necessário que o ente conseguisse dar início às obras, ainda que estas não estejam em andamento fisicamente verificável, no período pré-eleitoral, ou seja, até 3 de julho de 2010.

69. Outra restrição diz respeito ao art. 15 da Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que dispõe que contratações de operações de crédito só podem ser realizadas até 120 dias antes do término do mandato do Chefe do Poder Executivo, o que significa que os financiamentos precisarão estar contratados até 02/09/2010, ou só poderão vir a ser contratados a partir de 2011.

70. Além das datas-limite anteriormente apontadas, os governos estaduais que estão pleiteando os financiamentos devem observar o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as Resoluções nº 40, de 20/12/2001, e nº 43, de 21/12/2001, do Senado Federal, no que diz respeito aos seus limites de endividamento.

71. Assim, as operações de crédito deverão ser submetidas à autorização do Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme procedimentos estabelecidos pela Portaria/STN nº 396/2009, para atestar a capacidade de endividamento dos entes públicos. A consulta à STN representa mais uma dificuldade para que a contratação da operação de crédito ocorra antes de 03/07/2010, uma vez que o envio do pleito à STN ocorre somente após a aprovação de crédito pela Diretoria do BNDES.

72. Cabe destacar que a STN, quando da análise de endividamento, avalia se o proponente não está em situação de inadimplência junto à União, à Receita Federal, à Caixa Econômica Federal e demais instituições financeiras, bem como se não apresenta restrições no CADIN, se está em dia com as certidões de regularidade junto ao FGTS e INSS e em situação de regularidade junto ao PIS, PASEP, FINSOCIAL, COFINS e Previdência Social.

73. Este fato é relevante, pois sem a disponibilidade de recursos federais, os estados estarão obrigados a financiar suas obras em 2010 apenas com recursos próprios. Em que pese o fato de as fases iniciais das obras serem relativamente menos custosas que as demais, a indisponibilidade dos recursos do BNDES pode, em última análise, representar adiamento do início de fases importantes das obras para 2011.

74. A FIFA, com base em grandes eventos esportivos anteriores, aponta que trinta meses é o prazo médio necessário para a conclusão de obras que adequem os estádios às suas exigências. Em 03/05/2010, novo prazo máximo para início das obras estipulado pela FIFA, faltaria pouco mais de 31 meses para o prazo máximo de conclusão, em dezembro de 2012. Caso as obras venham a se iniciar apenas em 2011, o

período médio de trinta meses levaria à previsão de conclusão das obras para meados de 2013, o que poderá afetar a realização da Copa das Confederações, com repercussões negativas junto à FIFA.

75. Importante destacar que tais prazos e condições não afetam os financiamentos para São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, no que diz respeito às obras dos estádios propriamente, mas apenas para o seu entorno, cuja responsabilidade também será dos governos estaduais.

3.4. Parecer sobre adequação do Projeto Básico às exigências da FIFA

76. Integrantes do Comitê Organizador Local (COL), órgão responsável por gerenciar o atendimento às demandas da FIFA no Brasil, afirmaram, em reunião com integrantes da Rede de Controle do MPF, em 24/03/2010, não poder emitir parecer atestando a adequação do projeto da cidade-sede. Segundo eles, só a FIFA poderia fazê-lo e ela não fornecerá esse tipo de atestado para que a sua possibilidade de solicitar novos requisitos e critérios no interesse das competições não fique prejudicada. O aval da FIFA aos projetos a serem financiados pelo BNDES seria uma segurança adicional para o banco, que não ficaria tão vulnerável a ter que aceitar liberações de recursos originalmente não previstas, sob a alegação de que a FIFA o está exigindo.

77. Representantes do BNDES, por sua vez, em reunião no dia 25/03/2010, também com a Rede de Controle do MPF, afirmaram estar seguros de que conseguirão obter este pronunciamento por parte da FIFA/COL, e de que ele de fato será exigido pelo banco para a contratação dos financiamentos.

78. O BNDES, ao exigir a aprovação do Projeto Básico dos estádios pela FIFA como um requisito para aprovação de crédito na linha ProCopa Arenas, e também do Projeto Executivo, para a liberação de parcela superior a 20% do valor a ser financiado, esperava que o COL pudesse intermediar ou emitir tal parecer, atestando que o projeto apresentado cumpre as exigências estipuladas, no momento da consulta ao financiamento. Esta é uma forma encontrada pelo banco para evitar que, com o passar do tempo, e principalmente após o início dos desembolsos, as cidades-sede formulem novas solicitações por recursos sob o argumento de que o projeto anteriormente apresentado não atende à FIFA e precisará ser substituído ou alterado. Dessa forma, o banco espera diminuir a probabilidade de ocorrência de extrapolações de custos causados por inadequações em projetos.

79. Mesmo considerando o fato de que a FIFA possui a prerrogativa de alterar suas exigências a qualquer tempo, tais mudanças tendem a ser incrementais e não relativas a questões estruturais. Sem a garantia de que o projeto foi inicialmente aprovado, o banco pode ficar sujeito a ter que aceitar inclusive substituições de projetos, sob a alegação de discordância por parte da FIFA.

80. Ressalte-se que a intenção do BNDES não é prejudicar o exercício da prerrogativa da FIFA de alterar suas recomendações a qualquer tempo, no interesse das competições. O banco espera apenas aumentar a previsibilidade da execução contratual frente ao projeto submetido à análise para a contratação da operação de crédito, e que serviu de parâmetro para sua decisão. É uma exigência que denota cautela por parte do banco, uma vez que a linha ProCopa Arenas foi criada especificamente para atender à Copa do Mundo FIFA e só por ela se justifica.

3.5. Análise técnica de engenharia dos projetos pelo BNDES

81. O BNDES, por sua própria estrutura constitutiva e modo de negócio, não dispõe de pessoal capacitado para realizar análise técnica de engenharia dos projetos da linha ProCopa Arenas que lhe são submetidos para a aprovação de financiamentos. Essa ausência de análise prévia pelo agente financiador pode ensejar o risco de aprovação da operação de crédito com base em documentos que não representam de fato o Projeto Executivo da obra.

82. Das doze cidades-sede consultadas pelo TCU, apenas uma informou já possuir Projeto Executivo concluído em abril de 2010. Desse modo, há o risco de que os proponentes apresentem apenas os projetos básicos para solicitar a concessão de crédito pelo banco. Assim, é desejável que os projetos a serem financiados e seus orçamentos correspondentes estejam o mais detalhado possível, como determina o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, para caracterizar adequadamente a obra e diminuir a possibilidade futura de extrapolação de custos em decorrência da necessidade da realização de intervenções não previstas. A exigência por parte do BNDES da aprovação dos projetos pela FIFA diminui, mas não afasta esse risco, uma vez que os critérios a serem observados pela entidade podem ser avaliados tendo como base apenas projetos conceituais, mas que não podem ser caracterizados como projetos básicos nos termos exigidos pela legislação brasileira.

83. Em 03/02/2010, em reunião da Rede de Controle do MPF com técnicos do TCU, da CGU e do MPF, representantes do BNDES afirmaram que o banco não dispõe de estrutura suficiente para atestar a

qualidade dos projetos, uma vez que para isso seria necessário refazer cálculos e avaliar a viabilidade dos financiamentos a serem contratados para as obras em estádios.

84. No entanto, considerando a importância das referidas obras e de seu ineditismo no país, entende-se que cuidado especial deve ser dedicado à análise dos projetos em estádios, para garantir que os financiamentos cumpram o seu propósito de viabilizar a ocorrência da Copa no Brasil, porém de forma econômica e eficaz, com orçamentos, prazos e características condizentes com as necessidades apresentadas.

85. Diante dessa situação particular, o Plenário do TCU emitiu o Acórdão 678/2010, que determinou, entre outras providências, que a 9ª Secex promova fiscalização no BNDES, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais, para obras de construção ou reforma em estádios de futebol relacionadas com a Copa 2014.

86. As obras em estádios, se não forem geridas adequadamente e de forma tempestiva, podem levar à sua assunção pela União, para concluir intervenções já iniciadas, nas quais grande soma de recursos já tenha sido investida.

3.6. Mecanismo de travas dos financiamentos do BNDES

87. As parcelas de desembolso que excedem a 20% do valor financiado pelo BNDES não têm previsão de mecanismos de travas.

88. Com o objetivo de aumentar a segurança da operação, o BNDES previu mecanismo de travas na liberação dos recursos do ProCopa Arenas. Ele deverá ser usado quando 20% do montante total a ser financiado já tiver sido desembolsado. Quando este valor for atingido, o banco procederá à nova análise para avaliar se os desembolsos podem continuar ou não. Os critérios que orientarão esta análise são os seguintes:

- a) Projeto Executivo aprovado pela FIFA;
- b) Obtenção de certificação de Qualidade Ambiental do projeto, emitida por entidade reconhecida internacionalmente e/ou acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial;
- c) Apresentação dos projetos básicos e da comprovação de contratação, pelos governos locais, das intervenções de melhorias no entorno dos estádios.

89. Importante destacar o quão salutar é a previsão deste mecanismo de travas para aumentar a garantia de que os executores das obras em estádios estarão comprometidos em construir arenas que efetivamente cumpram os requisitos FIFA, tanto em relação à construção propriamente, quanto à adequação das condições do entorno e à certificação ambiental.

90. No que se refere às obras de entorno, isso é ainda mais relevante. Exigindo-se a conclusão dos projetos básicos e a contratação das obras, aumenta-se a segurança de que as soluções necessárias não sejam postergadas para períodos muito próximos ao evento, o que poderia levar à necessidade de contratações com regime de urgência, por exemplo, ou ao simples abandono do projeto.

91. Porém, é importante destacar que não estão previstos outros mecanismos específicos de travas das parcelas de desembolsos, após a liberação de montante superior a 20% do total, condicionados ao cumprimento de etapas específicas da obra. A partir daí, o acompanhamento do banco será feito da mesma forma que ocorre com os demais financiamentos do BNDES.

3.7. Análise expedita do edital das obras no Estádio Arena Amazônia

92. Constataram-se indícios de sobrepreço de 46% numa amostra de itens proposta para construção da Arena Amazônia.

93. O Ministério Público Federal encaminhou ao TCU, em atenção à cooperação pautada entre as duas instituições no âmbito da Rede de Controle instituída pelo MPF para as ações da Copa, arquivo eletrônico contendo documentos acerca das obras de construção do Estádio Arena Amazônica pelo Governo do Estado do Amazonas. Trata-se de Edital da Concorrência n. 017/2010-CGL - 'Contratação de Pessoa Jurídica para a Execução das Obras Cíveis, Estrutura de Cobertura Metálica, Estruturas Elétricas, Estruturas Hidráulicas, Instalação dos Sistemas de Ar-Condicionado, de Segurança, Broadcasting e todos os demais ambientes contidos nos projetos da Arena Amazônia - Amazonas'.

94. Não existem recursos federais envolvidos. Apenas a possibilidade, já manifestada oficialmente pelo estado perante o BNDES, de contrair, junto ao banco, empréstimo para financiar a obra contratada. O valor inicial orçado foi de R\$ 505,6 milhões. Conforme apontado no questionário respondido pelo governo do Amazonas e confirmado pelo Secretário Executivo de Planejamento de Manaus, em audiência

pública ocorrida na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em 16/04/2010, o processo licitatório foi concluído, com a definição do vencedor, que ofereceu a proposta de R\$ 499,5 milhões, e a obra já foi contratada e iniciada, em 19/03/2010.

95. A Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob-3) realizou análise preliminar e expedita dos documentos recebidos. Não analisou o processamento da licitação nem a proposta da licitante vencedora do certame. O estudo concentrou-se no cronograma físico-financeiro, no orçamento estimado, no projeto e nos critérios de qualificação técnica exigidos.

96. Na análise de preços realizada foi selecionada amostra dos serviços tradicionalmente mais significativos em obras dessa natureza. Selecionaram-se itens relativos a estrutura metálica, concreto, ferragens e formas, representando cerca de 40% do orçamento total do empreendimento.

97. Como referência, foi utilizado o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), preços Manaus, em novembro de 2009, data da elaboração do orçamento examinado. Foi mantido o mesmo BDI usado no orçamento, de 27%, e foram feitas adaptações julgadas necessárias pela Secob-3 para melhor qualificar a análise.

98. Foi identificado indício de sobrepreço da ordem de R\$ 63 milhões, ou seja, 46% para a amostra avaliada. A maior parcela do sobrepreço refere-se aos itens de estrutura metálica da cobertura e fachada. Também foi apontada a elevada quantidade de horas previstas para o serviço de guindastes a título de lançamento de pré-moldadas.

99. Além disso, a Secob-3 destacou o fato de o edital abranger serviços de diversas naturezas que, em princípio, poderiam ter sido licitados separadamente. Caso isto fosse inviável, o edital deveria ter adotado BDIs diferenciados para cada tipo de serviço, conforme sua natureza. Com a adoção de BDI de 11% para o fornecimento do insumo da estrutura metálica da cobertura e fachada, haveria potencial de redução de R\$ 9,5 milhões.

100. Também foram avaliados os requisitos exigidos pelo edital para a qualificação técnica dos licitantes e foram identificados indícios de restrição ao caráter competitivo da licitação, que teve a participação de apenas duas empresas e desconto em relação ao orçamento-base de 1%.

101. Assim, o edital do estado do Amazonas foi escolhido para sinalizar os principais riscos associados às obras que estão sendo iniciadas no Brasil para adequar os estádios das cidades-sede. Tendo como parâmetro a análise realizada pela Secob-3, pode-se verificar o quão necessário será o uso efetivo de mecanismos de controle para garantir que a Copa 2014 gere mais consequências positivas que negativas para o país. As obras em estádios precisam ser acompanhadas de perto e, para isso, devem ser utilizados os instrumentos disponíveis, inclusive com a participação ativa dos agentes financiadores.

3.8. Situação das obras de reforma/construção de estádio

102. Serão apresentadas, a seguir, informações sobre a situação, em abril de 2010, das intervenções nos estádios das doze cidades-sede. Essas informações foram obtidas a partir de questionários respondidos pelos gestores envolvidos com as ações relativas à Copa 2014 nas cidades-sede, em atendimento a diligências do TCU.

Belo Horizonte

103. As obras de reforma do Mineirão foram divididas em três etapas, cada uma correspondendo a um processo licitatório específico. A primeira etapa iniciou-se em 25/01/2010, está prevista para terminar em junho de 2010 e corresponde a obras de 'Recuperação e Proteção de Estruturas'. Simultaneamente, também ocorreram sondagens e vistorias prévias, com previsão de conclusão para 13/04/2010. A segunda etapa consistirá em 'Demolições e Escavações', com edital previsto para abril de 2010, início para junho e término para dezembro do mesmo ano. A terceira etapa é que conterà grandes intervenções. Para esta fase principal, o cronograma previsto é: publicação de edital em 30/06/2010, início das obras em 30/12/2010 e término em 31/12/2012.

104. O BNDES informou que o financiamento pode abarcar gastos realizados em até seis meses antes da entrega da Carta Consulta ao banco, para que constem no câmpulo da contrapartida mínima de 25% a ser prestada pelo estado. Assim, a primeira e a segunda etapa de Belo Horizonte poderão ser consideradas.

105. Para a terceira etapa da obra, está previsto para 30/04/2010 o estudo de viabilidade econômica. Só então será definido o modelo de contratação, se Parceria Público - Privada (PPP) ou se obra pública. A intervenção já possui projeto básico, mas ainda não dispõe de projeto executivo. O detalhamento do orçamento está em andamento, com previsão para 31/05/2010.

106. O processo de licenciamento ambiental é do tipo simplificado, no qual as licenças prévias e de instalação são obtidas conjuntamente. O processo encontra-se na fase de obtenção de licenças, e foi informado que o parecer favorável do IPHAN quanto à adequação das obras deve ser obtido até 03/05/2010 para que não ocorram atrasos no processo. Os institutos locais do patrimônio cultural e histórico já emitiram pareceres favoráveis.

107. Em relação aos principais aspectos de acessibilidade, entorno imediato e projetos, o Comitê Executivo das Copas, do Governo de Minas Gerais, afirmou já ter obtido a aprovação da FIFA.

108. O processo na capital mineira está ocorrendo em observância ao cronograma estipulado pela FIFA, mas é importante destacar que, em relação às grandes intervenções, vários aspectos importantes, tais como o modelo de contratação da obra, ainda estão indefinidos.

Brasília

109. Brasília concorreu a subsede da Copa com um dos projetos conceituais de estádios mais ambiciosos. A cidade era candidata a sede da abertura e de grandes jogos, e defendia este direito por ser a capital do país, apesar de não possuir tradição no futebol. No final de abril/2010, no entanto, o processo de contratação da obra estava paralisado e o projeto inicial deve ser revisto.

110. Em 21/08/2009, a Novacap publicou Edital de Pré-Qualificação nº 001/2009-ASCAL/PRES, cujo objeto foi *'pré qualificação para obras e serviços visando a adequação às exigências da FIFA para reforma e ampliação da capacidade de público do Estádio Nacional de Brasília (...)'* - Mané Garrincha. Deste edital restaram qualificadas Odebrecht, OAS e Consórcio Brasília 2014 (Andrade Gutierrez e Via Empreendimentos). Outras cinco entidades foram consideradas não qualificadas. O processo licitatório, no entanto, foi paralisado por determinação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), diante de indícios de sobrepreço.

111. Não há mais informações sobre a obra porque o questionário do TCU não foi respondido.

Cuiabá

112. Em Cuiabá, o estádio Verdão será demolido e reconstruído. A licitação correspondente, da qual participaram seis consórcios, já foi homologada. O orçamento total previsto no edital era de R\$ 398 milhões, e a proposta vencedora foi de R\$ 342 milhões. Neste contrato, estão abarcadas as obras e a estrutura de TI interna ao estádio, mas não estão incluídos os equipamentos - cadeiras e placares eletrônicos - nem a estrutura de TI externa, que atenderá ao **mídia center**, ainda não licitado nem orçado. O valor a ser acrescido com a compra e instalação dos equipamentos é da ordem de R\$ 27 milhões.

113. Ainda está sendo estudada a forma de operação do estádio no pós-Copa, ou seja, está sendo verificada a necessidade de transferir à iniciativa privada a manutenção do estádio no futuro e estuda-se a possibilidade de realizar-se uma PPP para gerir a operação do estádio. Para a Copa, o Verdão possuirá 42,5 mil lugares, mas cerca de 15 mil - localizados atrás dos gols - serão removíveis. Essa solução foi pensada para oferecer a possibilidade de o futuro responsável pelo estádio optar por diminuir suas dimensões e, assim, seus custos de manutenção.

114. O atual projeto conceitual do Verdão foi contratado sem licitação, no valor de R\$ 14,2 milhões, já incluindo projetos básico e executivo. A dispensa de licitação foi justificada pela exiguidade de prazo, uma vez que havia anteriormente contratado outro projeto conceitual, que foi questionado internamente, por apresentar aspectos funcionais inadequados. A justificativa apresentada parece um tanto frágil, pois a definição do Brasil como sede ocorreu em 2007 e o cronograma acertado com a FIFA para a apresentação dos projetos apontava a data limite de 15/01/2009. Segundo informação prestada pela Agência Estadual de Execução dos Projetos da Copa do Mundo no Pantanal (Agecopa), tanto o projeto básico quanto o projeto executivo estão concluídos, assim como o orçamento detalhado do projeto.

115. Em relação ao processo licitatório, as principais datas são as seguintes: publicação do edital em 31/08/2009, homologação em 30/03/2010, contratação das obras em 01/04/2010, início das obras em 20/04/2010 e término em 31/12/2012.

116. O processo de licença ambiental encontra-se em fase de obtenção da Licença de Instalação. Quanto aos principais aspectos considerados pela FIFA, foi informado que praticamente todos estão concluídos e estão sendo avaliados por ela. Apenas a localização da Vila de Hospitalidade ainda não está definida.

117. A Agecopa afirmou já ter contratado a obtenção da certificação ambiental LEED e que pretende construir um estádio *'carbon free'*, no qual toda a emissão de gás carbônico usado na manutenção é compensada pela adoção de medidas mitigadoras.

Curitiba

118. Curitiba é uma das três cidades que possuem estádio de propriedade privada. O proprietário da Arena da Baixada é o Atlético Paranaense. Estima-se que o financiamento junto ao BNDES limite-se a R\$ 25 milhões. O clube pretende investir mais R\$ 113 milhões em recursos próprios. As obras do entorno ficarão a cargo dos governos locais.

119. Segundo representantes do BNDES presentes à reunião de 24/03/2010, da Rede de Controle do MPF, a contratação do empréstimo se dará por meio de operação indireta, com a participação de um agente financeiro realizando a intermediação entre o tomador e o BNDES. Provavelmente, isso ocorrerá também com os outros dois clubes privados, São Paulo Futebol Clube e Sport Club Internacional.

120. Os clubes privados, mesmo diante das condições preferenciais da linha ProCopa Arenas, estão procurando evitar endividamentos pesados, uma vez que a exploração de estádios tem altos custos de manutenção e, muitas vezes, baixos retornos associados.

121. No caso do Atlético Paranaense, uma das apostas para a captação de recursos seria a concessão de **naming rights** ou concessões de direito de uso de nome do estádio, por marcas ou empresas. No entanto, a Prefeitura de Curitiba informou que pesquisa mercadológica realizada apontou que o nível de interesse identificado não corresponde às necessidades de investimentos.

122. Quanto aos principais aspectos avaliados pela FIFA, a respondente afirmou já ter obtido a aprovação da entidade. No entanto, mesmo em se tratando de obra eminentemente privada, apresentou preocupações quanto ao cumprimento do cronograma FIFA, em vista da legislação vigente. Em relação ao processo de licenciamento ambiental, a etapa atual é de obtenção da Licença Prévia.

Fortaleza

123. A opção escolhida pela capital cearense foi a de realizar concessão, com a obrigação de executar a obra, por meio de PPP, que terá a duração de oito anos. O vencedor será aquele que demandar o menor valor de contraprestação.

124. Alguns aspectos deste certame podem ser destacados. O estado pactuará com o vencedor por meio de eventos, que servirão de base para a liberação das parcelas de contraprestação a ser paga pelo estado ao executor. Assim, o pagamento só ocorre diante da completude dos eventos, o que é positivo, por proteger o estado de possíveis extrapolações de custos. No entanto, o arranjo previsto apresenta algumas incertezas quanto à forma de gestão, uma vez que o contratado terá o direito de explorar a obra, após sua conclusão, mas será financiado pelo estado, que tomará um empréstimo, para arcar com grande parte das parcelas de contraprestações. A contratada será a responsável por obter a certificação **LEED**.

125. O estádio, por sua capacidade de quase 67 mil lugares, será um dos candidatos aos grandes jogos. No entanto, o estudo de viabilidade do projeto ainda não está concluído.

126. Também os estudos de impacto de vizinhança e trânsito - exigidos como requisitos para a aprovação do crédito pelo BNDES - ainda não foram concluídos. Da mesma forma, os estudos de circulação interna no estádio e o de visibilidade estão inconclusos. Representantes do BNDES informaram que o projeto de Fortaleza já foi apresentado ao banco e, em termos gerais, apresenta boa qualidade.

127. A etapa atual do processo ambiental é a de obtenção da Licença de Instalação. Sobre o procedimento licitatório, foi publicado edital de pré-qualificação, em 30/12/2009. Essa etapa ainda não foi concluída, mas a cidade espera contratar e iniciar as obras ainda em maio de 2010.

Manaus

128. O caso do Amazonas já foi comentado quanto se tratou de alguns aspectos do Edital da Concorrência para a construção da Arena Amazônia. A obra foi contratada e oficialmente iniciada, em 19/03/2010. Está em fase de realização de sondagens e vistorias prévias previstas para serem concluídas em outubro de 2010.

129. A licitação da Arena Amazônia iniciou com processo de pré-qualificação, que foi contestado pelo Ministério Público Federal, por problemas de restrição da concorrência. Por isso, permaneceu suspenso até que algumas questões fossem sanadas. Na análise realizada pela Secob-3, alguns aspectos restritivos à concorrência foram apontados (apenas dois concorrentes foram habilitados) no edital que apontou o vencedor homologado.

130. Em Audiência Pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em 15/04/2010, o Secretário Executivo de Planejamento e Desenvolvimento Econômico de Manaus informou que todos os equipamentos internos ao estádio (assentos, placares, TI etc.) estão incluídos no valor contratado. Esta questão também foi vista na análise realizada pela Secob-3, porque a todos os itens do orçamento foi aplicado o mesmo BDI de 27%, o que eleva o preço final.

131. O Secretário Executivo informou também que a opção pela demolição e posterior reconstrução do Vivaldão deveu-se à impossibilidade de adaptar o estádio existente para atender às exigências da FIFA. Isso, no entanto, está sendo contestado, em ação civil pública, apresentada por parlamentares locais, que argumentam que a reforma do atual estádio seria a solução mais adequada para os cofres estaduais. Por fim, foi mencionado que está sendo estudada a possibilidade de transferir a operacionalização do estádio à iniciativa privada, após o término da Copa. Como os custos de manutenção associados são muito altos, esta pode ser a opção mais viável para o estado do Amazonas.

132. Conforme questionário respondido, o estado espera arrecadar R\$ 1,8 milhão líquido de impostos, anualmente, a partir de 2015, o que corresponde a 25% da receita líquida do estádio, com a concessão de **naming rights**. Quanto aos critérios FIFA, os principais aspectos já estão definidos e estão sob a avaliação da Federação, com exceção dos estudos detalhados de circulação interna e de visibilidade do estádio, ainda não concluídos.

Natal

133. A opção de obras em Natal é pela implosão do estádio atual e a construção de um novo, no mesmo local. Os representantes do BNDES informaram que estudam a possibilidade de oferecer terrenos ao redor do estádio como garantias ao banco, ao invés da utilização de parcelas do FPE. Isso permitiria ao BNDES financiar diretamente a empresa que vier a ser contratada para a obra, ao invés de financiar o estado do Rio Grande do Norte. Em uma PPP, a empresa pode contratar diretamente o empréstimo junto ao BNDES, mas mudariam as garantias exigidas, em decorrência da análise de risco de crédito, que é diferenciada.

134. O estado do Rio Grande do Norte não respondeu ao questionário que lhe foi enviado, o que dificultou o acesso a mais informações acerca do andamento de seu processo de contratação de obras.

Porto Alegre

135. Em Porto Alegre, o estádio escolhido é privado e pertence ao Sport Club Internacional. Da mesma forma como ocorrerá com os outros dois clubes privados, a contratação do empréstimo junto ao BNDES, se houver, se dará por meio de operação indireta, com a participação de um agente financeiro realizando a intermediação entre o tomador e o BNDES.

136. Conforme representantes do BNDES, até 24/03/2010 só havia ocorrido contatos informais com o clube Internacional, mas nenhum contato com a prefeitura de Porto Alegre para tratar das soluções de entorno.

137. Em relação ao processo de licenciamento ambiental, a fase atual é a de obtenção da licença prévia. Sobre os critérios FIFA, o aspecto acessibilidade é o que se encontra em estágio mais inicial, uma vez que os principais estudos correspondentes ainda não puderam ser concluídos. Quanto aos demais aspectos, os principais pontos estão concluídos e em avaliação pela FIFA. A previsão para a contratação da obra é 30/06/2010 e para o início das obras, 30/07/2010, representando atraso em relação ao cronograma FIFA.

Recife

138. O novo estádio de Recife será localizado no município de São Lourenço da Mata, na região metropolitana da capital, distante 22 quilômetros do centro. A escolha da localização baseia-se na justificativa de que é nessa direção que ocorre a maior tendência de crescimento urbano na cidade, e na necessidade de área livre no entorno, que será explorada pelo vencedor da licitação.

139. O modelo de gestão escolhido foi o de PPP, na qual o vencedor poderá explorar a área pelo período de 33 anos após a conclusão da obra. Além disso, o estado mostrou interesse na concessão de direitos de uso de nome ou **naming rights** para contribuir na viabilidade econômica do empreendimento.

140. No questionário respondido, os organizadores da Copa 2014 em Recife demonstraram preocupação com a necessidade de aprovação do projeto pela FIFA para que o financiamento junto ao BNDES seja obtido e também com o cumprimento do cronograma estabelecido pela entidade, que, segundo as respostas, não leva em consideração o arcabouço jurídico brasileiro. Entre os principais aspectos a serem avaliados pela FIFA, os que requerem maior atenção são os estudos de impacto de trânsito e o de vizinhança, ainda não concluídos. Tais estudos também são requisitos exigidos pelo BNDES para a aprovação da operação de crédito.

141. A licitação em andamento no Recife, por recomendação do MPF, ficou suspensa por 45 dias, até que determinadas cláusulas restritivas fossem modificadas. A homologação do vencedor está prevista para 26/04/2010 e a contratação e o início das obras para 03/05/2010, em cumprimento ao cronograma estabelecido pela FIFA. A obra em questão está em fase de obtenção de licença prévia.

Rio de Janeiro

142. A reforma do estádio do Maracanã encontra-se atrasada em relação ao cronograma inicialmente previsto por seus organizadores. Um dos motivos foi o fato de, num primeiro momento, ter sido avaliada a possibilidade de realização de uma PPP, na qual a contratada também seria a responsável pela elaboração do projeto. A partir do momento em que essa possibilidade se mostrou inviável e optou-se pela realização de concorrência, nos moldes da Lei nº 8.666/93, é que o projeto começou a ser detalhado, ocasionando atraso nas fases subsequentes.

143. Os organizadores da Copa 2014 no Rio demonstraram preocupação com a necessidade da obtenção da concordância da FIFA antes da contratação do financiamento junto ao BNDES, por considerarem que o prazo para a contratação ainda em 2010 é exíguo. Entre os principais aspectos a serem avaliados pela FIFA, requerem maior atenção os estudos de impacto de trânsito e de vizinhança, bem como a definição das rotas de circulação de pedestres, ainda não concluídos. Os dois estudos citados também são requisitos exigidos pelo BNDES para a aprovação da operação de crédito.

144. Segundo o questionário, existe projeto básico para a obra e o orçamento detalhado correspondente também está concluído. O processo licitatório previsto apresenta prazos exíguos, a saber: 16/04/2010 para a publicação do edital; 17/05/2010 para abertura das propostas; 19/05/2010 para a homologação; e 21 e 24/05/2010 para a contratação e o início das obras, respectivamente. O processo de licenciamento ambiental encontra-se em fase de obtenção da Licença Prévia.

Salvador

145. A opção escolhida pela capital baiana foi pela demolição e reconstrução do estádio Fonte Nova. Para tanto, foi contratada PPP com o Consórcio formado pelas empresas OAS e Odebrecht, que apresentou proposta única para a obra. Os dois empreendimentos - demolição e reconstrução - foram contratados conjuntamente, o que pode ter sido um dos fatores a dificultar a manifestação de outros eventuais interessados.

146. O contratado receberá R\$ 107,3 milhões de contraprestação anual, durante quinze anos, representando um Valor Presente Líquido de R\$ 675 milhões. Além do financiamento junto ao BNDES, o estado da Bahia pretende captar R\$ 132,5 milhões junto ao Banco do Nordeste (BNB).

147. A assinatura do contrato de PPP ocorreu em 21/01/2010 e a previsão para o início das obras é 02/05/2010, para dar atendimento ao cronograma estabelecido pela FIFA.

148. Também se espera arrecadar R\$ 3 milhões anuais com a concessão de **naming rights**, para compor parte dos recursos próprios a serem alocados no pagamento das contraprestações. Assim como em outras cidades, entre os principais aspectos a serem avaliados pela FIFA, aqueles que requerem maior atenção são os estudos de impacto de trânsito e o de vizinhança, bem como a definição das rotas de circulação de pedestres, ainda não concluídos. Os dois estudos citados também são requisitos exigidos pelo BNDES para a aprovação da operação de crédito. O processo de licenciamento ambiental encontra-se em fase de obtenção de licença prévia.

São Paulo

149. Infelizmente, os responsáveis pela organização da Copa no estado de São Paulo não responderam ao questionário enviado, de forma que o acesso às informações correspondentes ficou prejudicado.

150. Sabe-se que a primeira opção para a realização dos jogos na capital paulista é pela reforma do estádio do Morumbi, de propriedade do São Paulo Futebol Clube (SPFC). O Morumbi, no entanto, está localizado em área fortemente urbanizada, com poucos locais disponíveis para construção de estacionamentos e com dificuldades de mobilidade em seu entorno. Além disso, o estádio apresenta problemas no aspecto de visibilidade interna. Diante desse quadro, a FIFA e o COL apresentam restrições à escolha do Morumbi como a arena de São Paulo para a Copa e à viabilidade de seu uso em grandes jogos.

151. Por enquanto, o Morumbi ainda é a escolha da cidade, refletida no Anexo B da Matriz de Responsabilidades. De acordo com o anexo, governo e prefeitura de São Paulo trabalharão em conjunto para realizar adequações no entorno do estádio, e para isso terão o apoio do financiamento do BNDES, enquanto que as soluções do estádio propriamente dito terão que ficar a cargo do SPFC, que também precisará recorrer, em parte, ao apoio do banco.

152. Segundo representantes do BNDES, o projeto que permitiria o atendimento às exigências FIFA encontra-se na faixa de R\$ 300 milhões. O SPFC já teria se manifestado informando que R\$ 150

milhões é o valor máximo que o clube está disposto a financiar. Isso significa que os outros R\$ 150 milhões teriam que ser obtidos de outras formas, tais como a obtenção de patrocínios e **naming rights**.

4. AEROPORTOS

153. Após o anúncio do Brasil como país sede da Copa do Mundo de 2014, um dos assuntos que passou a ter destaque e ser alvo de preocupações do governo e da sociedade foi a infraestrutura aeroportuária.

154. Nos últimos anos, foram amplamente divulgados os problemas relativos ao transporte aéreo brasileiro, decorrentes, principalmente, do aumento da demanda, sem a devida evolução do sistema no que diz respeito a aspectos como controle de tráfego, segurança e capacidade dos aeroportos.

155. É notório que são necessários investimentos nos principais aeroportos brasileiros para adequar a capacidade do sistema à demanda atual, independentemente da realização da Copa 2014, já que alguns se encontram em nível de saturação, bem como para suportar a demanda futura, considerando as projeções da evolução do número de passageiros e aeronaves. Essa modalidade de transporte tem sido cada vez mais usada pelos brasileiros.

156. Os aeroportos serão a principal porta de entrada do público estrangeiro no país durante a Copa do Mundo. De acordo com estudos realizados no Ministério do Esporte, estima-se a presença de aproximadamente 500 mil turistas provenientes de outros países durante os jogos. Essa demanda incremental deverá ser devidamente acolhida, pois apresentará reflexos na visibilidade do Brasil perante a comunidade internacional, especialmente no que tange ao turismo pós-Copa. Além disso, há que se atentar para a movimentação interna dos brasileiros durante os jogos, estimada em mais de três milhões de pessoas, o que exigirá infraestrutura compatível e planos operacionais que permitam o deslocamento desses passageiros nos meses de junho e julho de 2014.

157. Por seu turno, a Infraero trabalha com estimativa do incremento de 10,3% no número de passageiros nos meses de junho e julho de 2014, que significariam aproximadamente 2,7 milhões de passageiros adicionais durante o período de realização da Copa do Mundo.

158. A Infraero, empresa pública vinculada ao Ministério da Defesa, é a principal responsável pela infraestrutura aeroportuária no Brasil. Administra 67 aeroportos no país e será a entidade responsável por intervenções nos aeroportos das cidades-sede do evento. Exceção diz respeito ao aeroporto de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte, para o qual ainda não houve definição do modelo operacional a ser utilizado: por meio de concessão ou pela própria Infraero. De qualquer forma, essa empresa deu início a obras de desmatamento, terraplanagem e construção de pistas relativas a esse aeroporto.

159. Além disso, tendo em vista a competência da Secretaria de Aviação Civil (SAC) para elaborar estudos e projeções relativos à aviação civil, foram desenvolvidos estudos de demanda que embasaram o planejamento das ações nos principais aeroportos brasileiros localizados nas cidades-sede da Copa do Mundo. Em reunião realizada na Infraero, o Diretor de Engenharia e Meio Ambiente informou que as obras para o período até a Copa de 2014 teriam como base as informações e o planejamento realizado pela SAC e Infraero após os referidos estudos.

160. Até o final de abril de 2010, não havia informações sobre a data de publicação da Matriz de Responsabilidades relativa à infraestrutura aeroportuária.

4.1. Capacidade dos aeroportos em relação à demanda de passageiros

161. Observa-se que, em 2009, seis aeroportos operavam acima da capacidade: Brasília; Belo Horizonte (Confins); Cuiabá; Fortaleza; São Paulo (Guarulhos); e Porto Alegre. Os aeroportos do Rio de Janeiro (Galeão), Recife e Salvador, apesar da existência de gargalos, dispunham de capacidade suficiente inclusive para absorver a demanda prevista para o ano de 2014. Os aeroportos de Campinas, Curitiba e Manaus ainda possuíam capacidade operacional em 2009, mas insuficiente para suportar a demanda esperada para o período da Copa.

162. O atendimento à demanda, presente e futura, por meio da melhoria da infraestrutura aeroportuária, é a principal questão atinente à aviação civil brasileira. Nos últimos anos, fatores como o crescimento econômico, o maior acesso das classes B e C da população aos serviços aéreos e a redução dos preços das passagens contribuíram para o aumento da movimentação de aeronaves e passageiros nos aeroportos brasileiros.

163. Entre 2003 a 2009, o Brasil experimentou o crescimento médio de 10,3% ao ano no número de passageiros. Entre os anos de 1997 e 2003 esse crescimento foi da ordem de 4% ao ano. O Brasil registrou crescimento acumulado de 59% no número de passageiros entre 2003 e 2008, enquanto no resto

do mundo a taxa de crescimento foi de 35%. A expectativa é de continuidade dessa expansão, o que exige a correspondente adequação da infraestrutura disponível. Dessa forma, estudos e projeções têm sido realizados considerando a demanda nos próximos anos e apontando as intervenções necessárias nos aeroportos das cidades-sede.

164. A Infraero forneceu informações referentes à demanda e a capacidade em 2009 e a projetada para 2014 dos aeroportos das 12 cidades-sede, conforme descrito na Tabela 2. A empresa informou que realiza anualmente Estudos de Projeção de Demanda Operacional (EPDO), que têm por objetivo analisar as projeções de longo prazo em horizontes de cinco, dez e vinte anos.

Tabela 3 - Demanda e capacidade de passageiros dos aeroportos das cidades-sede.

Aeroporto	Demanda passageiro/ano em 2009	Capacidade passageiro/ano em 2009	Situação 2009	Demanda estimada de passageiro/ano em 2014	Situação 2014 (sem expansão da capacidade)
Galeão (Rio de Janeiro)	11.828.656	18.000.000	52%	14.913.790	21%
Guararapes (Recife)	5.250.565	8.000.000	52%	6.793.050	18%
Dep. Luis E. Magalhães (Salvador)	7.052.720	10.500.000	49%	9.628.790	9%
Afonso Pena (Curitiba)	4.853.733	6.000.000	24%	6.526.268	-8%
Eduardo Gomes (Manaus)	2.300.022	2.500.000	9%	2.770.240	-10%
Viracopos (Campinas)	3.364.404	3.400.000	1%	6.605.552	-49%
Marechal Rondon (Cuiabá)	1.671.704	1.600.000	-4%	2.054.142	-22%
Guarulhos (São Paulo)	21.727.649	20.500.000	-6%	27.527.489	-26%
Confins (Belo Horizonte)	5.617.171	5.000.000	-11%	7.501.749	-33%
Juscelino Kubitschek (Brasília)	12.213.825	10.000.000	-18%	17.790.420	-44%
Pinto Martins (Fortaleza)	4.211.651	3.000.000	-29%	5.578.737	-46%
Salgado Filho (Porto Alegre)	5.607.703	4.000.000	-29%	7.235.581	-45%
Pampulha (Belo Horizonte)	598.360	Não consta	Seminformação	828.062	Seminformação
Augusto Severo (Natal)	1.894.113	Não consta	Seminformação	2.537.999	Seminformação
Santos Dumont (Rio de Janeiro)	5.099.643	Não consta	Seminformação	6.557.670	Seminformação
Congonhas (São Paulo)	13.699.657	Não consta	Seminformação	15.000.000	Seminformação
Total	83.708.487			139.849.539	

Fonte: Infraero.

165. Registre-se que os aeroportos sem referência sobre a capacidade não estão previstos no plano de investimento da Infraero para a Copa de 2014. Quanto aos incluídos nesse plano, cumpre tecer algumas observações.

166. Com relação a Natal, o estudo de demanda fornece dados sobre o aeroporto atualmente utilizado, Augusto Severo. No entanto, o documento referente aos investimentos para a Copa do Mundo faz referência à construção do novo aeroporto de São Gonçalo do Amarante, cuja modelagem de concessão encontra-se em análise na Casa Civil. Enquanto não definido esse modelo, a Infraero incumbiu-se da construção das pistas e pátios desse aeroporto.

167. Para adequação da infraestrutura aeroportuária, a Infraero estabeleceu plano de investimento, que envolve intervenções em sistemas de pistas e pátios, reforma e ampliação de terminais de passageiros, implantação de torres de controle e instalação de módulos operacionais. Os Apêndices E e F apresentam as intervenções e os recursos programados para os aeroportos das doze cidades-sede da Copa de 2014.

168. Em um aeroporto, do ponto de vista das operações, podem-se distinguir duas partes: o lado ar e o lado terra. No lado ar, as operações dizem respeito às aeronaves e a toda estrutura necessária para decolagem, movimentação e aterrissagem. No lado terra, os serviços giram em torno dos passageiros e suas necessidades e envolvem áreas como salas de embarque, **check-in**, espaços comerciais e de controle da aduana e da Polícia Federal, por exemplo.

169. Com base nessa distinção e nas necessidades dos aeroportos das cidades-sede, foi estabelecido o plano de investimento da Infraero para os próximos anos, focado principalmente em sistemas de pista e pátios (lado ar) e terminais de passageiros (lado terra). Ademais, em entrevista concedida à equipe deste levantamento, o Diretor de Engenharia e Meio Ambiente da Infraero informou que a empresa usará módulos operacionais, que são estruturas desmontáveis com o objetivo de solucionar situação emergencial de demanda. Tal estrutura deve ser independente da estrutura existente, passando aos usuários a ideia de infraestrutura provisória. No Brasil, foi instalado um módulo operacional no aeroporto de Florianópolis.

170. A análise dos dados coletados neste levantamento revela a existência de gargalos em diversos aeroportos das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, bem como a existência de riscos atinentes à conclusão das obras previstas no plano de investimento da Infraero para o evento. Resume-se, na Figura 1, a situação dos aeroportos das cidades-sede com relação a pista, pátio e terminais de passageiros.

Figura 1 - Situação atual e futura dos aeroportos das cidades-sede.

Análise considerando a capacidade atual dos aeroportos

■ Gargalo hoje nas horas-pico ■ Sem Gargalos até 2014
■ Gargalo até 2014 nas horas-pico ■ Capacidade Limitada

Aeroporto	Pista	Pátio	TPS
SP			
▪ Guarulhos	2014	gargalo	gargalo
▪ Congonhas	limitado	limitado	limitado
▪ Viracopos		2010	2010
Rio			
▪ Galeão			
▪ Santos Dumont	limitado	limitado	
BH			
▪ Confins	2013	2014	gargalo
▪ Pampulha	2012		
Demais			
▪ Brasília		gargalo	gargalo
▪ Porto Alegre		2014	gargalo
▪ Curitiba	gargalo	2014	2014
▪ Recife	2014		
▪ Salvador	2014	gargalo	
▪ Fortaleza			gargalo
▪ Manaus			2011
▪ Cuiabá		2014	gargalo
▪ Natal*		2014	gargalo

Fonte: Infraero.

Obs: * sem gargalo com o aeroporto de São Gonçalo do Amarante operando antes da Copa.

171. Ressalte-se o caso de Guarulhos, que será o aeroporto que receberá mais investimentos até 2014: aproximadamente R\$ 1,2 bilhão para construção do terminal de passageiros 3, ampliação e revitalização do sistema de pista e pátios e construção de pista de táxi de saída rápida. Também está prevista a instalação de módulos operacionais para absorver a demanda excedente. Esse aeroporto, que já apresenta gargalos no sistema de pátios e de terminal de passageiros, possui grande relevância no sistema de aviação civil brasileiro. De acordo com o Diretor de Engenharia e Meio Ambiente da Infraero, o aeroporto é o principal **hub** (ponto de conexão para transferir passageiros para o destino pretendido) de voos internacionais no Brasil. Apesar de existir a possibilidade de uso de outros aeroportos com essa finalidade, Guarulhos deverá continuar concentrando os voos internacionais até mesmo durante a realização da Copa 2014. Isso porque essa é uma decisão que cabe às empresas aéreas, determinada pelas condições de mercado. A viabilidade econômica das rotas acaba por determinar a continuidade da utilização do aeroporto de Guarulhos. Segundo o Diretor da Infraero, durante os jogos Pan-Americanos de 2007, realizados no Rio de Janeiro, Guarulhos continuou recebendo a maior parte dos voos internacionais, a despeito da capacidade do aeroporto do Galeão para recebê-los.

172. Dessa forma, deve-se dedicar atenção especial a Guarulhos, tanto pela importância no cenário da aviação brasileira quanto pelo elevado montante de recursos a ser alocado pela Infraero nas obras relativas a esse aeroporto.

4.2. Capacidade operacional da Infraero

173. Há risco de que a capacidade operacional da Infraero não seja suficiente para gerenciar os investimentos programados e que as obras previstas para ampliação da infraestrutura aeroportuária não estejam plenamente disponíveis quando da realização da Copa do Mundo de 2014. Entende-se que o planejamento de investimentos efetuado pela Infraero indica a existência de situações que podem resultar em não conclusão das obras em tempo hábil, considerando a realização da Copa, quais sejam: grande quantidade de obras previstas; elevado valor das obras; concentração de algumas dessas obras em período próximo à realização do evento; histórico recente de baixa realização dos orçamentos pela Infraero; e deficiências constatadas pelo TCU na elaboração dos projetos da empresa.

174. O relatório de gestão da Infraero do ano de 2007 registra a execução de R\$ 301,2 milhões dos R\$ 784,9 milhões previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que correspondem a 38% do total previsto.

175. No relatório de gestão referente a 2008, a Infraero informou que foi executado apenas 17% do montante estimado para o período. Do orçamento total de R\$ 2,2 bilhões, R\$ 376,2 milhões foram efetivamente aplicados nos programas da empresa. Especificamente no que se refere às obras em aeroportos previstas no PAC, foram destinados recursos da ordem de R\$ 1,7 bilhão, enquanto a execução foi de R\$ 165,9 milhões, ou seja, 10% do montante previsto. No referido relatório, a Infraero alegou que a realização do plano de investimentos previsto foi prejudicada pela paralisação dos quatro principais projetos da empresa, em Guarulhos, Vitória, Goiânia e Macapá.

176. Em 2009, a Infraero investiu aproximadamente R\$ 193,3 milhões nos aeroportos das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, conforme registrado no Apêndice F.

177. A partir desse histórico recente, observa-se disparidade entre os valores efetivamente realizados nos anos de 2007, 2008 e 2009 e os investimentos programados para os anos subsequentes, até 2014. A Infraero prevê o investimento de R\$ 377,3 milhões em 2010, valor que pode ser considerado compatível com os realizados nos anos anteriores (em 2007, por exemplo, os desembolsos foram de R\$ 301,2 milhões). No entanto, observa-se que os gastos anuais previstos a partir de 2011 são superiores a R\$ 1 bilhão: R\$ 1,1 bilhão em 2011; R\$ 1,3 bilhão em 2012; e R\$ 1,1 bilhão em 2013. Esses valores são bastante superiores aos efetivamente executados nos últimos anos.

178. Na entrevista já citada, o Diretor da Infraero assumiu ser um desafio para a empresa nos próximos anos a realização dessas vultosas obras. Além disso, destacou ações com o objetivo de agregar capacidade operacional à empresa, como aumento de salário e concessão de benefícios aos empregados e criação de gerências operacionais.

179. Um fator que pode contribuir para o não cumprimento dos prazos é a concentração de desembolsos nos anos de 2013 e 2014 para alguns aeroportos. Por exemplo, dos R\$ 755,8 milhões previstos para o aeroporto de Brasília, o plano de investimentos da Infraero prevê a alocação de R\$ 257 milhões em 2013 e de R\$ 200 milhões em 2014. Isso significa que 60% dos investimentos serão realizados no ano de realização do evento e no ano anterior. Constata-se situação análoga no aeroporto de Porto Alegre.

180. Outros aeroportos, apesar de terem os investimentos distribuídos nos próximos anos, também correm riscos de não terem as obras concluídas em razão dos valores envolvidos. É o caso de Guarulhos que, em termos absolutos, terá dispêndios da ordem de R\$ 220 milhões em 2013 e R\$ 159,5 milhões em 2014. Os R\$ 379,5 milhões correspondentes ao período representam mais que a execução da Infraero nos anos de 2007, 2008 e 2009, tomados isoladamente.

181. Por fim, deve-se considerar o risco de atraso na conclusão das obras programadas em função de paralisações ou outros problemas durante a execução contratual. Problemas em contratos da Infraero decorrentes de falhas no processo de planejamento foi questão abordada no Acórdão TCU nº 2888/2009-Plenário, que se refere à auditoria operacional que avaliou o desempenho da empresa nos processos relativos à construção e reforma de aeroportos. Nessa auditoria, constatou-se que:

‘a principal causa de irregularidades foi a deficiência na elaboração dos projetos. Não contando com projetos básicos consistentes, as obras acabaram por reclamar revisões amplas e profundas do objeto contratado e elaboração de incontáveis termos aditivos, muitas vezes com a completa descaracterização do objeto, abrindo caminho para irregularidades’.

182. Por isso, o Tribunal entendeu pertinente determinar à Infraero que elaborasse projetos básicos que representassem a projeção detalhada e precisa da futura contratação, com a observância aos requisitos definidos na Lei n.º 8.666/1993.

5.MOBILIDADE URBANA

183. A FIFA, ao discorrer sobre diretrizes de localização para os estádios usados em suas competições, orienta a preferência por locais amplos e com espaço livre para que a circulação de torcedores e profissionais seja facilitada e para que o estádio não fique limitado em relação a possibilidades de adequações e ampliações futuras. A entidade reconhece, no entanto, que tais locais dificilmente podem ser encontrados em zonas centrais nas grandes cidades, o que eleva a importância de um bom sistema de transporte público, com linhas que atendam das zonas centrais até a área do estádio, para viabilizar o adequado aproveitamento do empreendimento.

184. Em que pese o fato de que medidas temporárias e/ou paliativas podem ser adotadas com o objetivo de facilitar a circulação das pessoas nos dias de jogos, a Copa 2014 é oportunidade de catalisar a realização de investimentos públicos necessários para melhorar as condições de mobilidade e tráfego nas cidades brasileiras.

185. Caso a organização da Copa seja usada para fomentar melhorias nessa área, um grande legado poderá ser deixado ao país, que será beneficiado de duas formas: na imagem que os turistas formarão, e no cotidiano da população brasileira, que usufruirá de melhores condições de locomoção.

186. Pretende-se enquadrar as ações de mobilidade urbana para a Copa 2014 no Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte), cujas características e condições de financiamento estão descritas no Apêndice H.

5.1. Apresentação de carta consulta e projetos

187. Até o fim de abril de 2010, nenhuma obra de mobilidade urbana havia sido contratada e apenas um edital de licitação estava concluído, para a construção do Monotrilho de Manaus. Destaque-se que essa obra foi questionada pelo MPF e, portanto, poderá sofrer atrasos. Ademais, o Ministério das Cidades havia recebido projeto básico de 8 das 47 obras previstas na Matriz de Responsabilidades. Portanto, há o risco de que as obras sejam contratadas apenas com os projetos conceituais.

188. Assim, é desejável que os projetos a serem financiados e seus orçamentos correspondentes estejam o mais detalhado possível, como determina o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993, para caracterizar adequadamente a obra e, assim, diminuir a possibilidade de extrapolação de custos em decorrência da necessidade da realização de intervenções não previstas. Existe o mesmo risco identificado nas obras dos estádios, o de que os financiamentos sejam liberados tendo como base apenas projetos conceituais com algum nível de detalhamento, mas que não podem ser caracterizados como projetos básicos nos termos exigidos pela legislação brasileira.

189. A escolha dos projetos que cumpririam o papel de melhorar as condições de mobilidade nas cidades-sede obedeceu a critérios definidos pelo governo. O critério inicial de seleção considerou a contribuição das obras propostas para o bom andamento do evento. Nesse sentido, dois aspectos foram levados em conta: a factibilidade de conclusão dos projetos até a Copa das Confederações, em meados de 2013, e a proximidade do traçado correspondente a estádios, aeroportos, portos, rodovias e áreas de concentração hoteleira. Também foram considerados a modicidade dos projetos, o grau de endividamento de cada cidade-sede e o legado que as obras deixariam para a população após a Copa. Além disso, o Ministério das Cidades considerou as dificuldades ambientais.

190. Em audiência pública promovida pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e pela Comissão de Turismo e Desporto, ambas da Câmara dos Deputados, em 29/04/2010, o Ministro das Cidades afirmou que, diferentemente da construção dos estádios, não há compromisso com a FIFA no que se refere às obras de mobilidade urbana. Entretanto, o ministro considera que há um compromisso com a população brasileira de prover serviços de qualidade no acesso aos locais dos jogos da Copa 2014 e às **fan fests**.

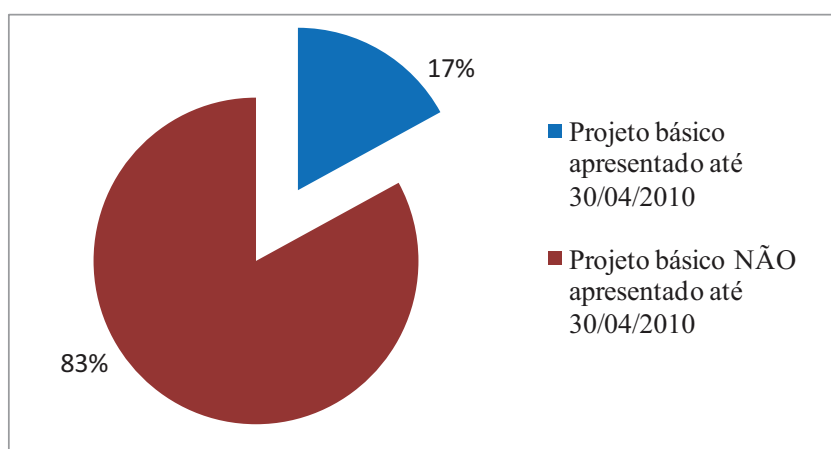
191. A lista de 47 obras, que inclui Veículos Leves sobre Trilhos (VLT), Bus Rapid Transit (BRT) (corredores expressos de ônibus), monotrilhos e obras viárias, recebeu a denominação de 'PAC da Mobilidade Urbana'. Tal lista, no entanto, não contemplou obras metroviárias nem o projeto do trem de alta velocidade entre o Rio de Janeiro e São Paulo. As intervenções totalizam R\$ 11,4 bilhões, dos quais R\$ 7,6 bilhões serão investidos pela União com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no valor de R\$ 6,4 bilhões via financiamento CAIXA, e R\$ 1,2 bilhão via BNDES. O restante será custeado por meio de contrapartidas prestadas pelos governos locais. O Apêndice G consolida os valores comprometidos na Matriz de Responsabilidades, por cidades-sede.

192. Para chegar à definição das obras, foram realizadas três rodadas de reuniões com governadores, prefeitos, presidentes de clubes de futebol e equipe técnica, com o objetivo de discutir os projetos prioritários. As negociações foram presididas por técnicos da Casa Civil e do Ministério das

Cidades, com a participação de representantes da Secretaria do Tesouro Nacional. Foram priorizadas obras de transporte público. Entre elas, deu-se preferência ao BRT, em detrimento do VLT, porque o custo é, em média, sete vezes menor. O Ministro das Cidades afirmou, na já citada audiência pública, que não houve imposição de obras por parte da União, as propostas partiram dos estados.

193. Na pesquisa realizada pelo TCU foram avaliados a existência de projetos básicos e executivos e o andamento dos processos de licenças ambientais. Das 47 obras relacionadas na Matriz de Responsabilidades, 24 ainda não tinham iniciado os seus projetos básicos em janeiro de 2010, data da apresentação do PAC da Mobilidade Urbana, e oito já possuíam os projetos básicos concluídos (Gráfico 2). Conforme mencionado por representante do Ministério das Cidades, a seleção ocorreu com base em intenções de investimentos apresentadas pelos governantes locais, em função da inexistência de projetos básicos prontos para a maioria das intervenções propostas. Apenas uma obra já tinha projeto executivo concluído, a requalificação do terminal Santa Cândida, em Curitiba. Foi informado pelos entrevistados que seis teriam concluído o processo de licenciamento ambiental. O resumo das respostas enviadas está no Apêndice I.

Gráfico 2 - Situação de envio de projetos básicos pelas cidades-sede ao Ministério das Cidades, em 30/04/2010.



Fonte: Cópia do Ofício nº 0098/2010/SUSAN/GEOSI, de 03/05/2010, encaminhado pelo Ministério do Esporte, por meio do Ofício 49/2010-AEF/ME, de 07/05/2010, em resposta ao Ofício Seprog/TCU nº 111/2010, de 12/04/2010.

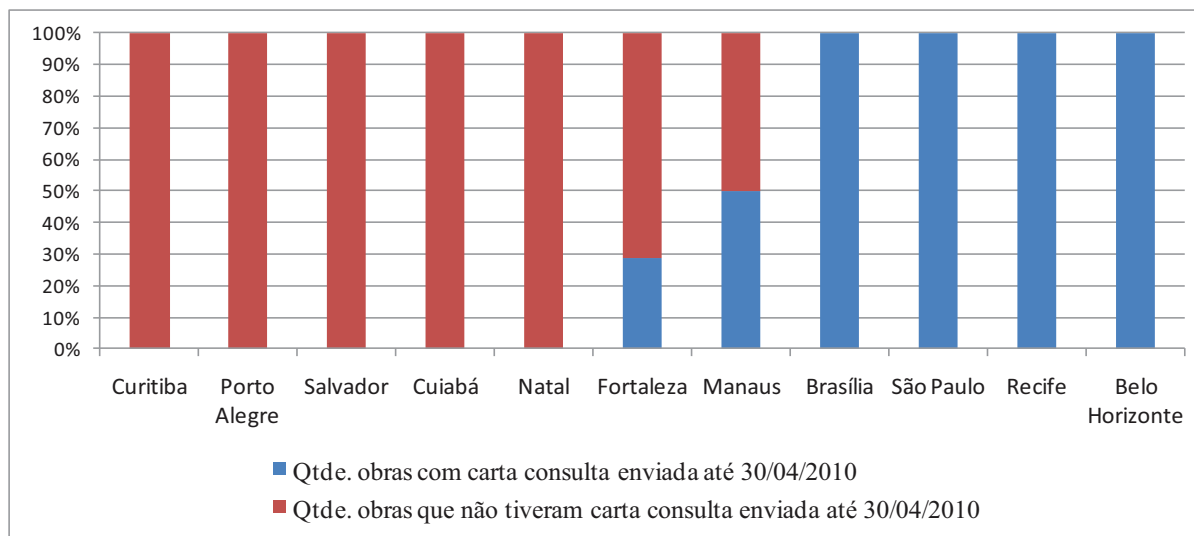
194. O PAC da Mobilidade Urbana foi formalizado por meio do Anexo A da Matriz de Responsabilidades, assinada entre os entes da federação, onde consta o cronograma esperado para as etapas de projeto básico, de desapropriação e de execução das obras.

195. Além do cronograma previsto, os anexos estabeleceram qual parcela da aplicação de recursos caberia a cada ente, sempre considerando que os governos locais deveriam apresentar contrapartida mínima de 5% em relação ao valor total previsto para a obra. O restante poderia ser financiado pelo governo federal, com o uso de recursos do FGTS liberados para este fim. O percentual de contrapartida é exigência expressa na Instrução Normativa nº 44, de 24/09/2008, que regulamenta o Pró-Transporte.

196. Importante destacar que, no que se refere ao governo federal, o Anexo A da Matriz de Responsabilidades contém os valores máximos para cada obra. Assim, caso o governo estadual ou municipal decida majorar o valor da intervenção, deverá fazê-lo com recursos próprios, sem a expectativa de receber maiores valores de recursos financiados. Da mesma forma, intervenções não previstas no anexo serão de responsabilidade única do executor, a não ser que um aditamento à Matriz venha a ser acordado entre os entes envolvidos.

197. Segundo o Ofício 3069/2010/SeMOB/MCIDADES, o prazo máximo para envio das Cartas Consultas ao Ministério das Cidades seria 16/04/2010. Em 30/04/2010, 19 das 47 obras previstas tiveram suas cartas consultas encaminhadas. A situação por cidade-sede encontra-se representada no Gráfico 3. A obra do Rio de Janeiro deve ser financiada com recursos do BNDES, estando, portanto, fora dessa análise.

198 atendimento a esses prazos é importante, pois como foi mencionado no capítulo referente a estádios, a legislação brasileira impõe condições e prazos que dificultam a aprovação dos financiamentos em 2010, principalmente em virtude de ser ano eleitoral.

Gráfico 3 - Situação de envio de cartas consultas pelas cidades-sede ao Ministério das Cidades, em 30/04/2010.


Fonte: Cópia do Ofício nº 0098/2010/SUSAN/GEOSI, de 03/05/2010, encaminhado pelo Ministério do Esporte, por meio do Ofício 49/2010-AEF/ME, de 07/05/2010, em resposta ao Ofício Seprog/TCU nº 111/2010, de 12/04/2010.

199. Também, conforme já comentado, entendeu-se que a principal contribuição que as instituições financeiras devem prestar com relação à qualidade das obras deve ser a de adotar mecanismos que assegurem a regularidade e a efetividade da execução dos empreendimentos e observar se os projetos encontram-se completos e compatíveis e se possuem responsável técnico.

200. A responsabilidade pela qualidade do projeto é do projetista contratado, que deve registrar a sua Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) junto ao CREA e apontá-la em todas as folhas do projeto e do orçamento correspondente, com a finalidade de não permitir questionamentos quanto a futuras necessidades de responsabilização. Com o registro da ART, o profissional torna-se responsável por eventuais falhas que resultem em prejuízos financeiros, atrasos ou problemas de segurança.

201. Com o objetivo de melhor avaliar a capacidade das instituições financeiras envolvidas com o financiamento das ações para a Copa 2014, foi solicitado ao corpo técnico especializado do MPF, análise do Manual Normativo 099 044 da Caixa, que orienta a análise técnica de engenharia realizada por este órgão. O Manual não faz referência explícita a obras de mobilidade urbana, mas deverá ser usado para orientar a atuação do banco nessas análises.

202. Foi elaborado o Relatório Técnico nº 42, de 19/03/2010, peça técnica do Dossiê nº 1.537/5ª CCR/MPF, que analisou o normativo e comparou-o com a Orientação Técnica OT-IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas (IBRAOP). O relatório concluiu pela compatibilidade entre as previsões do Manual Normativo e as orientações técnicas da IBRAOP.

203. Assim, considerou-se que a aplicação do que é preconizado no Manual permite análise adequada dos projetos a serem financiados, sem prejudicar a necessidade de análise crítica do profissional envolvido, à luz do caso concreto, bem como do registro da ART em todos os documentos avaliados.

204. Por fim, destaca-se que o TCU, no Acórdão 678/2010-Plenário, determinou, entre outras providências, que a 2ª Secex promova fiscalização na CAIXA, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos aos governos estaduais ou municipais, para obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa 2014.

5.2. Situação das obras de mobilidade urbana

205. Será descrita, a seguir, a situação das obras de mobilidade urbana em cada cidade-sede. Da mesma forma que nos estádios, as informações foram obtidas a partir de questionários preenchidos pelos gestores envolvidos com as ações relativas à Copa 2014 nas cidades-sede, em atendimento a diligências do TCU. O Apêndice I contém o resumo das informações sobre essas obras.

Belo Horizonte

206. Belo Horizonte pretende financiar oito obras de mobilidade urbana, com valor total de R\$ 1,52 bilhão, dos quais será financiado R\$ 1,02 bilhão. São quatro BRT (Antônio Carlos/Pedro I, Pedro II/Carlos Luz, Área Central e Cristiano Machado), a Via 210, a Via 710, a Expansão da central de

controle de trânsito e o Boulevard Arrudas / Teresa Cristina. Nenhuma das obras precisa de alteração do plano diretor, mas, para o BRT Antônio Carlos/Pedro I e a Via 710, há projeto de lei em tramitação na Câmara Municipal para reduzir o coeficiente de adensamento com o objetivo de diminuir o custo das desapropriações.

207. Das oito obras, cinco estão com anteprojeto concluído e um está em andamento. Há três obras com projeto básico concluído e projeto executivo em andamento, com previsão de conclusão para 30/05/2010 (uma delas) e 30/08/2010 (duas). Quatro estudos ambientais estão concluídos, um deles está em fase de elaboração de EIA/RIMA. Não houve informação sobre as outras três obras quanto ao licenciamento ambiental. Não há edital de licitação iniciado para nenhuma das obras.

Brasília

208. Brasília tem dois projetos de mobilidade urbana para a Copa 2014: o VLT, ligando o aeroporto à Asa Sul, e a ampliação da DF 047, de acesso ao aeroporto. O valor previsto para o VLT é de R\$266 milhões, sendo que R\$263 milhões devem ser financiados. A ampliação da DF 047 custará R\$ 36,5 milhões, a ser financiada totalmente pela Caixa.

209. O Distrito Federal não respondeu ao questionário enviado pelo TCU, razão pela qual não há informações atualizadas sobre a situação dessas obras.

Cuiabá

210. Em Cuiabá, há a previsão de construção de três BRT (Aeroporto/CPA, Coxipó/Centro e Corredor Mário Andreazza). O valor total previsto para as obras é de R\$ 481,2 milhões, dos quais R\$ 454,7 milhões serão financiados. Nenhuma das obras exigirá alteração do Plano Diretor. O processo do Corredor Mário Andreazza ainda não foi iniciado. Os dois outros BRT estão com o projeto básico em andamento, com conclusão prevista para 30/05/2010.

Curitiba

211. A cidade de Curitiba é a que tem mais obras de mobilidade urbana registradas na Matriz de Responsabilidades. São nove projetos (BRT: Corredor Aeroporto/ Rodoferroviária, Sistema Integrado de Monitoramento, BRT: Avenida Cândido de Abreu, Requalificação da Rodoferroviária, Extensão da Linha Verde Sul, Requalificação do Terminal Santa Cândida, Requalificação do Corredor Marechal Floriano, Corredor Metropolitano, Vias de Integração Radial Metropolitanas). Nenhuma das obras exigirá desapropriações ou alterações no Plano Diretor. Os questionários recebidos não continham informações sobre as duas últimas obras. O valor total dos gastos está previsto em R\$ 446 milhões, dos quais R\$ 440,6 milhões serão financiados pela Caixa.

212. O empreendimento mais adiantado é a Requalificação do Terminal Santa Cândida, que tem projeto executivo e é o único com estudos ambientais concluídos. O BRT: Avenida Cândido de Abreu, a Extensão da Linha Verde Sul e a Requalificação do Corredor Marechal Floriano estão com projeto básico concluído e projeto executivo ainda não iniciado. Os anteprojetos do BRT: Corredor Aeroporto/ Rodoferroviária, do Sistema Integrado de Monitoramento e da Requalificação da Rodoferroviária devem ser concluídos em abril/2010.

Fortaleza

213. A cidade de Fortaleza deverá receber sete obras de mobilidade urbana: o VLT Parangaba/Mucuripe, o Corredor Norte/Sul, as estações Padre Cícero e Montese, e quatro BRT (Dedé Brasil, Projeto Raul Barbosa, Av. Alberto Craveiro e Av. Paulino Rocha). O valor total dos investimentos é de R\$ 562 milhões, sendo R\$ 414,1 oriundos de financiamento.

214. Segundo o questionário recebido, não haverá necessidade de alteração no Plano Diretor e ainda não foram iniciados os processos de licenciamento ambiental.

215. Ainda conforme o questionário, as obras dos quatro BRT e do Corredor Norte/Sul já têm o projeto básico concluído e há previsão de conclusão do projeto executivo no final de abril/10. O projeto básico das estações Padre Cícero e Montese foi concluído e o projeto executivo não foi iniciado. Quanto ao VLT, está com o projeto executivo em andamento, com previsão de conclusão até maio/10.

Manaus

216. Duas obras em Manaus estão incluídas na Matriz de Responsabilidades: o Monotrilho norte/centro e o BRT Eixo leste/centro. As obras do monotrilho devem custar R\$ 1,3 bilhão, dos quais R\$ 600 milhões serão financiados. O BRT está orçado em R\$ 230 milhões, dos quais R\$ 200 milhões serão financiados.

217. O projeto básico do Monotrilho está concluído, bem como a licença ambiental prévia. Há previsão de recebimento da licença de instalação em 01/06/2010. Quanto à lei municipal de ordenamento

do uso e ocupação do solo, aguarda-se a conclusão do laudo do estudo de viabilidade econômica e de ordem legal para, caso seja necessário, adotar as providências cabíveis. O Ministério Público Federal entrou com ação questionando a obra, que aguarda definição legal para que as atividades sejam continuadas.

218. Não foram fornecidas informações sobre o BRT.

Natal

219. As obras de mobilidade urbana em Natal são: o Eixo 1 - integração novo aeroporto/Arena Dunas/setor hoteleiro; e o Eixo 2 - implantação da via Prudente de Moraes. Não haverá necessidade de alteração no Plano Diretor. O valor total do Eixo 1 é de R\$ 383,4 milhões, sendo R\$ 350,4 milhões provenientes de financiamento. O valor total do Eixo 2 é R\$ 27,7 milhões, sendo R\$ 10,6 milhões financiados.

220. O questionário recebido continha informações apenas sobre o Eixo 1. O edital de concorrência e o termo de referência para a contratação dos projetos básico e executivo estão na iminência de serem publicados. Os estudos ambientais estão em andamento e farão parte do edital de consolidação de projetos básicos e elaboração de projetos executivos.

Porto Alegre

221. Em Porto Alegre, há proposta de seis obras: dois BRT (Protásio Alves e Assis Brasil), três corredores (Avenida Tronco, 3º Perimetral e Padre Cacique/Av. Beira Rio), além do monitoramento dos três corredores. O orçamento total das obras é de R\$ 394,7 milhões, sendo R\$ 368,6 milhões financiados pela Caixa. Não haverá necessidade de alteração no plano diretor. Todas as obras estão em fase de elaboração do projeto básico, que devem ser concluídos até 30/08/2010. Os estudos ambientais não foram iniciados.

Recife

222. Em Recife está prevista a construção de dois BRT (Norte/Sul e Leste/oeste) e do Corredor Caxangá. Não haverá necessidade de alteração do Plano Diretor e o orçamento total das obras é de R\$ 712,1 milhões, com financiamento de R\$ 648 milhões.

223. O BRT Norte/Sul já tem projeto básico concluído e o projeto executivo deve estar pronto no final de maio, assim como o EIA/RIMA. Espera-se para a mesma época o lançamento do edital de licitação da obra.

224. Para o BRT Leste/Oeste e o Corredor Caxangá, está em andamento processo de licitação para contratar a elaboração dos projetos básico e executivo. Esse processo deve ser concluído no final de abril/10. Ainda não foi iniciado, para essas obras, o licenciamento ambiental.

Rio de Janeiro

225. A proposta do Rio de Janeiro é a construção do BRT: corredor T5, que ligará o aeroporto do Galeão à Penha e à Barra da Tijuca. O valor orçado para a obra é de R\$ 1,61 bilhão, com financiamento no valor de R\$ 1,19 bilhão. Ressalte-se que, como já mencionado, essa obra não faz parte do Pró-transportes e será financiada com recursos do BNDES. Não há mais informações sobre o empreendimento porque o questionário não foi respondido pelos representantes locais da Copa 2014.

Salvador

226. Em Salvador, pretende-se construir o BRT: corredor estruturante Aeroporto/Acesso Norte, orçado em R\$ 567,7 milhões, dos quais R\$ 541,8 serão financiados. Não haverá necessidade de alteração no plano diretor. O projeto básico está em fase de elaboração, devendo ser concluído em 30/05/2010. O edital de licitação está em andamento e a abertura da licitação, prevista para 04/06/2010. O processo de licenciamento ambiental ainda não iniciou.

São Paulo

227. A obra de mobilidade urbana prevista em São Paulo é a construção do monotrilho, no valor de R\$ 2,86 bilhões, dos quais R\$ 1,08 bilhão seria financiado pela Caixa. Os responsáveis pela organização da Copa no estado de São Paulo não responderam ao questionário enviado, de forma que o acesso às informações ficou prejudicado.

6. CONCLUSÃO

228. O objetivo deste levantamento foi identificar eventos de risco nas ações a cargo do Governo Federal e das cidades-sede para a realização da Copa do Mundo de 2014. Para tanto, realizou-se, inicialmente, estudo amplo sobre as atividades relacionadas ao evento e concluiu-se que havia, nesta fase, quatro setores mais relevantes, nos quais se concentrou o trabalho: gestão, estádios, aeroportos e mobilidade urbana.

229. Sobre a gestão das ações relativas à Copa 2014, a principal constatação foi a necessidade de aperfeiçoamento das atividades de coordenação pelo Ministério do Esporte. Ficou evidenciado que o Órgão não dispunha de informações tempestivas sobre o estágio das obras de reforma/construção de arenas esportivas e de mobilidade urbana. Os principais riscos associados a essa constatação são o desconhecimento pelo Governo Federal de óbices que limitam o andamento normal das obras e, conseqüentemente, a não adoção de providências tempestivas para sanar os problemas relacionados ao cumprimento do cronograma.

230. Não se pode negar que, no país do futebol, conseguir levar a cidade à condição de cidade-sede é bastante vantajoso, entre outras coisas, pela visibilidade dada na mídia, incremento do turismo e motivação da população local. Segundo os técnicos do Ministério do Esporte, a possibilidade de deixar de ser cidade-sede é suficiente para que os estados e municípios desempenhem a contento suas atribuições e responsabilidades no que se refere à Copa 2014. Entretanto, diante da não evidenciação de que os projetos apresentados são consistentes e de que o agente financiador não dispõe de pessoal qualificado para análise técnica de engenharia dos projetos dos estádios, além dos atrasos já verificados no início das obras em relação ao cronograma FIFA, potencializa-se o risco de que a União assuma custos não previstos, a exemplo do que ocorreu no Pan 2007.

231. As exigências da FIFA são bastante rigorosas no que se refere, entre outras questões, às condições dos estádios que receberão jogos. Por isso, e no interesse de ser cidade-sede, alguns locais correm o risco de ter estádios que serão ‘elefantes brancos’ após a Copa, pois nem todas as cidades-sede têm tradição futebolística e público pagante que justifique a existência de tal empreendimento.

232. Quanto às obras de mobilidade urbana, até o fim de abril/2010, nenhuma havia sido contratada, apenas um edital de licitação estava concluído e o Ministério das Cidades havia recebido projeto básico de 8 das 47 obras previstas na Matriz de Responsabilidades. Portanto, há o risco de que as obras sejam contratadas apenas com os projetos conceituais.

233. A infraestrutura aeroportuária brasileira é considerada tema sensível quando se fala na Copa 2014. A situação de alguns aeroportos já era crítica em 2009, sem considerar a expansão natural do setor e esse evento futebolístico. Diante disso, técnicos da Infraero elaboraram planejamento para a realização de diversas obras nos próximos anos. Após a análise desse planejamento e, com base no histórico de execução financeira do órgão, verificou-se que há riscos de que a capacidade operacional da Infraero não seja suficiente para realizar os investimentos programados e, conseqüentemente, viabilizar a conclusão dessas obras em tempo oportuno à realização do evento. Os valores executados em 2007, 2008 e 2009 são bem menores que os planejados para execução a partir de 2011. Além disso, há cronogramas de obras em aeroportos que preveem sua conclusão em data muito próxima ao evento.

234. A magnitude, a importância e a popularidade da Copa do Mundo fazem com que os temas analisados neste levantamento tenham grande repercussão. Sendo assim, é preciso estar alerta para que os riscos aqui identificados não se traduzam em ineficiência e desperdício de recursos públicos. Por isso, torna-se mais relevante o papel do controle de fiscalizar as ações executadas e recomendar aos órgãos competentes a adoção de medidas efetivas e tempestivas para sanar as deficiências encontradas.”

3. Em face das análises acima, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas formulou proposta no sentido de:

“I. Recomendar ao Ministério do Esporte, na condição de coordenador do Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014, conforme designação dada pelo Decreto de 14 de janeiro de 2010, que obtenha informações tempestivas e de forma sistematizada sobre o andamento das atividades referentes às obras de construção/reforma de estádios, mobilidade urbana e infraestrutura aeroportuária;

II. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, para os seguintes destinatários: a) Ministro de Estado do Esporte; b) Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; c) Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; d) Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal; e) Procurador-Geral da República, para subsidiar as atividades do Grupo de Trabalho Copa 2014 instituído no âmbito do Ministério Público Federal; f) Presidentes dos seguintes Tribunais de Contas estaduais: Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo; g) Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal; h) Presidentes dos Tribunais de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e do Estado do

Ceará; i) Presidentes dos Tribunais de Contas do Município do Rio de Janeiro e do Município de São Paulo;

III. Encaminhar cópia do inteiro teor deste relatório à Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos, de modo a subsidiar as atividades de acompanhamento das ações da Copa 2014 e a seleção de fiscalizações;

IV. Autorizar a publicação, no Portal Fiscalização da Copa 2014, deste relatório e dos resultados da pesquisa realizada junto aos gestores envolvidos com as ações relativas à Copa 2014 nas cidades-sede;

V. Arquivar os autos na Seprog.”

É o relatório.

VOTO

Em exame o relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas (Seprog) com o objetivo de apresentar os riscos a que está sujeito o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014, nas áreas de construção ou reforma de estádios, infraestrutura aeroportuária e mobilidade urbana, e também na sistemática de gerenciamento das ações a cargo do Governo Federal.

2. As três áreas, selecionadas pelo levantamento para objeto de análise, constam da Matriz de Responsabilidades celebrada entre União, Governo Estadual e Prefeitura Municipal de cada cidade-sede, em 13 de janeiro de 2010, e são reiteradamente citadas por especialistas como de atenção prioritária por todas as cidades que sediarão os jogos da Copa de 2014. Além disso, o modelo de governança do evento também foi incluído como questão a ser investigada, dada a relevância dos compromissos assumidos e a multiplicidade das intervenções necessárias à realização de uma competição do porte da Copa do Mundo de Futebol.

3. O competente trabalho da Seprog apontou a necessidade de aperfeiçoamento das atividades de coordenação realizadas pelo Ministério do Esporte no que tange à disponibilidade de informações tempestivas sobre o estágio das obras especificadas na Matriz de Responsabilidade, da qual é signatário. Segundo a análise efetivada pela unidade técnica, os principais riscos associados a essa constatação são o desconhecimento pelo Governo Federal de óbices que limitam o andamento normal das obras e, conseqüentemente, a não adoção de providências oportunas para sanar os problemas relacionados ao cumprimento do cronograma da FIFA.

4. As falhas constatadas nas atividades de coordenação do Ministério do Esporte aumentam consideravelmente os riscos relacionados ao evento e prejudicam o efetivo exercício do controle externo. Com base nessas razões, no Decreto de 14 de janeiro de 2010 e na Instrução Normativa TCU nº 62, de 26 de maio de 2010, entendo pertinente determinação ao aludido órgão do Poder Executivo no sentido de que:

a) obtenha informações tempestivas e sistematizadas acerca do andamento das atividades referentes às obras de construção ou reforma dos estádios, de infraestrutura aeroportuária e de mobilidade urbana, compilando-as sistematicamente, e, no prazo de trinta dias, dê ciência a este Tribunal sobre as providências adotadas para o cumprimento desta deliberação;

b) informe detalhadamente ao Tribunal, por intermédio da 6ª Secex e no prazo de até trinta dias, acerca do modelo de governança utilizado para o evento, com especial destaque para a situação de cada câmara temática e para o desenvolvimento e a implantação do Sistema de Informações Gerenciais (SIG).

5. Com respeito às arenas esportivas, o levantamento de auditoria mostrou que: no interesse de sediar o evento, algumas cidades-sede correm o risco de ter estádios qualificados como “elefantes brancos” após a Copa do Mundo de Futebol de 2014, em face da pouca tradição futebolística e do histórico de baixo público pagante nos jogos dos times locais; o agente financiador, por sua própria estrutura constitutiva e modo de negócio, não dispõe de pessoal capacitado para realizar análise técnica de engenharia dos projetos que lhe são submetidos; não é possível o cumprimento do cronograma de início das obras previsto na Matriz de Responsabilidade; existe estudo de viabilidade ainda não concluído ou concluído em 2010, com data muito além daquela estipulada no cronograma da FIFA.

6. São situações muito preocupantes, a merecer acompanhamento especial por parte dos tribunais de contas, estaduais e municipais, envolvidos diretamente com o evento. Desse modo, o relatório da Seprog deve ser levado ao conhecimento desses órgãos de controle externo, para que adotem medidas cabíveis e, em face de protocolos de execução já assinados, informem ao TCU a real situação das obras dos estádios a serem utilizados nos jogos, aspecto mais crítico para o sucesso da

Copa do Mundo de Futebol de 2014; bem como ao BNDES para que tome as providências pertinentes no que se refere ao financiamento da linha intitulada ProCopa Arenas.

7. Ainda sobre a construção e reforma dos estádios, destaco notícia veiculada pela imprensa acerca do descredenciamento do Estádio do Morumbi. O assunto merece ser devidamente esclarecido pelo Ministério do Esporte e pelo Comitê Organizador Local (COL), visto que o ato pode ocasionar dano ao erário. Para que não ocorra o mesmo com outros estádios-sede dos jogos, inclusive os dois particulares, há que se questionar que medidas estão sendo adotadas por parte dos citados órgãos.

8. No que se refere às obras de mobilidade urbana, o relatório consignou que nenhuma havia sido contratada até o fim de abril de 2010, apenas um edital de licitação estava concluído e o Ministério das Cidades tinha recebido projeto básico de oito das quarenta e sete previstas na Matriz de Responsabilidades. Portanto, existe o risco de que venham ser contratadas apenas com os projetos conceituais. Dada a relevância do assunto para a realização do evento futebolístico de 2014, sou de opinião de que se deva promover a manifestação do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal (CAIXA) acerca da situação de cada uma das referidas obras de mobilidade urbana, por cidade-sede, bem como solicitar informações aos tribunais de contas, estaduais e municipais, envolvidos com a multicidade competição esportiva.

9. Em relação à infraestrutura aeroportuária brasileira, o relatório apontou ser tema bastante sensível quando se fala da Copa de 2014. A situação de alguns aeroportos já era crítica em 2009, sem considerar a expansão natural do setor e a referida competição futebolística. Há riscos de que a capacidade operacional da Infraero não seja suficiente para realizar os investimentos programados e, consequentemente, viabilizar a conclusão dessas obras em tempo oportuno para a realização do evento. Em razão do que foi apontado pela unidade técnica, entendo ser oportuna a manifestação da Infraero a respeito das questões levantadas no relatório da Seprog.

10. Outro tema importante refere-se às alterações promovidas por meio dos arts. 11 a 22 da Medida Provisória nº 489, de 12 de maio de 2010, no procedimento licitatório da infraestrutura aeroportuária necessária à realização da Copa do Mundo FIFA 2014, medidas que dependem de regulamentação pelo Poder Executivo, em face do disposto no art. 23 da citada norma. Dada a relevância e a urgência do assunto, creio que se deva promover a manifestação da Casa Civil da Presidência da República acerca da matéria.

11. Quanto às propostas oferecidas pela Seprog de encaminhamento e de publicação do relatório de levantamento de auditoria no Portal de Fiscalização mantido pelo TCU, manifesto-me de acordo, mas com alguns ajustes.

12. Creio ser de todo conveniente que a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas, com base no trabalho já realizado, constitua processo de monitoramento para acompanhar a evolução dos riscos já evidenciados e identificar novos.

13. Finalmente, considerando que a equipe concretizou o que foi previsto na matriz de planejamento e identificou e evidenciou os principais riscos associados aos eventos nas áreas de analisadas pela fiscalização, acolho a proposta da unidade técnica de arquivamento deste processo.

Assim, por todo o exposto e considerado, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de junho de 2010.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1517/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.514/2009-0 (com 1 anexo) - Fiscalis nº 867/2009
2. Grupo II Classe V - Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Órgãos/Entidades: Ministério do Esporte (**vinculador**); Casa Civil da Presidência da República; Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero); Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; Ministério do Turismo; Ministério das Cidades; Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal (CAIXA)
4. Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas (Seprog)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas (Seprog)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas (Seprog) com o objetivo de apresentar os riscos a que o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014 está sujeito nas áreas de construção ou reforma de estádios, infraestrutura aeroportuária e mobilidade urbana, bem como na sistemática de gerenciamento das ações a cargo do Governo Federal.

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

9.1. determinar ao Ministério do Esporte, na condição de coordenador do Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014, conforme designação dada pelo Decreto de 14 de janeiro de 2010, e ante o disposto na Instrução Normativa TCU nº 62, de 26 de maio de 2010, que:

9.1.1. obtenha informações tempestivas e sistematizadas acerca do andamento das atividades referentes às obras de construção ou reforma dos estádios, de infraestrutura aeroportuária e de mobilidade urbana, compilando-as sistematicamente, e, no prazo de trinta dias, dê ciência a este Tribunal sobre as providências adotadas para o cumprimento desta deliberação;

9.1.2. informe detalhadamente ao Tribunal, por intermédio da 6ª Secex e no prazo de até trinta dias, acerca do modelo de governança utilizado para o evento, com especial destaque para a situação de cada câmara temática e para o desenvolvimento e a implantação do Sistema de Informações Gerenciais (SIG);

9.2. determinar à Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas (Seprog) que constitua processo com vistas a monitorar os riscos evidenciados nestes autos e a identificar novos;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam e do relatório de levantamento de auditoria produzido pela Seprog:

9.3.1. ao Ministério do Esporte e ao Comitê Organizador Local (COL) para que, no prazo de até trinta dias, esclareçam a notícia do descredenciamento do Estádio do Morumbi e informem as medidas que estão sendo adotadas para evitar a ocorrência de novos descredenciamentos, visto que os atos poderão ocasionar dano ao erário;

9.3.2. aos Presidentes dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, para que adotem medidas cabíveis e, em face dos protocolos de execução já assinados, informem ao Tribunal de Contas da União a real situação das obras dos estádios e de mobilidade urbana a serem utilizados nos jogos, publicando-as inclusive no portal da rede Copa disponível na página do TCU;

9.3.3. ao Presidente do BNDES para a adoção das medidas cabíveis no que se refere ao financiamento da linha intitulada ProCopa Arenas;

9.3.4. ao Ministério das Cidades e à Presidência da Caixa Econômica Federal (CAIXA) para que informem ao TCU acerca da real situação das obras de mobilidade urbana vinculadas ao evento da Copa do Mundo de 2014;

9.3.5. à Presidência da Infraero para que se manifeste a respeito das medidas que efetivamente está adotando para solucionar o problema dos gargalos apontados no relatório da Seprog e para eliminar o risco apontado sobre a insuficiência da capacidade operacional da empresa de gerenciar os investimentos programados;

9.3.6. à Casa Civil da Presidência da República para que se manifeste sobre a regulamentação da Medida Provisória nº 489/2010, estabelecida no art. 23 da referida norma;

9.3.7. aos Presidentes das Comissões Permanentes: de Fiscalização Financeira e Controle, e de Turismo e do Desporto, ambas da Câmara dos Deputados; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização Financeira e Controle, e de Educação, Cultura e Esporte, ambas do Senado Federal;

9.3.8. aos Presidentes da Subcomissão Permanente que Fiscaliza os Gastos Públicos com a Copa de 2014, da Câmara dos Deputados; e da Subcomissão Permanente de Acompanhamento da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, do Senado Federal;

9.3.9. aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Turismo aos Partícipes dos Acordos de Cooperação assinados com o Tribunal de Contas da União, entre eles ao Ministério Público Federal, particularmente à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão; e ao Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 - CGCOPA 2014;

9.3.10. aos titulares da 1ª, 2ª, 4ª, 5ª, 6ª, 8ª e 9ª Secex; das Secexs MT, MG, PR, CE, AM, RN, RS, PE, RJ, BA e SP; das Secobs 2 e 3; da Adplan e da Seprog;

9.4. autorizar a publicação no Portal de Fiscalização da Copa de 2014, mantido pelo TCU, do relatório completo produzido pela Seprog;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 23/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/6/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1517-23/10-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral