

# A TRANSFORMAÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO PÓS-OLIMPIADAS: O LEGADO DE INFRAESTRUTURA<sup>1</sup>

**Maís Moreno<sup>2</sup>**

**Ana Luíza Fernandes Calil<sup>3</sup>**

## **Introdução**

A cidade do Rio de Janeiro vivenciou transformações estruturais em virtude da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (Jogos). As mudanças observadas especialmente na região central da cidade e na zona oeste impactaram principalmente o sistema de transportes e a utilização do espaço urbanístico.

Desde a realização dos Jogos, quase três anos se passaram e, embora as transformações sejam evidentes, muitas questões acerca do legado olímpico de infraestrutura não estão encaminhadas de acordo com os objetivos inicialmente estabelecidos pelas autoridades públicas. Por conta disso, o diagnóstico preciso do estágio de desenvolvimento dos projetos inseridos no contexto olímpico e a revisão das metas pretendidas para o legado se faz necessária.

Em função da pertinência temática da obra coletiva idealizado pela Comissão de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico da OAB-RJ, optamos por restringir o objeto de nosso estudo ao legado olímpico da infraestrutura. Assim, não são tratadas aqui, por exemplo, as políticas públicas relativas ao desenvolvimento esportivo, à educação, à sustentabilidade ou ao meio ambiente.

Dito isso, alguns esclarecimentos conceituais e metodológicos são importantes. A legislação editada para os Jogos não contém definição específica acerca do conceito de “legado olímpico”<sup>4</sup>. Na ausência de um conceito normativamente delimitado para o legado, o Tribunal de Contas da União (TCU) considera este como o resultado das transformações catalisadas pelas obras e investimentos na cidade do Rio de Janeiro

---

<sup>1</sup> Agradecemos o apoio de Helena Gouvêa de Paula Hocayen. Não fosse a sua dedicação e diligência na busca pelos dados aqui expostos, teríamos sido incapazes de concluir esse estudo.

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), em 2008. Mestra em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), em 2016.

<sup>3</sup> Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora substituta de Direito Administrativo e Ambiental da UFRJ. Membro fundador do UERJ Reg. Advogada no Licks Attorneys.

<sup>4</sup> Acórdão 2395/2018-TCU, Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, DJ 17 de outubro de 2018.

decorrente da realização dos Jogos<sup>5</sup>. Para a Corte, há legados “autosuficientes” (como o urbano, de infraestrutura e ambiental) e legados que exigem “maior especificação”. Estes últimos corresponderiam ao legado esportivo, sociocultural e econômico, que exigirão definição quanto à fonte de custeio e manutenção, ao uso e a destinação<sup>6</sup>. Ambas as dimensões serão tratadas nesse estudo.

Destaca-se também a excessiva dificuldade na obtenção de informações que deveriam ser públicas para elaboração da análise aqui empreendida. A omissão de dados básicos nos portais oficiais acerca dos Jogos e do legado é um limitador da análise acadêmica apoiada nos mecanismos tradicionais de pesquisa. Nesse contexto, além das informações disponíveis nos websites oficiais, uma parte dos dados foi obtida por meio da Ação Civil Pública nº. 0086335-91.2016.4.02.5101, em trâmite na Justiça Federal do Rio de Janeiro. Isso porque o objeto do processo em questão foi, justamente, a exibição de diversos documentos inacessíveis nos portais oficiais.

Além da análise primária de dados, também utilizamos fontes secundárias. Desse modo, a análise descritiva e propositiva empreendida neste trabalho leva em conta não somente os dados disponibilizados pelo Governo, mas também os relatórios de órgãos públicos que se dedicaram ao tema, especialmente o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal.

Nesse contexto, o presente trabalho pretende oferecer ao leitor uma consolidação das informações jurídicas mais relevantes referentes ao legado de infraestrutura na cidade do Rio de Janeiro, identificando as principais iniciativas do Poder Público que se encontram em execução. A primeira parte, nessa linha, é dedicada à abordagem descritiva dos documentos que orientaram os projetos e definiram as competências para desenvolvê-los. A segunda parte do artigo é focada na breve descrição de três projetos de PPP municipais — dois deles representantes de notável impacto positivo no período pós-olímpico. Por fim, trataremos do papel do direito na viabilização das políticas públicas relacionadas aos Jogos e ao legado. Concluiremos,

---

<sup>5</sup> “61. A definição de legado de forma prévia aos Jogos influi diretamente na avaliação de sucesso das olimpíadas brasileiras, uma vez que a organização de um megaevento esportivo deve ser planejada e orientada a partir de interesses não somente econômicos, comerciais ou esportivos, mas sim do interesse desenvolvimentista da sociedade brasileira como um todo. Esse foi o discurso que conferiu legitimidade ao projeto olímpico brasileiro e, inclusive, deu substância ao Dossiê de Candidatura”. Acórdão 2395/2018-TCU, Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, DJ 17 de outubro de 2018.

<sup>6</sup> Acórdão 2395/2018-TCU, Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, DJ 17 de outubro de 2018. No mesmo sentido: Acórdão 2.758/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz; e Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz.

por fim, que embora seja inegável o impacto positivo das obras para a cidade, é igualmente constatável que ainda há muito por fazer para que os objetivos primários do Legado sejam atingidos.

Essas mudanças foram promovidas pela União, pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Município, sendo este último o protagonista nos projetos de infraestrutura cujo benefício transcende a finalidade esportiva.

## **1 O planejamento dos Jogos e do Legado Olímpico**

A seleção da cidade do Rio de Janeiro como sede da primeira Olimpíada da América do Sul se deu em 2009, após procedimento de escolha do Comitê Olímpico Internacional (COI). Em decorrência da escolha, foi firmado o Contrato de Cidade Anfitriã entre o COI, a Cidade do Rio de Janeiro e Comitê Olímpico Brasileiro (COB), para regulamentar as principais obrigações relacionadas à realização do evento, incluindo as adequações estruturais necessárias. O Contrato em referência é denominado “Compromisso Olímpico” - documento-guia dos demais instrumentos que estruturam os Jogos.

Os documentos se subdividem em dois grupos principais: aqueles aplicáveis até o momento da realização dos Jogos e aqueles referentes ao período posterior à ocorrência dos eventos. Dentre os documentos do primeiro grupo, são relevantes o Plano de Políticas Públicas do Legado (PPPLegado) e a Matriz de Responsabilidades (“Matriz”). Do segundo grupo, por sua vez, devem ser considerados o Planejamento de Uso do Legado Olímpico (PUL) e o Plano de Legado do Ministério dos Esportes.

O subtópico a seguir tratará dos documentos mencionados, identificando as entidades competentes envolvidas na realização das ações previstas.

### **1.1 A regulamentação dos Jogos: entidades, competências e obrigações**

Como dissemos, há dois instrumentos principais que guiaram a execução das obras no período pré-Jogos: o PPPLegado e a Matriz.

O Plano de Políticas Públicas do Legado<sup>7</sup> contém os projetos de infraestrutura não diretamente relacionados à realização dos Jogos, porém considerados de interesse para a boa realização dos mesmos<sup>8</sup>, na medida em que focam em mobilidade urbana e renovação urbanística, com o objetivo promover o desenvolvimento social e econômico do Rio de Janeiro. O Plano contempla 27 projetos, sendo 14 de competência do Município do Rio de Janeiro, 10 do Estado do Rio de Janeiro e 3 da União<sup>9</sup>.

A Matriz de Responsabilidades, por sua vez, definiu as competências e obrigações dos projetos diretamente relacionadas à realização dos Jogos — a primeira versão foi elaborada em 28 de janeiro de 2014 e passou por atualizações durante o período de preparação<sup>10</sup>. Ou seja, diferentemente do PPPLegado, na Matriz estão contempladas os 47 projetos e ações intrinsecamente relacionados aos Jogos (*e.g.*: arenas esportivas e centros de treinamento).

Tendo em vista a multiplicidade de órgãos atuando diretamente no funcionamento e execução do Contrato Olímpico, foi criada por lei<sup>11</sup>, a Autoridade Pública Olímpica<sup>12</sup>: um consórcio público<sup>13</sup> sob a forma de autarquia em regime especial. Assim, a elaboração do PPPLegado foi realizada por cada ente federativo, de maneira individualizada, e divulgado de modo unificado por meio da Autoridade Pública Olímpica (APO).

---

<sup>7</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. O TCU e as olimpíadas de 2016: relatório de situação / Tribunal de Contas da União; Relator, Ministro Aroldo Cedraz. – 2. ed. – Brasília: TCU, 2016, p. 15

<sup>8</sup> Na descrição do Tribunal de Contas da União, os Planos de Políticas Públicas são: “Quadros elaborados pelos três níveis de governo e publicados pela APO, contendo informações sobre os correspondentes empreendimentos que consistem em políticas públicas e que foram associados à realização dos Jogos, por contribuir de alguma forma para a boa realização do evento”. TCU, Processo n. TC 026.394/2016-2, Acórdão 580/2017, Plenário, Rel. Ministro Augusto Nardes, DJ 29.03.2017.

<sup>9</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. O TCU e as olimpíadas de 2016: relatório de situação / Tribunal de Contas da União; Relator, Ministro Aroldo Cedraz. – 2. ed. – Brasília: TCU, 2016, p. 13

<sup>10</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. O TCU e as olimpíadas de 2016: relatório de situação / Tribunal de Contas da União; Relator, Ministro Aroldo Cedraz. – 2. ed. – Brasília: TCU, 2016, p. 14

<sup>11</sup> BRASIL, Lei Nº 12.396, De 21 De Março De 2011, “Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO”.

<sup>12</sup> Além da APO, outra organização relevante para a realização dos Jogos foi o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 (Rio 2016), associação de direito privado sem fins lucrativos, com o objetivo de promover, organizar e realizar, em conjunto com o Comitê Olímpico Internacional e o Comitê Paraolímpico Internacional, os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. A previsão do Comitê Rio 2016 está contida na Lei nº. 13.284/2016.

<sup>13</sup> Conforme definição da Lei nº. 12.396/2011: Cláusula Terceira, alínea V: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, e demais normas específicas aplicáveis, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica;

Tanto a Matriz quanto o PPPLegado consideraram a atuação, planejamento e investimentos das três esferas de governo, bem como os entes privados envolvidos na realização dos Jogos<sup>14</sup>.

Estabeleceu-se caloroso debate sobre as competências para gerir as estruturas após as olimpíadas. O entendimento inicial era de que a gestão do legado olímpico seria da APO, como consórcio público. Contudo, o TCU, ao analisar as atribuições da APO, entendeu que não somente o consórcio era responsável pelo legado, mas também o Ministério dos Esportes<sup>15</sup>. A Corte de Contas, em julgados anteriores, já havia reconhecido pela necessidade de envolvimento do Ministério dos Esportes no Plano de Legado, independente de outros agentes envolvidos<sup>16</sup>.

Assim é que, após os Jogos, a APO foi transformada em Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO)<sup>17</sup>, autarquia federal ligada ao Ministério dos Esportes<sup>18</sup>. Esta nova autoridade deveria viabilizar a adequação, a manutenção e a utilização das instalações esportivas olímpicas e paraolímpicas (art. 1º, I, da Lei nº 13.474/2017). Com a superveniência da AGLO, a competência de gestão e desenvolvimento do legado olímpico restou concentrada apenas na União. Contudo, a exclusão da Prefeitura e do Estado do Rio de Janeiro do antigo Consórcio<sup>19</sup> foi objeto de crítica pelo Ministério Público Federal, que considerou como irregular a concentração de competências na União relativas ao legado<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. O TCU e as olimpíadas de 2016: relatório de situação / Tribunal de Contas da União; Relator, Ministro Aroldo Cedraz. – 2. ed. – Brasília: TCU, 2016, p. 13

<sup>15</sup> TCU, Processo TC 010.915/2015-0. Acórdão nº. 2395/2018, Rel. Min. Benjamin Zymler. DJ 10 de outubro de 2018.

<sup>16</sup> Acórdão nº. 3315/2015 (Plenário); Acórdão nº. 2596/2013 e 2758/2014, Rel. Min. Aroldo Cedraz;

<sup>17</sup> BRASIL, Lei nº. 13.474 de agosto de 2017.

<sup>18</sup> BRASIL, Lei nº. 13.474 de agosto de 2017. Art. 1º Fica a Autoridade Pública Olímpica (APO), criada pela Lei nº 12.396, de 21 de março de 2011, transformada em autarquia federal temporária, denominada Autoridade de Governança do Legado Olímpico (Agló), dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Esporte, com as seguintes competências:

<sup>19</sup> Para regularizar a saída dos entes, no Município foi editada a Lei nº. 6.107/2016 e, no Estado, a Lei nº. 7.542/2017. Segundo o dossiê legislativo da Lei nº. 13.474 de agosto de 2017, a retirada do estado e do município se deu por conta de questões constitucionais de competência e organizacionais. Nesse sentido, ver Congresso Nacional, Parecer nº. 01/2017, COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 771, DE 2017, sobre o processo Medida Provisória nº771, de 2017, que Transforma a APO na AGLO, Rel. Deputado Altineu Côrtes, p. 9.

<sup>20</sup> Conforme despacho de 04 de outubro de 2018, nos autos do ICP n. 1.30.001.003598/2013-17. Disponível no portal do MPF em: < <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/legado%20olimpico.PDF>>. Acesso em 02.04.2019, às 10h.

Vale salientar que parte dos investimentos realizado para viabilizar os Jogos estava diretamente relacionado às Olimpíadas — a exemplo das arenas esportivas. Outra parte, contudo, transcende a realização dos Jogos, uma vez que representa a execução de programas de governo para a sociedade em geral, a exemplo das obras de mobilidade urbana. Todos esses investimentos constituem ativos para o Estado e um legado do evento, porém a atuação da AGLO<sup>21</sup> tem foco apenas no uso das estruturas olímpicas e, assim, leva em consideração a Matriz de Responsabilidades. O documento que pauta a atuação da AGLO é o Planejamento de Uso do Legado Olímpico (PUL), elaborado, em sua versão final, pela APO em agosto de 2016<sup>22</sup>.

O objetivo do PUL é apresentar proposições sustentáveis sob aspectos ambientais, sociais e econômicos, tal como previsto na legislação, colaborando com a consolidação do uso sustentável das instalações esportivas após os Jogos. Ou seja, enquanto a Matriz é referente ao período anterior até a realização dos jogos, o PUL é voltado para o período do legado, posterior aos Jogos.

Um ponto de atenção em relação ao PUL é que este foi elaborado durante a gestão da APO; portanto, considera a estrutura consorciada para integração das ações necessárias ao Legado. Porém a AGLO, diferente da APO, é uma autarquia federal e pressupõe atuação apenas da União. Após a mudança para a AGLO, o PUL não foi ajustado<sup>23</sup>, nem foi ele mencionado na Lei nº. 13.474 de agosto de 2017. Em razão de tal lacuna, o TCU, no Acórdão 1662/2017, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, entendeu que a AGLO herdou a competência da APO para gestão do legado olímpico, inclusive no que tange o cumprimento do PUL<sup>24</sup>.

Além do PUL, de competência da AGLO, o Ministério dos Esportes elaborou o Plano de Legado Olímpico, por meio de grupo de trabalho específico, em agosto de 2016. O Plano de Legado do Ministério dos Esportes define as principais diretrizes para o legado dos jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, com foco no Plano Nacional de Desporto e na Rede Nacional de Treinamento.

---

<sup>21</sup> As informações da AGLO estão disponibilizadas em <http://aglo.gov.br/>.

<sup>22</sup> O documento não se encontra disponível nos portais oficiais dos Jogos do Governo Federal e foi obtido por meio do acesso à Ação Civil Pública nº. 0086335-91.2016.4.02.5101.

<sup>23</sup> A última versão do PUL, conforme autos da Ação Civil Pública nº. 0086335-91.2016.4.02.5101 é de 2016. O portal da AGLO não traz nenhum dado, documento ou informação sobre o PUL.

<sup>24</sup> “30.1. A Autoridade de Governança Olímpica (AGLO), vinculada ao Ministério do Esporte, herdou as Arenas 1 e 2, o Velódromo e o Centro Olímpico de Tênis, todos situados no Complexo Olímpico da Barra, para sua gestão própria, além de papel central na adoção de modelo de gestão sustentável de legado olímpico de todas as arenas/equipamentos;”

Uma análise crítica dos documentos — tanto do PUL quanto do Plano do Ministério — nos permite identificar que ambos apresentam: (i) dados desatualizados; (ii) vagueza nas informações; (iii) sobreposição de conteúdo; e (iv) ausência de previsão de mecanismos de cooperação institucionais entre os entes com competências correlacionadas em si. Desde 2016, quando da edição de tais documentos, as informações relacionadas ao legado olímpico no tocante, em especial, à infraestrutura esportiva, não são sistematizadas nem atualizadas pelas entidades competentes.

Localizamos informações oficiais divulgadas acerca do cumprimento do PPPLegado divulgadas em 24 de abril 2015<sup>25</sup>, mas ali não são encontradas com facilidade informações ou dados atualizados relativos às pendências e parcela cumprida de cada projeto. Da mesma forma, o último documento divulgado pela AGLO, referente ao “Balanço do Legado”, em 2018<sup>26</sup>, apenas lista os eventos realizados nos últimos anos nos locais dos Jogos, sem apresentar dados concretos sobre a perspectiva futura de sua utilização, assim como bases normativas para realização de tais eventos.

Dessa maneira, no plano federal não há, atualmente, documentos disponibilizados para acesso público suficientemente atualizados referentes ao PUL — de competência da AGLO, ou ao PPPLegado — de competência do Ministério dos Esportes.

Já nos planos estaduais e municipais o cenário não é mais animador: de acordo com o TCU, é encargo de cada ente federado disponibilizar, via APO (e atualmente via AGLO), o monitoramento das ações previstas no Plano de Políticas Públicas<sup>27</sup>. O TCU considerou que, no momento anterior aos Jogos, os dados divulgados no PPPLegado eram insuficientes, nos três níveis de Governo, incluindo o municipal, pois “as informações que constam das planilhas são genéricas, não apresentando os dados sobre o grau de execução das obras, valores pagos e a pagar, entre outros”<sup>28</sup>. A situação atual não abre alternativas para questão do controle do Plano de Políticas

---

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/plano-de-politicas-publicas>.

<sup>26</sup> BRASIL, Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Balanço do Legado Olímpico. 1ª Edição, 2018. Disponível em: < [http://aglo.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Digital\\_LEGADOOlimpico\\_Web2.pdf](http://aglo.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Digital_LEGADOOlimpico_Web2.pdf)>. Acesso em 08.04.2019, às 10h.

<sup>27</sup> “No caso dos Planos de Políticas Públicas, a APO limita-se a publicar planilhas com informações a ela encaminhadas pelos entes responsáveis, sem maiores detalhes, como dados sobre grau de execução, valores pagos, repasses realizados, e sem realizar nenhum trabalho próprio de acompanhamento e avaliação das situações e mesmo de riscos, especialmente quanto aos prazos e atendimento a necessidades relacionados aos eventos das Olimpíadas”. TCU,

<sup>28</sup> TCU, TC 008.576/2016-5. Acórdão 1644/2016 – Plenário. Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes, DJ 29 de junho de 2016.

Públicas: a AGLO perdeu a sua anterior estrutura consorciada e nem a entidade nem o TCU não definiram como será feito esse controle.

## 2. Os projetos previstos e o cenário hoje

Como vimos, os projetos do PPPLegado não estavam diretamente relacionados aos Jogos e, por isso, não estão, na atual fase “pós-olímpica”, sob a guarda da AGLO. São 27 projetos previstos, em sua maioria de competência municipal, que totalizariam R\$ 24.600.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais) de investimentos. De tal valor, 43% corresponderia à utilização de recursos privados<sup>29</sup>.

Na tabela a seguir, elaborada conforme os últimos dados divulgados, são elencados os projetos previstos para cada ente federado no PPPLegado:

<b>Ente Federado</b>	<b>Projetos Previstos no Plano de Políticas do Legado Data-base: 24 de abril de 2015</b>
Município do Rio de Janeiro	<p><u>Mobilidade</u>  <b>Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)</b>            Investimento: R\$ 1,1 bilhão            Previsão de conclusão: 2º trimestre de 2016</p> <p><b>BRT Transolímpica</b>  <i>Via Expressa</i>            Investimento: R\$ 2,1 bilhões            Previsão de conclusão: 2º trimestre de 2016</p> <p><i>Conexão Magalhães Bastos – Deodoro</i>            Investimento: R\$ 105,9 milhões            Previsão de conclusão: 1º trimestre de 2016</p> <p><b>BRT Transoeste (trecho Alvorada-Shopping Città América e conexão com o Jardim Oceânico)</b>            Investimento: R\$ 114,4 milhões            Previsão de conclusão: 1º trimestre de 2016</p> <p><b>Duplicação do Elevado do Joá</b>            Investimento: R\$ 457,9 milhões            Previsão de conclusão: 2º trimestre de 2016</p> <p><b>Viário do Parque Olímpico</b>            Investimento: R\$ 514,3 milhões            Previsão de conclusão: 1º trimestre de 2016</p> <p><u>Meio Ambiente</u>  <b>Reabilitação Ambiental da Bacia de Jacarepaguá</b>            Investimento: R\$ 369,1 milhões            Previsão de conclusão: 2º trimestre de 2015</p>

<sup>29</sup> ROCHA, Glauter, A economia dos Jogos Rio 2016: bastidores e primeiros impactos, Nota Técnica n. 37, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017, p. 6



	<p><b>Saneamento Zona Oeste – Bacia do Rio Marangá</b> Investimento: R\$ 431 milhões Previsão de conclusão: 2º trimestre de 2016</p> <p><u>Renovação Urbana</u> <b>Porto Maravilha</b> Investimento: R\$ 8,2 bilhões Previsão de conclusão: 2º trimestre de 2016</p> <p><b>Controle de Enchentes da Grande Tijuca</b> <i>Construção dos reservatórios de retenção</i> Investimento: R\$ 404 milhões Previsão de conclusão: 2º trimestre de 2016</p> <p><b>Desvio do Rio Joana</b> Investimento: R\$ 185,9 milhões Previsão de conclusão: 2º trimestre de 2016</p> <p><b>Requalificação urbana do entorno do Estádio Olímpico</b> Investimento: R\$ 115,7 milhões Previsão de conclusão: 1º trimestre de 2016</p> <p><b>Domínio Urbano de Deodoro</b> Investimento: R\$ 51,9 milhões Previsão de conclusão: 1º trimestre de 2016</p> <p><u>Desenvolvimento social</u> <b>Montagem das quatro escolas da Arena do Futuro</b> Após os Jogos, a Arena do Futuro será desmontada e transformada em quatro escolas municipais, cada uma com capacidade para 500 alunos. Três ficarão na região da Barra e Jacarepaguá e uma, em São Cristóvão. Investimento: R\$ 31,2 milhões Previsão de conclusão: 3º trimestre de 2017</p>
Estado do Rio de Janeiro	<p><u>Mobilidade</u> <b>Linha 4 do metrô</b> Investimento total é de R\$ 8,79 bilhões, sendo R\$ 7,63 bilhões do Governo do Estado e R\$ 1,16 bilhão da Concessionária Rio-Barra.</p> <p><b>Revitalização das estações do sistema ferroviário</b> O investimento privado, realizado pela SuperVia, é de R\$ 260 milhões.</p> <p>Meio Ambiente Os projetos de sustentabilidade desenvolvidos pelo Governo do Estado são voltados para a Baía de Guanabara, que será um local de competição, e para as lagoas da região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, que concentram a maior parte das instalações para os Jogos de 2016. O total investido na melhoria da qualidade das águas será de cerca de R\$ 929 milhões.</p>
União Federal	<p>Previsão de R\$264 milhões em três projetos: <b>Novas instalações para o Laboratório Brasileiro de Controle de Dopagem - LBCD</b> <b>Aquisição de novos equipamentos para o LBCD</b> <b>Instalações de treinamento</b></p>

Além dos projetos do PPP Legado há, como destacado em tópico anterior, 47 projetos e ações previstos na Matriz de Responsabilidade para a infraestrutura esportiva<sup>30</sup>. Dentre os que estão sob gestão atual da AGLO, destacamos: a gestão esportiva do Parque Olímpico da Barra (que engloba 22 projetos, incluindo alimentação de energia elétrica, e foi iniciado por meio de uma PPP municipal, conforme veremos adiante); Campo de Golfe Olímpico; e Complexo Esportivo de Deodoro (que abrange 16 projetos, incluindo, também, alimentação de energia elétrica).

Ao lado do Parque Olímpico da Barra, ao qual dedicaremos tópico próprio por se tratar de um projeto originalmente municipal, especial destaque merece o Complexo Esportivo de Deodoro, em função da atuação tanto da União quanto do Município.

Ali, o Ministério da Defesa, por intermédio do Centro de Capacitação Física do Exército (DECEX) herdou o Complexo Olímpico de Deodoro (Centros de Tiro, Hipismo, Hóquei e Pentatlo Moderno, além da Arena da Juventude).

Já em relação às competências municipais, temos que a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer da cidade do Rio de Janeiro (SMEEL) se responsabilizou pela gestão da Arena 3, no Parque Olímpico da Barra, e do Parque Radical, contendo a Pista de BMX e a Canoagem Slalom, nos arredores do Complexo Olímpico de Deodoro.

Presume-se que o Município do Rio de Janeiro tenha interesse em desenvolver os planos para povoamento e promoção do lazer na zona oeste, pois publicou edital de parceria público-privada para a implantação, operação e manutenção do Autódromo Parque da Região de Deodoro (Concorrência Pública nº. 01/2018)<sup>31</sup>. Entretanto, sem negar a importância associada ao projeto em comento, não há no conteúdo dos documentos publicados qualquer referência ao legado olímpico.

No que tange às estruturas olímpicas de Deodoro, a única informação constante no portal da Prefeitura do Rio de Janeiro consiste na indicação do horário de abertura do Parque Radical<sup>32</sup>. Nas mídias da Prefeitura, foi encontrada informação acerca de

---

<sup>30</sup> ROCHA, Glauter, A economia dos Jogos Rio 2016: bastidores e primeiros impactos, Nota Técnica n. 37, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017, p. 6

<sup>31</sup> Os documentos da licitação se encontram disponíveis no portal E-compras Rio: <[http://ecomprasrio.rio.rj.gov.br/editais/banners\\_lista.asp#topo](http://ecomprasrio.rio.rj.gov.br/editais/banners_lista.asp#topo)>. Acesso em 09.04.2019, às 17h.

<sup>32</sup> Dados oficiais obtidos em: <http://prefeitura.rio/web/parqueradical/parqueradical/sobreoparque>. Acesso em 10.04.2019, às 00:30h.

contratação de empresas para prestação de serviço de manutenção no Complexo de Deodoro, porém, não foram localizados os contratos firmados<sup>33</sup>.

Por fim, destaca-se que os projetos de maior impacto de infraestrutura com contratos de longo prazo firmados estavam sob gestão do Município do Rio de Janeiro<sup>34</sup>, e três relevantes projetos municipais foram concretizados por meio da realização de Parceria Público-Privada (PPP). São eles: a revitalização da Zona Portuária (Porto Maravilha), o Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) e a construção do Parque Olímpico da Barra. Todos foram realizados por conta dos Jogos e representavam, portanto parte relevante do legado olímpico previsto. Apesar da relevância, apresentaram dificuldades quanto à continuidade de sua execução, conforme veremos a seguir.

## 2.1 Parque Olímpico da Barra

O contrato municipal de PPP do Parque Olímpico foi firmado em abril de 2012 e teve por objeto a implantação, operação e manutenção do Parque para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. A PPP, que possui a vigência de quinze anos, foi instituída na modalidade de concessão administrativa, adotando-se como remuneração diferentes tipos de contraprestação: pecuniária mensal, pecuniária por conclusão de etapa e contraprestação imobiliária por conclusão de etapa.

Merecem atenção, neste caso, duas particularidades da estrutura econômico-financeira do projeto. Primeiro, a adoção da contraprestação imobiliária, que representou uma inovação nos contratos de concessão do Município. Por meio desta modalidade de contraprestação, ficaria a Prefeitura com o encargo de transferir imóveis de sua titularidade à Concessionária, na medida em que esta concluísse as etapas contratuais. Segundo, a ausência de sistema de garantias — diferentemente do que ocorre com as PPPs do VLT e do Porto Maravilha.

Ocorre que em parte dos imóveis transferidos à Concessionária como contraprestação foram contruídas arenas temporárias para receber os Jogos. Elas

---

<sup>33</sup> Dados oficiais obtidos em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7135102>. Acesso em 10.04.2019, às 00:30h.

<sup>34</sup> Outros projetos relevantes foram executados no Município, porém, não há informações acerca da vigência dos contratos. Os projetos em questão abrangem o BRT Transoeste e Transolímpica; duplicação do elevador do Joá; e Viário da Barra. Tais projetos estão listados no Plano de Políticas Públicas do Legado, em 2015, como “em execução”.

deveriam ser retiradas após a realização dos Jogos, porém permanecem até hoje ocupando irregularmente os terrenos privados.

A mora do Município com os encargos de desmontagem das arenas e da devolução dos terrenos para Concessionária é destacado pelo Ministério Público Federal, que atenta para o impacto da inércia no equilíbrio econômico financeiro do Contrato<sup>35</sup>.

Tanto é assim que o Município do Rio de Janeiro, com aval do Governo Federal e do Ministério dos Esportes, havia modelado uma PPP para cuidar de parte das estruturas do Parque Olímpico, em 2016. O objeto da PPP era, precisamente, a gestão, manutenção e adaptação dos equipamentos públicos do Parque, incluindo obras e prestação de serviços, pelo prazo de 25 anos<sup>36</sup>. O projeto disponibilizado para consulta pública abrangia as Arenas 1, 2 e 3, o Centro Olímpico de Tênis, o Velódromo e as áreas externas. Porém, de acordo com os dados disponibilizados pelo Município, o procedimento encontra-se sem movimentações desde novembro de 2016<sup>37</sup>.

A paralização do projeto pode ser explicada em função do posicionamento do TCU, pois o Acórdão 494/2017, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, entendeu que o projeto municipal não teria sustentabilidade econômica<sup>38</sup>. Além de tal ponto, note-se que a modelagem do projeto municipal se deu antes da superveniência da competência legal da AGLO.

Na visão do TCU, *“mesmo com as contraprestações pecuniárias recebidas, teme-se que as receitas previstas para o concessionário da PPP (locação de espaços, eventos, naming rights e serviços para o COB) não consigam suprir as elevadas despesas com manutenção e reparo”*. Isto porque o TCU considerou o projeto de alta complexidade. Ademais, havia de ser considerada, na época, a responsabilidade do Ministério dos Esportes na elaboração do Plano de Legado, que deveria conter a forma de utilização, o modelo de estrutura, a forma de gestão e as fontes de recursos para

---

<sup>35</sup> Conforme despacho de 04 de outubro de 2018, nos autos do ICP n. 1.30.001.003598/2013-17. Disponível no portal do MPF em: < <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/legado%20olimpico.PDF>>. Acesso em 02.04.2019, às 10h.

<sup>36</sup> Disponível em: <http://prefeitura.rio/documents/2887926/84f7bd2f-64e9-4a08-a277-705424c8631b>. Acesso em 02.04.2019, às 10h.

<sup>37</sup> Conforme dados do portal oficial da Subsecretaria de Projetos Estratégicos, o último andamento da PPP foi referente ao Aviso de Adiamento para 30 de novembro de 2016 da abertura da propostas. Ref.: CONCORRÊNCIA – CEL/PRÓPRIOS/CN-06/2016 Processo: 24/000.129/2016. Disponível em: <<http://prefeitura.rio/documents/2887926/e338e5dd-f861-4f68-a8f0-3cead5facd8f>>, acesso em 07.04.2019, às 12h.

<sup>38</sup> TCU, Processo nº. 010.915/2015-0. Acórdão 494/2017. Rel. Min. Augusto Nardes.

custeio dessas instalações esportivas. Entretanto, aparentemente nenhum desses elementos havia sido definido pelo Ministério<sup>39</sup>. De acordo com o Acórdão do TCU nº 2395/2018,

*“...A Autoridade de Governança Olímpica (AGLO), vinculada ao Ministério do Esporte, herdou as Arenas 1 e 2, o Velódromo e o Centro Olímpico de Tênis, todos situados no Complexo Olímpico da Barra, para sua gestão própria, além de papel central na adoção de modelo de gestão sustentável de legado olímpico de todas as arenas/equipamentos; ... A Secretaria Municipal de Esporte e Lazer da cidade do Rio de Janeiro (SMEEL) herdou a Arena 3, no Complexo Olímpico da Barra, e o Parque Radical, contendo Pista de BMX e Canoagem Slalom, nos arredores do Complexo Olímpico de Deodoro.”.*

Em relatório de monitoramento do TCU acerca da utilização das arenas, há informação prestada pelo Município sobre a assinatura de termo de cessão de uso parte dos ativos olímpicos para o Ministério dos Esportes<sup>40</sup>. Nessa linha, três entidades, atualmente, realizam a gestão direta dos ativos de estrutura esportiva.

O mencionado Acórdão determinou que o Ministério dos Esportes e o Município do Rio apresentassem, em conjunto, uma solução definitiva à questão das Arenas. A solução apresentada foi a Contratação do BNDES de estudos técnicos para a realização da modelagem de Concessão/PPP para a operação das instalações (que envolvem tanto as da AGLO quanto as do Município).

Assim é que, em novembro de 2018, o BNDES publicou o Pregão Eletrônico de nº 48/2018, cujo objetivo foi a contratação de consultoria especializada para a estruturação de modelo de PPP para a operação do Parque Olímpico<sup>41</sup>. A realização do Pregão pelo BNDES foi respaldada por determinação anterior da AGLO. A autarquia, por meio de decisão do Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) da

---

<sup>39</sup> TCU, Processo nº. 010.915/2015-0. Acórdão 494/2017. Rel. Min. Augusto Nardes.

<sup>40</sup> “8.14.Observam que no segundo semestre de 2016 a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro não foi bem sucedida em sua tentativa de fazer a concessão do Parque Olímpico da Barra à iniciativa privada por meio de Parceria Público-Privada PPP e, conseqüentemente, em 23 de dezembro de 2016, assinou Termo de Cessão de Uso, ou seja, transferiu a posse de algumas arenas esportivas (Arenas Cariocas 1 e 2, Velódromo e Centro Olímpico de Tênis) para o Ministério do Esporte, o qual está atualmente responsável pela gestão e pela definição da futura utilização dessas instalações esportivas” TCU, Processo nº. 010.915/2015-0. Acórdão 2.395/2018 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler.

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/licitacoes-contratos/licitacoes/pregoes-eletronicos/pregoes-eletronicos-2018>. Acesso em 05.04.2019, às 12h.

Presidência da República, teve autorização para realização da estruturação do projeto via certame a ser realizado pelo BNDES, conforme informações oficiais<sup>42</sup>. No entendimento refletido na auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) acerca da atuação da AGLO, a justificativa para o envolvimento do BNDES foi a falta de aparelhamento da autarquia para elaboração do projeto do legado para os ativos de sua responsabilidade<sup>43</sup>.

De acordo com o Termo de Referência, os serviços a serem prestados pelo futuro contratado abrangem: (i) gerenciamento de projetos; (ii) avaliação comercial; (iii) plano de negócios; (iv) indicadores de desempenho; (v) assessoria jurídica; (vi) estudos de engenharia; (vii) relatório para decisão do modelo de negócios e (viii) relatório final consolidado.

Embora o certame tenha sido realizado em 10 de dezembro de 2018<sup>44</sup>, o Ministério Público Federal recomendou a interrupção do processo de modelagem pelo BNDES<sup>45</sup> em 04 de fevereiro de 2019. Não localizamos informações oficiais quanto ao cumprimento da solicitação ministerial.

Note-se, ainda, que a chamada “Arena do Futuro” não foi abrangida pelo Edital do BNDES, ora suspenso pelo MPF. Inicialmente, a estrutura da arena temporária seria destinada à construção de escolas, mas não se sabe ao certo o desfecho desse projeto.

Diante desse cenário, não é exagero dizer que a ausência de medidas para concretização do PPPLegado, seja via Município, AGLO ou Ministério dos Esportes,

---

<sup>42</sup> “Uma das justificativas utilizadas para desestatização seria a falta de pessoal para exercer o trabalho na Aglo”. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-02/parceria-com-bndes-foi-aprovada-por-conselho-diz-aglo>. Acesso em 09.04.2019, às 11h.

<sup>43</sup> “Para a adoção de modelo gestão de longo prazo do Parque Olímpico da Barra da Tijuca, verificou-se decisão governamental no sentido de firmar uma parceria entre o Ministério do Esporte e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) com a contratação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) devido à alegada falta de estrutura da AGLO para tratar o tema. Assim o Banco, responsabilizou-se por estruturar o projeto de desestatização, compreendendo o planejamento prévio, a elaboração de termos de referência, a contratação de consultorias técnicas especializadas, o acompanhamento da elaboração de estudos técnicos e jurídicos e a elaboração do Edital de Licitação, da minuta de Contrato e seus Anexos, bem como por realizar certame licitatório, que compreende o auxílio na realização de audiências e consultas públicas, inclusive a contratação da instituição responsável pelo leilão de desestatização”. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, Relatório nº: 201800688 - Unidade Auditada: Autoridade de Governança do Legado Olímpico, 2017, p. 12

<sup>44</sup> Conforme dado disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/1bc5d108-c35f-46fb-8c33-3bdd4ed5c44c/PE-48-2018-aviso-de-adiamento.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mtgW4v4>. Acesso em 09.04.2019, às 11h.

<sup>45</sup> “No Rio, MPF pede que BNDES suspenda acordo relativo ao Parque Olímpico da Barra”, disponível em: <https://esportes.estadao.com.br/noticias/geral/no-rio-mpf-pede-que-bndes-suspenda-acordo-relativo-ao-parque-olimpico-da-barra,70002703714>. Acesso em 09.04.2019, às 11h.

apenas agrava o potencial de oneração dos cofres públicos — afinal, esses, cedo ou tarde, poderão ser obrigados a indenizar a Concessionária pela ocupação irregular de seus terrenos. Ademais, o abandono das arenas do Parque Olímpico afeta negativamente o desenvolvimento social do município, que fica sem qualquer perspectiva de usufruir dos planejados benefícios decorrentes das desmontagens das arenas.

## 2.2. O VLT

Outra PPP municipal vocacionada ao legado de infraestrutura é a do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT). O projeto compõe um dos planos para a revitalização da Região Portuária e foi constituído na modalidade de Concessão Patrocinada. Ou seja, a sua estrutura financeira pressupõe pagamento de contraprestação pública e o repasse das tarifas pagas pelos usuários do serviço.

Apesar de se encontrar em operação nas linhas 1 e 2 e contar com alto índice de aprovação dos usuários, o serviço vem enfrentando problemas contratuais, referentes ao cumprimento de obrigações por parte do Poder Concedente. Segundo as notícias veiculadas, os entraves vão desde a inobservância das regras de repartições de riscos relacionados à demanda até inadimplência de contraprestações públicas pecuniárias.

A integração do VLT com o sistema do “bilhete único carioca”, por exemplo, é um fator que impacta a demanda – e, por consequência, a receita da PPP — e, até o momento, não foi realizada pelo Município<sup>46</sup>. Além disso, a PPP, assim como o Porto Maravilha, encontra problemas de cumprimento das obrigações pecuniárias do Poder Concedente, seja no pagamento da contraprestação pública, seja na recomposição das garantias contratuais. Essa seria a razão pela qual a operação da Linha 3, que liga a Central do Brasil ao Aeroporto Santos Dumont, ainda não foi iniciada, embora as obras estejam concluídas<sup>47</sup>.

## 2.3. O Porto Maravilha

---

<sup>46</sup>Conforme notícia veiculada em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/09/06/integracao-do-bilhete-unico-intermunicipal-passa-a-valer-no-vlt-do-rio-a-partir-de-segunda.ghml>, acesso em 10.04.2019, às 10h.

<sup>47</sup>Conforme notícia veiculada em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2019/01/5611225-linha-3-do-vlt-esta-pronta--mas-atraso-em-repasses-da-prefeitura-trava-inauguracao.html#foto=1>, acesso em 10.04.2019, às 10h.

A revitalização da Região Portuária do Rio foi uma das obras preparatórias dos Jogos de maior visibilidade, visto que uma grande área central da cidade foi substancialmente modificada. Para viabilizar o Projeto, o Município do Rio de Janeiro criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP)<sup>48</sup>. A CDURP tem natureza de sociedade de economia mista, unicamente com o objetivo de viabilizar e executar concessões, contratos e parcerias para a revitalização da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU)<sup>49</sup> da Região do Porto do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, a primeira PPP instituída pela CDURP foi a do Porto Maravilha, tendo por objeto a revitalização, operação e manutenção da AEIU Portuária do Município. O empreendimento possui como função primordial a promoção do uso social, turístico, cultural e de lazer, além de fomentar a valorização imobiliária da região. A PPP foi firmada em novembro de 2010 com a Concessionária Porto Novo S/A<sup>50</sup>, na modalidade de concessão administrativa.

Após os Jogos, o Projeto do Porto Maravilha foi negativamente impactado pela ausência dos repasses públicos especialmente para o pagamento da contraprestação pública e composição do sistema de garantias<sup>51</sup>. Os recursos a serem utilizados para o projeto seriam oriundos da exploração imobiliária da região, por meio da venda de CEPACs (Certificados do Potencial Adicional de Construção). Com a emissão dos títulos, o adquirente obtém direitos adicionais de construção, nas áreas definidas pelas Operações Urbanas, o que é o caso da região. A Lei Municipal Complementar 101/2009 ampliou, então, o potencial construtivo na área ao instituir uma Operação Urbana Consorciada e se utilizar da emissão de CEPACs.

Para viabilizar a garantia da contraprestação por parte do Poder Concedente (de dez milhões de reais mensais) foi constituído um Fundo de Investimento Imobiliário

---

<sup>48</sup> A autorização para criação da CDURP foi estabelecida por meio da Lei Municipal Complementar de nº 102, de 23 de novembro de 2009. “Art. 1º Fica o Poder Executivo municipal autorizado a constituir pessoa jurídica, sob a forma de sociedade por ações, na modalidade sociedade de economia mista, a ser controlada pelo Município e denominada Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro—CDURP, para o fim específico de: (...)”

<sup>49</sup> Segundo o Plano Diretor, a Área de Especial Interesse Urbanístico é uma área submetida a regime urbanístico específico, relativo a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e formas de controle que prevalecerão sobre os controles definidos para as Zonas e Subzonas que a contêm.

<sup>50</sup> Sociedade de Propósito Específico formada pela Construtora OAS Ltda., Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.

<sup>51</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/sem-repasses-desde-janeiro-concessionaria-suspende-obras-na-zona-portuaria-21489095>, acesso em 10.04.2019, às 10h.



(FII)<sup>52</sup>. A composição do fundo adviria da venda das CEPACs. A opção do Município do Rio de Janeiro, por meio da CDURP foi leiloar o bloco de CEPACs de uma só vez. O vencedor do leilão foi o FGTS, com lance de 3,5 bilhões de reais<sup>53</sup>. A expectativa é que a valorização dos CEPACs no tempo fosse capaz não somente de arcar com os custos do Porto Maravilha, como também gerar rendimentos a favor do FGTS. No caso do Porto Maravilha, a falha do sistema foi a crise no mercado imobiliário que impactou a cidade, resultando na baixa alienação de CEPACs e impossibilidade de cumprimento das obrigações financeiras da PPP<sup>54</sup>.

### **3. A dificuldade de contruir um diagóstico.**

#### **3.1. O balanço do IPEA e da AGLO**

As intercorrências relativas aos projetos do legado olímpico não são exclusivas do ordenamento brasileiro: outras cidades olímpicas passaram por desafios pós-olimpíadas. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 2017, mostram que a experiência olímpica do Rio de Janeiro foi similar à de Barcelona, cidade olímpica em 1992, à de Atenas, em 2004. A similaridade em questão se deu pelo fato de, nas três cidades, ter sido necessário um alto investimento em infraestrutura urbana, além do investimento em infraestrutura olímpica<sup>55</sup>. A realização do evento foi utilizada, então, como mecanismo propulsor da infraestrutura nas três cidades<sup>56</sup>.

Entre Rio de Janeiro e Atenas, as semelhanças são ainda maiores considerando o contexto pós-olimpíadas. Uma preocupação notável na realização das olimpíadas na Grécia, assim como no Brasil, era, justamente, a falta de logística na mobilidade urbana

---

<sup>52</sup> Contrato de PPP do Porto Maravilha: “37.2.1 Em garantia ao cumprimento de suas obrigações, o Poder Concedente outorgara a Concessionaria garantia fiduciária de pagamento, consistindo na cessão fiduciária dos recebíveis associados as quotas por ela subscritas no FII (“Garantia Publica”). Dessa forma, e simultaneamente a assinatura do Contrato de PPP, o Poder Concedente firmara com a Concessionaria o contrato de cessão fiduciária. A Garantia Publica poderá ser acionada pela Concessionaria (inclusive diretamente por seu financiador, nos termos do Contrato de PPP) caso o FII venha a inadimplir, total ou parcialmente, com relação a atribuição de pagamento da Contraprestação Publica, considerando-se inadimplemento para fins deste item o não pagamento em ate 90 (noventa) dias contados da data de seu vencimento”.

<sup>53</sup> Conforme dados do Porto Maravilha, disponíveis em: <http://portomaravilha.com.br/artigosdetalhes/cod/10>.

<sup>54</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/zona-portuaria-do-rio-e-a-que-mais-tem-predios-desocupados-na-cidade.ghtml>, acesso em 10.04.2019, às 10h.

<sup>55</sup> ROCHA, Glauber, A economia dos Jogos Rio 2016: bastidores e primeiros impactos, Nota Técnica n. 37, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017, p. 5

<sup>56</sup> KASIMATI, Evangelia, Post-Olympic Use of the Olympic Venues: The Case of Greece, Athens Journal of Sports, Volume 2, Issue 3, Sep. 2015, pp 167-184, p. 169

e os congestionamentos na cidade, que poderiam ser minimizados por meio de investimentos. Tanto que, no momento da candidatura, a Grécia explorou a melhoria nos transportes como uma meta a ser alcançada para as Olimpíadas<sup>57</sup>. A situação do Brasil e do Rio de Janeiro, quase três anos depois da realização do evento, é também de crise.

Segundo análise do IPEA, os projetos tanto da Matriz de Responsabilidades, (relacionados às estruturas olímpicas), quanto do Plano de Políticas Públicas do Legado (mais amplos) foram executados, salvo aqueles relativos à despoluição da Baía de Guanabara<sup>58</sup>. O tom positivo da avaliação do IPEA, entretanto, desconsidera dois elementos relevantes: a aderência das obras realizadas aos projetos previstos, bem como a sustentabilidade futura dos projetos previstos na Matriz de Responsabilidades, no Plano de Políticas Públicas do Legado Olímpico, no Planejamento de Uso do Legado e no Plano de Legado do Ministério dos Esportes.

Além da análise do IPEA, o último documento divulgado pela AGLO se denomina, como mencionado, “Balanço do Legado”, publicado em 2018, o qual lista as atividades realizadas na área do Parque Olímpico da Barra e do Complexo Esportivo de Deodoro até o momento<sup>59</sup>. No Parque Olímpico da Barra, o documento lista as iniciativas realizadas, em sua maior parte eventos<sup>60</sup>, bem como iniciativas ligadas ao esporte desenvolvidas na área<sup>61</sup>. Em Deodoro, o documento também descreve os eventos e iniciativas esportivas realizadas<sup>62</sup>. Quanto ao legado urbano, o balanço

---

<sup>57</sup> KASIMATI, Evangelia, Post-Olympic Use of the Olympic Venues: The Case of Greece, *Athens Journal of Sports*, Volume 2, Issue 3, Sep. 2015, pp 167-184, p. 174

<sup>58</sup> ROCHA, Glauter, A economia dos Jogos Rio 2016: bastidores e primeiros impactos, Nota Técnica n. 37, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017, p. 7

<sup>59</sup> BRASIL, Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Balanço do Legado Olímpico. 1ª Edição, 2018. Disponível em: < [http://aglo.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Digital\\_LEGADOOlimpico\\_Web2.pdf](http://aglo.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Digital_LEGADOOlimpico_Web2.pdf)>. Acesso em 08.04.2019, às 10h.

<sup>60</sup> Cirque du Soleil, Rock in Rio e Game XP, Jogo Internacional de Futsal Feminino, Abu Dhabi Grand Slam Jiu-Jitsu World Tour, Campeonato Pan-Americano de Caratê, Cross Fit Games 2018, a etapa das Eliminatórias da Copa do Mundo de Basquete Masculina Brasil e Venezuela, o Campeonato SulAmericano de Badminton; dentre outros, cf. BRASIL, Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Balanço do Legado Olímpico. 1ª Edição, 2018. Disponível em: < [http://aglo.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Digital\\_LEGADOOlimpico\\_Web2.pdf](http://aglo.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Digital_LEGADOOlimpico_Web2.pdf)>. Acesso em 08.04.2019, às 10h, p. 36 e seguintes.

<sup>61</sup> Instituto Reação; Luta: Escola da Vida; Centro de Treinamento da Arena 2; atividades gratuitas para até 1.500 crianças e adolescentes de até 14 anos, como aulas de ginástica, música e teatro na Arena 3; dentre outros.

<sup>62</sup> BRASIL, Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Balanço do Legado Olímpico. 1ª Edição, 2018. Disponível em: < [http://aglo.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Digital\\_LEGADOOlimpico\\_Web2.pdf](http://aglo.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Digital_LEGADOOlimpico_Web2.pdf)>. Acesso em 08.04.2019, às 10h, p. 88: “Durante o modo legado, 131 eventos foram realizados no Complexo Esportivo de Deodoro com

descreve as transformações realizadas no Município do Rio de Janeiro, sem expor a regulamentação aplicável aos projetos<sup>63</sup>.

Em resumo, o Balanço do Legado da AGLO foca mais na dimensão da política pública de esportes atrelada à infraestrutura do que à gestão dos ativos públicos, sejam eles olímpicos ou de legado urbano. A visão do documento é apenas descritiva quanto às iniciativas, sem especificar planos, programas, normas ou outros instrumentos que respaldam a descrição realizada. Desse modo, o que se aplica no tocante ao desenvolvimento futuro do legado é o PUL e o Plano de Legado do Ministério dos Esportes.

Embora o Balanço apresente só a dimensão positiva do legado, as notícias veiculadas pela mídia alertam quanto à falta de ação do Poder Público. As notícias veiculadas<sup>64</sup> tratam sobre a deterioração das instalações esportivas e da ausência de controle por parte da AGLO em relação às estruturas. O relatório de auditoria do Ministério dos Esportes, correspondente ao exercício de 2017, indicou que a AGLO carece de melhores mecanismos de controle e implementação de projetos, mas concluiu pela regularidade das atividades prestadas, tendo em vista que a entidade estava apenas há um ano em funcionamento<sup>65</sup>.

No mesmo sentido que o relatório do Ministério dos Esportes, o Ministério Público Federal<sup>66</sup> e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro<sup>67</sup> se

---

destaque para o Campeonato Mundial de Canoagem, Campeonato Brasileiro de Carabina, Rifle e Pistola, Seletivo Brasileiro para a o Campeonato Mundial em Munich, Etapas do Campeonato Brasileiro de Tiro ao Prato, 2ª Copa Sul-Americana de Tiro e etapas do Campeonato, entre outros. Para 2019, estão em negociação a realização da Copa do Mundo de Tiro e os Sul-americanos de Hóquei Sobre Grama”.

<sup>63</sup> Cita como projetos centrais: o Museu do Amanhã; o Parque Madureira; Saneamento no entorno do Complexo de Deodoro; Aumento da Rede Hoteleira; Legado de Transporte (BRT, VLT e Aeroportos).

<sup>64</sup> A título de exemplo: <https://oglobo.globo.com/esportes/legado-de-arenas-olimpicas-ainda-convive-com-subaproveitamento-incerteza-21667966>; <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-segue-questionando-a-administracao-do-legado-olimpico>; <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-segue-questionando-a-administracao-do-legado-olimpico>

<sup>65</sup> No que se refere ao funcionamento dos controles internos administrativos existentes na Autarquia, em especial quanto à suficiência desses controles para mitigar riscos e garantir, com razoabilidade, a confiabilidade necessária das informações produzidas, a obediência às leis e aos regulamentos que a regem, bem como a salvaguarda dos recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano, verifica-se que, em vista da recente criação da autarquia, é necessário melhorar os controles existentes, bem como implementar novos controles, incluindo uso de sistemas que permitam avaliar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos e da governança pública. Parecer de Auditoria nº 1/2018/AGLO/ACI/PR-AGLO/AGLO. Processo 58021.000112/2018-30. Ministério do Esporte. Acesso em <[http://aglo.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/SEI\\_ME-0248846-Parecer.pdf](http://aglo.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/SEI_ME-0248846-Parecer.pdf)>

<sup>66</sup> <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/legado-olimpico-relatorio-mpf-da-atual-situacao-do-legado-replica-na-acp-acordao-tcu-relatorio-tcu-voto-do-relator-tcu/mpf-relatorio-parte-1>

<sup>67</sup> <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cespo/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2017/apresentacao-do-tcmrj>

pronunciaram quanto à insuficiência da gestão do legado olímpico. Nas respectivas análises das manifestações, restou configurada a deterioração das estruturas e a falta de planejamento quanto ao futuro do legado.

Tanto em nível federal<sup>68</sup> quanto municipal<sup>69</sup> há previsão de recursos para as entidades competentes para gestão do legado nos orçamentos anuais de 2019. No âmbito federal, R\$130 milhões são disponibilizados pela AGLO como despesa corrente; R\$4 milhões são de investimentos. No municipal, são previstos mais de R\$13 milhões para a Subsecretaria do Legado Olímpico. Desse valor, cerca de R\$5 milhões é destinado ao pagamento da PPP do Parque Olímpico e o restante do valor se destina à manutenção do local, programas de esportes e outras despesas.

A previsão orçamentária, nesse sentido, indica movimentação das entidades na gestão do legado, sem resultar, necessariamente, na concretização do PUL e no Plano de Legado do Ministério dos Esportes. A falta de transparência, desatualização de dados e a dispersão das informações dificulta o diagnóstico conjuntural acerca do tema. Apesar da obscuridade, é possível constatar a inércia do Poder Público em efetivamente concretizar um cronograma de atuação para legado, com a cooperação dos entes envolvidos, para o aproveitamento das estruturas resultantes dos Jogos. É preciso transpassar a generalidade de documentos como o do Balanço para, no seu lugar, buscar um planejamento real e aderente à atual situação do legado olímpico.

### 3.2. A falta de informações

O dever de publicidade dos atos do poder público está previsto na Lei de Acesso à Informação em seu art. 3º, II<sup>70</sup> e é derivado do dever de publicidade dos atos

---

68 Dados gerados em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/despesas?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&palavraChave=legado&de=2019&ate=2019&colunasSelecionadas=ano%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CcategoriaEconomico%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CorcamentoInicial%2CorcamentoAtualizado%2CorcamentoRealizado%2CpercentualRealizado>

<sup>69</sup> Dados disponível em: < [http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei6481\\_2019-vol01.pdf](http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei6481_2019-vol01.pdf)>. Acesso em 10.04.2019, às 14h.

<sup>70</sup> Brasil, Lei nº 12.527/2011: “Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: (...) II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;”

do Poder Público, previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988<sup>71</sup>. Na esteira das normas, os atos de interesse público devem ser disponibilizados espontaneamente pelo Poder Público, sem que houvesse a necessidade de uma demanda formal e procedimental para tanto. É o que se chama de dever de transparência ativa. No que tange à publicidade, há diversos trabalhos que destacam a necessidade de desenvolvimento da cultura da transparência no Brasil, mas que não tratam diretamente da qualidade da informação que é prestada pelo Poder Público<sup>72</sup>.

A carência da divulgação de dados atualizados e de informações disponibilizadas de maneira efetiva no ponto de vista qualitativo implica dificuldade em entender e diagnosticar a real situação do legado olímpico. A realização da transparência não pressupõe apenas a disponibilização da informação, mas também a garantia de seu caráter qualitativo, claro, atual e inteligível<sup>73</sup>.

Conforme destacado desde a introdução e ao longo do presente trabalho, verificou-se que o acesso à informação é o principal obstáculo enfrentado na construção do histórico de informações acerca do legado olímpico. A ausência do cumprimento da publicidade pelos entes e órgãos da Administração Pública foi reconhecida como um fator preocupante, na opinião do Ministério Público Federal<sup>74</sup> e do Tribunal de Contas da União<sup>75</sup>, órgãos de controle diretamente envolvidos no legado olímpico.

Os meios eletrônicos que contém os dados referentes aos projetos e aos planos de legado se encontram desatualizados. Os meios de acesso possuem pouca clareza sobre onde encontrar as informações procuradas ou as maneiras de obtê-las. Além disso, os portais eletrônicos oficiais, de todos os níveis federativos, estão frequentemente fora do ar, os direcionamentos falham com frequência, as informações estão desatualizadas e os mecanismos de busca são ineficientes. O portal da AGLO, por exemplo, contém

---

<sup>71</sup> CRFB/88, art 5º, XIV e XXXIII; art. 37, §3, II; art. 49, IX; art. 84, XI e XXIV; art. 74, I e II; e art. 216, §2.

<sup>72</sup> BARCELLOS, Ana Paula de, Acesso À Informação: Os Princípios da Lei nº 12.527/2011, Quaestio Juris, vol. 08, nº. 03, Rio de Janeiro, 2015, p. 1751

<sup>73</sup> BARCELLOS, Ana Paula de, Acesso À Informação: Os Princípios da Lei nº 12.527/2011, Quaestio Juris, vol. 08, nº. 03, Rio de Janeiro, 2015, p. 1751

<sup>74</sup> Conforme petição inicial da Ação Civil Pública nº. 0086335-91.2016.4.02.5101.

<sup>75</sup> TCU, TC 008.576/2016-5. Acórdão 1644/2016 – Plenário. Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes, DJ 29 de junho de 2016. “No tocante ao controle e divulgação das despesas para a realização dos Jogos no Brasil, verificou-se que o conteúdo e o formato das informações merece ser reavaliado, especialmente em razão da não consideração e da não divulgação de alguns gastos e da não separação entre despesas correntes, que correspondem mais propriamente ao custo dos Jogos, e despesas de capital, que devem ter como contrapartida bens que produzirão benefícios após o evento”.

falhas em grande parte dos *hiperlinks* de direcionamento, os quais resultam em páginas não encontradas – a aba “legado” é um dos exemplos mais crítico<sup>76</sup>.

No âmbito municipal, a maior dificuldade no acesso às informações dos projetos de infraestrutura do legado está na busca pelos contratos públicos e seus desdobramentos. Através da consulta disponibilizada em meio eletrônico, não se tem informações claras acerca da execução contratual – se houve elaboração de aditivos, se os contratos se encontram em vigor, dentre outros dados essenciais para compreensão da situação.

Quanto ao Estado do Rio de Janeiro, no canal do “Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão”, o cenário não se mostra diferente. Durante as pesquisas desenvolvidas para o do presente trabalho, solicitaram-se informações ao Estado do Rio de Janeiro acerca de duas questões, quais sejam: i) a restauração das Lagoas da Barra da Tijuca e Jacarepaguá; ii) contratos e ações sobre as obras de Saneamento Básico da Barra da Tijuca, Recreio e Jacarepaguá.

O protocolo do pedido de informações foi realizado no dia 24 de outubro 2018<sup>77</sup> e foi respondido de forma fragmentada e insuficiente. A resposta acerca da restauração das Lagoas da Barra da Tijuca e Jacarepaguá foi prestada dentro do prazo legal, de vinte dias prorrogados por mais dez. No entanto, a informação prestada foi extremamente insatisfatória, restringindo-se a informar que o contrato com o Consórcio Lagunar havia sido rescindido em 19 de junho 2018 “por insuficiência de recursos estaduais”. A segunda informação, por sua vez, foi prestada com quase dois meses de atraso. Nos esclarecimentos, foi mencionada a existência de processo regulatório em trâmite perante a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA), sem que fosse especificado o objeto deste ou a situação em que se encontra o projeto de Saneamento das Regiões.

Desse modo, o que ocorre, na maioria dos casos, é a busca por informações em fontes secundárias, como autos de ações protocoladas pelo Ministério Público, decisões do Tribunal de Contas, portais não oficiais e mídia geral. Entende-se que a medida central para a clarificação da situação atual do legado olímpico é a sistematização

---

<sup>76</sup> A tentativa de acesso foi realizada todos os dias, durante o período de 02.04 a 10.04.2019, no portal <http://www.apo.gov.br/>. A mensagem de retorno, no momento do acesso, é “*Desculpe o incômodo, mas nosso site ainda está em construção. Visite-nos em breve!*”.

<sup>77</sup> Protocolo de n.º. 3197/2018 e n.º.3.198/2018 do Serviço eletrônico de Informações ao Cidadão do Estado do Rio de Janeiro.

adequada das informações pelos entes envolvidos e pela AGLO. A atual conjuntura de ausência de concentração de dados atualizados impossibilita a realização da análise global do legado olímpico.

#### **4. O legado olímpico como política pública e o papel do Direito**

A realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Rio de Janeiro exigiu não apenas o esforço executivo para a viabilização das obras, mas também a preparação de um marco regulatório voltado para o evento. A existência de uma regulação específica para os projetos de infraestrutura olímpica foi essencial para o desenvolvimento das transformações urbanas na cidade do Rio de Janeiro. Tais normas envolvem o exercício do poder estatal de ordenação do ambiente urbanístico, bem como na coordenação das políticas voltadas para a concretização das metas relacionadas ao compromisso olímpico.

O protagonismo do direito administrativo na revisão e criação do marco regulatório dos Jogos se dá com base na característica deste como um meio de “*viabilização, de efetivação, do exercício do poder*”<sup>78</sup>. Giulio Napolitano considera como papel da Administração Pública na efetivação de direitos a atuação conforme as escolhas coletivas dos cidadãos, coordenando o aparato burocrático e compreendendo que existe uma pluralidade de missões no direito administrativo. Este serviria para conferir ao setor público de modo geral os instrumentos necessários para sua atuação e exercício de suas funções<sup>79</sup>.

Lado a lado ao direito administrativo, está o campo de estudo de políticas públicas — aqui entendida como programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo, A Bipolaridade do Direito Administrativo e sua superação, In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Contratos Públicos e Direito Administrativo, São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 374.

<sup>79</sup> NAPOLITANO, Giulio. La logica del diritto amministrativo. 2ª ed. Bologna: Ed. Mulino, 2017, p. 50-51

<sup>80</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari, Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 241.

Há uma ampla gama de definições adotadas pelos estudiosos para o termo “política pública”<sup>81</sup>. Isto porque o conceito de política pública representa o resultado da inclusão de diversas variáveis em sua concepção, as quais encontram um denominador comum no papel do Estado pautado na atuação político-normativa-constitucional.

Tendo em vista o presente estudo de caso, como a nomenclatura do próprio documento da Autoridade Pública Olímpica deixa claro, o legado olímpico é uma política pública, de tal modo que a associação entre direito e políticas públicas é essencial para compreensão do tema. Deve-se, a partir das normas e da estruturação dos projetos do Poder Executivo, analisar o ciclo de políticas públicas do legado olímpico, o que compreende, no presente momento, a etapa de controle primordialmente.

Para compreender o atual *status* do legado olímpico de infraestrutura, dentro da etapa de controle, é importante compreender as normas que sustentam a evolução da política pública. Grande parte das normas foi editada a nível municipal, considerando as transformações urbanas do Município do Rio de Janeiro. Foram diversos eixos de normas, especificamente elaboradas para a realização dos Jogos, a fim de viabilizar a ocorrência do evento<sup>82</sup> e a estruturação da infraestrutura do Plano de Políticas Públicas do Legado.

O exemplo mais relevante dentre as normas estruturantes dos projetos olímpicos é o caso do Porto Maravilha e do VLT. Para construção de ambos empreendimentos na região central, pudemos identificar a edição da Lei Complementar

---

<sup>81</sup> CHRISPINO, Alvaro, Introdução ao estudo das Políticas Públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2016, p.17 e p. 59

<sup>82</sup> Dentre as leis municipais relevantes: Lei Complementar nº 139/2014: Fixa a obrigatoriedade de preferência na contratação de empresas com sede no Município ou no Estado do Rio de Janeiro com vistas à realização das Olimpíadas de 2016 e dá outras providências; Lei nº 5.924/2015: Estabelece regras especiais para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016; Decreto nº 36.111/2012: Declara a Cidade do Rio de Janeiro CIDADE OLÍMPICA e dá outras providências; Decreto nº 35.859/2012: Dispõe sobre a consolidação da estrutura organizacional da Empresa Olímpica Municipal - EOM e dá outras providências; Lei nº 5.230/2010: Institui incentivos e benefícios fiscais relacionados com a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e dá outras providências; Decreto nº 34.802/2011: Dispõe sobre a inclusão do projeto de implantação e manutenção do "Parque Olímpico Rio 2016" no programa municipal de parcerias público-privadas - PROPAR-Rio; Lei nº 5.283/2011: Dá o nome de Parque Olímpico Jornalista Armando Nogueira a toda área do Autódromo Internacional Nelson Piquet e do Complexo Esportivo Cidade dos Esportes localizados na Avenida Embaixador Abelardo Bueno, s/nº - Barra da Tijuca; Decreto nº 36.414/2012 Desafeta as áreas que menciona e aprova o PAA 12.379/ PAL 48.085 para remembramento e loteamento da área do Parque Olímpico – XXIVª Região Administrativa – Barra da Tijuca; Lei Complementar nº 133/2013: Institui a Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de abrangência delimitada na Operação, permite a Transferência de Potencial Construtivo, institui Conselho Consultivo e dá outras providências.



nº. 101/2009, destinada à criação de uma Operações Urbana Consorciada (OUC)<sup>83</sup>. Conforme José Afonso da Silva, as operações urbanas têm por finalidade a promoção da melhoria de determinada região, por meio de estruturação legal, com a responsabilidade central de criação e coordenação atribuída ao Poder Público Municipal<sup>84</sup>. O Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.527/01) é a norma a nível nacional que regulamenta do tema das OUC<sup>85</sup>.

No caso da área do Porto Maravilha, o Plano Diretor da cidade do Rio foi alterado pela Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009. O objeto da criação da OUC do Porto foi, nos termos do art. 2º, de promover a reestruturação urbana da região, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região do Porto, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região. O principal componente da OUC do Porto foi a implantação do VLT na área central, além da reurbanização de toda região, o que inclui a demolição do elevado da perimetral e a construção de túneis para ampliação das vias. Todas as modificações foram previstas no Anexo II da Lei Complementar em referência.

Podemos entender que as políticas públicas são concebidas como ciclos, compostos por uma sequência de etapas que perpassam a sua formulação, execução e controle<sup>86</sup>. A alteração do marco regulatório e a execução das obras do legado olímpico estão associados às etapas de formulação e execução da política pública, as quais representam o movimento vivenciado até a realização dos Jogos em 2016.

---

<sup>83</sup> Art. 1.º Esta Lei Complementar institui a Operação Urbana Consorciada - OUC da região do Porto do Rio de Janeiro, na Área de Especial Interesse Urbanístico –AEIU criada nesta Lei Complementar, que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pelo Município e demais entidades da Administração Pública Municipal, com participação de proprietários, moradores, usuários e investidores, como objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental de parte das Regiões Administrativas I, II, III e VII, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro.

<sup>84</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 5ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2008, p. 367

<sup>85</sup> Em seu art. 32, §1º, dispõe que a OUC é um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. Para sua constituição, é também exigido um plano de operação urbana consorciada, nos termos do art. 33.

<sup>86</sup> No original: “Certaines étapes peuvent être purement et simplement omises (volontairement ou non), et de nombreuses décisions sont prises sans que l’on puisse identifier une phase de définition du problème. Parfois même, la mise en œuvre est entamée avant que la décision soit prise formellement.”. MULLER, Pierre. Les politiques publiques. 10ª ed. Collection Que sais-je?. Paris: Presses Universitaires de France – PUF, 2013, p. 13.

O momento atual, por sua vez, é focado na perspectiva do controle. Com base nas normas, compromissos firmados e nos documentos da Matriz de Responsabilidades e do Plano de Políticas Públicas, deve-se empreender a análise da atual conjuntura do legado, a fim de exigir do Poder Público a sua implementação integral.

O equilíbrio no estudo de políticas públicas de modo geral e na proposição de soluções se pauta no balanço entre elementos técnico-gerenciais e a questão política<sup>87</sup>. Uma ou outra, de maneira isolada, não será apta a resolver os problemas concretos de ineficiência de setores da máquina pública. Desse modo, os instrumentos jurídicos tradicionais e inovadores podem se prestar a encontrar solução para questões pontuais, atualmente diagnosticadas no âmbito dos projetos do legado olímpico.

Destaca-se, nesse ponto, a existência mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, que podem ser utilizados nos contratos de PPPs, nos termos do art.11, III da Lei nº. 11.079/2004<sup>88</sup>. Dentre tais mecanismos, destaque deve ser atribuído aos *dispute boards*, incentivado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico)<sup>89</sup>, aos comitês de solução de controvérsias e às arbitragens, que podem ser adotadas pelas partes ainda que não haja previsão original nos contratos públicos firmados.

## 5. Considerações finais

Originalmente, esse trabalho tinha a pretensão de identificar os desafios jurídicos mais recorrentes relacionados ao legado olímpico e oferecer alternativas de encaminhamentos. Porém, tão logo iniciamos as pesquisas verificamos que mais interessante seria oferecer ao leitor a melhor fotografia possível sobre o estágio de desenvolvimento do legado no estado e, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro. Isso

---

<sup>87</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas, 1ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 2002, p. 145.

<sup>88</sup> Art. 11. O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3o e 4o do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever: (...) III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

<sup>89</sup> OCDE, Principles for Integrity in Public Procurement, ISBN 978-92-64-05561-2, 2009: “In order to clarify expectations and anticipate possible misunderstanding with potential suppliers, elements of good practice include prompt responses to questions for clarification and the availability of dispute boards to prevent or resolve disputes on major projects.”, p. 37

porque as informações são esparsas, desatualizadas e de difícil obtenção. Em nenhum local, consolidadas. Foi o que buscamos fazer.

Analisando o material encontrado, vimos que apesar do inegável impacto positivo que parte das obras tiveram na cidade, todos os projetos de infraestrutura relevantes enfrentam sérias complicações na sua execução contratual. Os motivos são diversos: ausência de segurança jurídica, inadimplências várias, inobservância das regras relativas aos sistemas de garantias dos projetos, paralisia decisória do poder público, temor dos excessos punitivos dos órgãos de controle, falta de transparência ou publicidade, falta de coordenação e cooperação dos entes envolvidos, paralisia de tentativas de ações decorrentes das ações do TCU ou do MPF. Todos esses elementos, na realidade fluminense, são agravados pela grave crise econômica que acomete o estado e o município.

Diversos dos entraves enfrentados poderiam, em tese, ser equacionados administrativamente, por meio de revisões contratuais. Porém, à paralisia decisória soma-se a indefinição da política pública que deve orientar as ações do legado. Desse modo, mesmo os instrumentos jurídicos vocacionados para equacionar problemas complexos (tais como *dispute boards*, comitês técnicos e arbitragens) acabam sequer acionados.

Como as alternativas extrajudiciais se tornam cada vez menos eficientes, o cenário aponta uma tendência à judicialização dos problemas vivenciados nas contratações relacionadas ao legado. Nesse ponto vale lembrar que a maior parte do legado de infraestrutura é de competência municipal, e, nessa esfera, os precatórios estão sendo pagos em dia, o que acaba sendo mais um incentivo a mais para encaminhar as questões pela via judicial, apesar da demora e dos custos associados a este caminho.

Com isso, perde o Estado, perdem as empresas contratadas, e perde, sobretudo, a sociedade civil, que acaba privada de aproveitar todas as potencialidades do legado — e, pior, é quem no fim do dia paga mais caro pela ineficiência estatal.

### **Referências bibliográficas**

BARCELLOS, Ana Paula de. **Acesso À Informação: Os Princípios da Lei nº12.527/2011**. Quaestio Juris, vol. 08, nº. 03, Rio de Janeiro, 2015, p. 1751

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**, 1ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 2002, p. 145.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 241.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das Políticas Públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2016, p.17 e p. 59

KASIMATI, Evangelia. **Post-Olympic Use of the Olympic Venues: The Case of Greece**, Athens Journal of Sports, Volume 2, Issue 3, Sep. 2015, pp 167-184, p. 169

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A Bipolaridade do Direito Administrativo e sua superação, In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Contratos Públicos e Direito Administrativo**, São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 374.

NAPOLITANO, Giulio. **La logica del diritto amministrativo**. 2ª ed. Bologna: Ed. Mulino, 2017, p. 50-51

ROCHA, Glauter. **A economia dos Jogos Rio 2016: bastidores e primeiros impactos**, Nota Técnica n. 37, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017, p. 6

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 5ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2008, p. 367