

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS-MG

Sofia Valente de Souza

**Análise da reforma do Estádio Nacional de Brasília “Mané Garrincha”
sob o ponto de vista orçamentário: Orçado x Realizado**

VARGINHA/MG

2020

Sofia Valente de Souza

**Análise da reforma do Estádio Nacional de Brasília “Mané Garrincha”
sob o ponto de vista orçamentário: Orçado x Realizado**

Trabalho de conclusão do Programa Integrado de Pesquisa, Ensino e Extensão (PIEPEX) apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Ciência e Economia pela Universidade Federal de Alfenas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues de Souza.

Varginha/MG
2020

Sofia Valente de Souza

**Análise da reforma do Estádio Nacional de Brasília “Mané Garrincha”
sob o ponto de vista orçamentário: Orçado x Realizado**

A banca examinadora abaixo-assinada aprova o trabalho de conclusão do Programa Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão (PIEPEX) apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel Interdisciplinar em Ciência e Economia pela Universidade Federal de Alfnas.

Aprovado em:

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues de Souza Assinatura:
Instituição: Universidade Federal de Alfnas

Prof. Dr. Adriano Antônio Nuintin Assinatura:
Instituição: Universidade Federal de Alfnas

Prof^a. Dr^a Maria Aparecida Curi Assinatura:
Instituição: Universidade Federal de Alfnas

Dedico à toda minha família e amigos pelo apoio incondicional na realização deste trabalho, além do carinho e paciência concedidos a mim todos os dias.

Resumo

Neste trabalho buscou-se analisar as principais causas que levaram ao aumento do valor orçado para a reforma do Estádio Nacional de Brasília “Mané Garrincha”. O Estádio foi reformado em 2013 com o intuito de atender às exigências da Federação Internacional de Futebol Associação (FIFA), para receber aos jogos da Copa do Mundo de 2014, sediada pelo Brasil. O objetivo deste estudo é identificar as causas que levaram à alteração do valor final da obra, a partir de uma análise documental em uma pesquisa aplicada de abordagem qualitativa. As análises delimitam-se aos custos realizados apenas com a reforma do estádio. A assimetria entre o valor orçado inicialmente e o valor final da obra foi de cerca de 165% para mais. O Estádio “Mané Garrincha” sofreu alterações em seu orçamento inicial devido à má elaboração do projeto que o caracterizaram como reforma e não obra, além da não contabilização de muitas etapas que integraram a finalização do estádio. As readequações realizadas no projeto inicial e os novos contratos necessários para conclusão da arena foram responsáveis por 54% do valor final da obra. O diagnóstico final traz evidências de que um projeto completo minimizaria essa discrepância encontrada no custo total.

Palavras-chave: Orçado e realizado. Projetos públicos. Planejamento público.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
1.1	OBJETIVO.....	7
1.2	JUSTIFICATIVA.....	8
1.3	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	8
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	9
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	9
2.1.1	Princípios da Administração Pública.....	9
2.2	PROJETOS.....	10
2.2.1	Projetos Públicos.....	11
2.2.2	Obras públicas.....	12
2.3	ORÇAMENTO.....	13
2.4	PROJETO COMPLETO.....	14
2.5	LIMITAÇÕES DO SETOR PÚBLICO.....	15
3	METODOLOGIA.....	15
3.1	OBJETO DE ESTUDO.....	16
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	17
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	21
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	23

1. Introdução

A Administração Pública brasileira tem como objetivo trabalhar em função do bem-estar social e, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, deve pautar suas ações na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Um dos meios utilizados pelo setor público para ofertar bens e serviços é a implementação de projetos públicos que harmonizem com a necessidade da sociedade em questão, porém quando o resultado final não condiz com o planejado, deve-se repensar os caminhos ora traçados.

Os atuais dados disponíveis sobre projetos públicos brasileiros não apresentam resultados satisfatórios. De acordo com informações disponibilizadas pelo Senado Federal um relatório de fiscalização de 2018 realizado pelo Tribunal de Contas da União apontou irregularidades graves em 62 dos 77 contratos de obras públicas auditadas, totalizando 80,52%. Dentre eles estão irregularidades como: projetos básicos e executivos deficientes com sobrepreço ou superfaturamento, descumprimentos de cronograma e falta de concorrência.

Um dos casos mais emblemáticos dos últimos anos sobre irregularidades em obras públicas foi a reforma realizada no estádio brasiliense Mané Garrincha, objeto de estudo desta pesquisa. A arena foi reformada para receber aos jogos da Copa do Mundo de 2014, sediada pelo Brasil, afim de se adequar às exigências da Federação Internacional de Futebol Associação (FIFA), bem como outros estádios brasileiros escolhidos para o evento.

Orçada em 745,3 milhões de reais, a reforma do Estádio Nacional de Brasília teve como valor realizado o montante de R\$1.978.265.062,10. Com isso, optou-se pela análise dos valores orçado e realizado do Estádio Nacional de Brasília “Mané Garrincha”, para que fosse analisado os motivos que levaram a tamanha alteração do valor inicialmente estipulado.

1.1 Objetivo

O objetivo geral deste trabalho é analisar os valores que foram orçado e realizado referentes a reforma do Estádio Nacional de Brasília “Mané Garrincha”, verificando assim as principais causas que levaram à alteração do valor final da obra.

Objetivos específicos

- Apontar a importância do orçamento e do projeto completo para a Administração Pública;
- apresentar os valores orçado e realizado para a reforma e;
- analisar as causas do aumento no valor final da obra.

1.2 Justificativa

Visto a enorme gama de leis, emendas, recomendações, cartilhas, manuais e informações pontuais que hoje tem-se à disposição, no que diz respeito à elaboração, planejamento e execução de projetos, bem como gestão e disponibilidade orçamentária, era de se esperar um alto nível de precisão sobre as operações realizadas.

Com isso o presente trabalho se justifica pela escolha de um estádio de futebol com discrepância entre seus valores orçado e realizado, para verificar quais as causas desta. O desenvolvimento deste trabalho pode ser útil para a elaboração de trabalhos futuros de mesmo tema como fonte de pesquisa e, para a sociedade como fonte de informação a respeito dos recursos públicos.

1.3 Estrutura do trabalho

O presente trabalho se encontra organizado em cinco sessões, sendo o primeiro de natureza introdutória. No segundo capítulo, para a fundamentação teórica, serão apresentados conceitos sobre administração, obras e planejamento público, além de como se constitui um orçamento e a importância da burocracia. O terceiro capítulo deste trabalho trará o processo metodológico utilizado para a realização do estudo. Apresentação e discussão dos dados constam no quarto capítulo. No capítulo cinco estão expressas as considerações finais, e por fim, serão apresentadas as referências bibliográficas.

2. Revisão de literatura

Neste capítulo serão elucidados brevemente alguns conceitos que se fazem necessários para a compreensão da Administração Pública, do orçamento e planejamento de projetos públicos, além de uma apresentação sobre o objeto de estudo deste trabalho.

2.1 Administração Pública

Para Fenili (2014) administrar é definir e talhar quais serão os processos realizados internamente pelas instituições. A Administração Pública tem como principal propósito o atendimento às necessidades básicas da sociedade, garantindo o bem comum e o progresso social. A natureza da gestão pública segundo Meirelles (2012) é a de um compromisso com a defesa, preservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da sociedade. Todo agente público ao ser nomeado ou eleito compromete-se a amparar e prover o que for oportuno à sociedade, além de seguir com rigor as normas do Direito e da Moral Administrativa.

2.1.1 Princípios explícitos da Administração Pública

Alicerçada por cinco princípios básicos, explícitos no Art. 37 da Constituição Federal do Brasil de 1988 - CF/88, a Administração Pública deve segui-los a fim de garantir unidade e coerência ao Direito Administrativo, além deste servir como mecanismo de controle sobre as atividades administrativas dos entes federados. (BRASIL, 1988)

Os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência serão esclarecidos a seguir com base no texto da Constituição Federal, além da interpretação de alguns autores.

O princípio da Legalidade estabelece que todo agente público deve pautar suas ações nas normas especificadas em lei, garantindo ao cidadão o foco no interesse coletivo e protegendo-o de abusos de poder. Quando não respeitado este princípio o ato poderá ser invalidado, sob pena de responsabilidade disciplinar civil e criminal.

Meirelles (2012, p.93) conceitua o princípio da Impessoalidade como aquele que: “impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal”. Este princípio também determina que o agente público deve sempre adotar a medida que o interesse público aguarda, quando houver conflito entre interesse público e privado, além de proibir o uso da máquina administrativa como forma de propaganda pessoal e partidária.

Os atos do servidor público não devem ser pautados somente pela lei, mas também pela boa-fé, atuando na conformidade de princípios éticos, como define o princípio da Moralidade. Acrescido pelo Decreto 1171 do Código de Ética a moralidade se conquista no perfeito equilíbrio entre legalidade e impessoalidade, onde as ações são executadas dentro da lei tendo o interesse público como finalidade. (BRASIL, 1994)

O princípio da Publicidade garante aos cidadãos, conforme Nohara (2014) o conhecimento e a transparência acerca das decisões tomadas pelos servidores no trato da coisa pública. Todo ato administrativo deve ser publicado para então surtir efeito, além de ser divulgado a fim de ter caráter de informação pública, sendo o sigilo permitido somente em situações que abalem a segurança nacional.

No entendimento de Costódio Filho (1999) “a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis” fazendo valer o princípio da Eficiência. Ou seja, o agente público deve oferecer da forma mais eficiente um trabalho que seja atendido em uma qualidade de tempo boa e em uma qualidade de serviço válida.

2.2 Projetos

Vargas (1998, p. 5), define projetos como:

“Um empreendimento não repetitivo, caracterizado por uma sequência clara e lógica de eventos, com início, meio e fim, que se destina a atingir um objetivo claro e definido, sendo conduzido por pessoas dentro de parâmetros pré-definidos de tempo, custo, recursos envolvidos e qualidade”.

Um projeto jamais será realizado novamente da mesma forma, pois a cada execução as situações serão únicas, assim como seus resultados. O propósito deste é atingir suas metas e ser concluído em um determinado período já especificado, quando do planejamento estruturado das tarefas que serão executadas, além dos métodos de controle e indicadores para avaliação dos resultados obtidos posterior à conclusão.

Há vários fatores que podem ser geradores de projetos públicos, sendo estes: mercadológicos, sociais, tecnológicos, ambientais, legais e políticos. Respectivamente, eles se referem a demandas externas à Administração, demandas da sociedade, atualizações referentes à novas tecnologias, adequação a questões ambientais, adequações às normas da lei vigente e, interesses políticos como o voto.

2.2.1 Projetos Públicos

Os projetos públicos são direcionados a beneficiar toda a sociedade, em sua maioria com o fornecimento de bens e serviços que visam uma melhoria na qualidade de vida e bem-estar da população.

Conforme Silva (2018), no âmbito público os projetos auxiliam no alcance dos objetivos anteriormente estipulados com maior eficiência visto que, através do planejamento há otimização da aplicação dos recursos destinados para tal, atendimento com maior qualidade das demandas da população e diminuição dos riscos de imprevistos. A gestão destes garante um suporte à tomada de decisões, pois funciona como um instrumento que preza pelos principais princípios da administração pública.

Planejamento público

O planejamento na área pública se tornou imprescindível, trazendo maior responsabilidade aos seus agentes, pois estes devem estar sempre um passo à frente das intempéries que poderão surgir. Drucker (1981) considerou-o como uma decisão presente que implica em resultados futuros. Entendido como um conjunto de processos, o planejamento se estende do início ao fim de um projeto, sendo acompanhado e alterado a

cada variação do delineamento inicial, para que grandes ônus a sociedade não sejam gerados.

Para Cohen e Rolando (2013) a realização de diagnósticos adequados e a melhoria nos sistemas de informação são operações que podem vir a auxiliar o planejamento. Os diagnósticos possibilitam uma análise mais objetiva a respeito da situação escolhida para mudança, permitindo que as prioridades sejam pontuadas e as melhorias nos sistemas de informação permitem não apenas a quantificação dos problemas, mas também suas descobertas. Com eles é possível garantir uma utilização mais eficiente dos recursos que foram destinados a essa atividade além de uma maior efetividade.

2.2.2 Obras públicas

Comumente definimos obras públicas como construções realizadas pelo poder público para atender às necessidades de determinada população. Entretanto também podemos incluir reformas, recuperações, fabricações e ampliações a essa definição. Intervenções que visam atender interesses gerais da sociedade utilizando-se de recursos públicos podem ser executadas pelos órgãos e entidades da Administração através de meios próprios, ou através da contratação de terceiros, desde que seguidos os regimes estabelecidos pela lei vigente. (BRASIL, 1993)

Com suas mais variadas finalidades, as obras públicas podem ser executadas tendo como foco a promoção do lazer, melhoria na qualidade da saúde física e mental da população, o entretenimento e fortalecimento de vínculos, uma maior mobilidade urbana, o acesso à cultura e educação, a segurança dos indivíduos, manutenção do bem-estar e criação de empregos. É primordial que a demanda da população e o interesse da administração sejam convergentes.

A escolha das obras que deverão ser concretizadas é feita com base em metas gerais estabelecidas pela Administração Pública. Uma análise da população é realizada e quando identificadas as necessidades prioritárias do município, estado ou nação um Programa de Obras é estruturado para ser executado em um dado período, conforme orientação prevista na cartilha sobre Obras Pública do TCU publicada em 2014. Essas necessidades podem ser elencadas a partir de critérios como urgência da execução, a indispensabilidade para um

sistema inter-relacionado de obras, a atenuação de problemas sociais, o envolvimento de interesses políticos e da população ou aporte de recursos. Assim é possível estabelecer a trajetória mais adequada para se atingir as metas gerais estabelecidas inicialmente pela administração. (BRASIL, 2014)

Para serem desenvolvidos, a cartilha do TCU orienta que os estudos e projetos referentes à obra devem estar alinhados com os atos normativos, as normas técnicas e de acordo com as leis vigentes, devendo ainda atender às diretrizes gerais do programa de obras e seus estudos de viabilidade, sendo eles econômico, tecnológico, social ou ambiental. (BRASIL, 2014)

2.3 Orçamento

Com a intenção de alcançar seus objetivos a administração deve dispor de recursos financeiros para tal, pois na falta destes, grande parte dos objetivos não se tornam viáveis.

Para o Tribunal de Contas do estado de Santa Catarina (2008, p. 60) o orçamento se define como “o conhecimento prévio do valor do custo final do produto, mediante a avaliação das despesas a serem efetivadas, em cada uma das áreas básicas de atuação”. O valor orçado para a realização das obras deve ser calculado sobre todo o material que será utilizado unitariamente, incluindo salários de empregados, taxas e impostos a partir do projeto básico e/ou do projeto executivo elaborado para tal.

As obras só podem ser licitadas a partir de orçamento detalhado, obtido através das planilhas orçamentárias com custos unitários, apresentado pelo projeto básico. A elaboração deste orçamento é realizada com base em uma coleta de preços que pode ser realizada na região ou mesmo no mercado local da execução da obra, em revistas especializadas ou planilhas contendo valores de referência de órgãos especializados, sempre com valores atualizados. (TC-SC, 2008)

2.4 Projeto completo

A fim de atender às necessidades administrativas em relação à execução de obras, compras, alienações e serviços que requerem amparo da iniciativa privada, a Administração Pública deve realizar uma Licitação para então estabelecer contrato com a empresa em questão. Meirelles (2012) define a Licitação como um procedimento no qual a entidade pública busca selecionar a proposta mais vantajosa para aplicar o recurso público de forma eficiente e transparente em contratos de seu interesse.

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil considera em seu endereço eletrônico o anteprojeto de engenharia, que vem a detalhar o projeto a partir de informações técnicas iniciais, um instrumento muito simples para orientar uma licitação de obras na modalidade “contratação integrada”. Tal modalidade é hoje a mais utilizada e garante à empresa contratada a possibilidade de elaborar e desenvolver o projeto completo, abrindo brechas para que esta insira inúmeros aditivos ao orçamento inicial, elevando o valor realizado do empreendimento.

O projeto completo é definido pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil em seu endereço eletrônico como:

Etapa dedicada à finalização da compatibilização, detalhamento das definições construtivas e à finalização de toda a documentação necessária à construção do objeto de projeto, que envolve o conjunto de desenhos, memoriais, memórias de cálculo, orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados e demais informações técnicas advindas das especialidades totalmente compatibilizadas e aprovadas pelo cliente, necessários à completa execução de obra ou serviço de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira.

O Conselho esclarece a importância da elaboração de um projeto completo, com tantos detalhes quanto possível a fim de licitar obras e serviços em cima deste, garantindo mais precisão no que diz respeito ao custo e qualidade. O desenvolvimento de um projeto completo implica na diminuição de aditivos, diminuição de riscos, maior monitoramento e controle de prazos e qualidade, fiscalização a partir de parâmetros pré-estabelecidos, garantindo assim ética e transparência desde o planejamento até a finalização do projeto posto que grande parte do plano será discriminada. Desta forma, o valor orçado e o valor realizado não se encontrarão tão díspares.

2.5 Limitações do setor público

Apesar de ser entendida como um entrave, a burocracia é um procedimento administrativo extremamente importante para o setor público visto que com ela conseguimos garantir a transparência dos processos realizados, prestando contas à população com informações fidedignas. Para que os princípios da transparência, publicidade, economicidade e eficiência sejam garantidos, suas ações devem ser pautadas sempre sobre esta vasta legislação (TORRES, 2004).

A criação dessa estrutura inflada com numerosos mecanismos, regulamentações e procedimentos, capaz de prover ferramentas de controle e informação à sociedade também pode vir a constranger os servidores públicos segundo Torres (2004), haja vista que suas decisões, ações e condutas são intensamente monitoradas.

As normas do direito público e do direito privado se diferenciam quanto à elaboração das leis. Para o setor público só é permitido operar o que se encontra especificado na legislação, enquanto na iniciativa privada o que não é proibido em lei, se torna passível de execução. Essa distinção ao mesmo passo que confere garantia de licitude e moralidade às ações realizadas pelo Estado, torna administração pública uma instituição maciça e de inúmeros procedimentos (TORRES, 2004).

3. Metodologia

Neste capítulo são apresentadas a natureza, a abordagem e os objetivos da pesquisa, assim como o objeto de estudo e, por fim, o procedimento de coleta de dados.

A pesquisa é classificada como aplicada onde segundo Prodanov e Freitas (2013, p.51) “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos”, envolvendo verdades e os interesses da localidade.

A abordagem qualitativa é definida por Prodanov e Freitas (2013) como aquela que não se utiliza de técnicas e métodos estatísticos, permitindo aos pesquisadores que a análise

dos dados seja realizada indutivamente, tendo o processo e seu significado como os focos principais e o pesquisador como instrumento-chave no processo de pesquisa.

Quantos aos objetivos, a pesquisa é caracterizada como descritiva. Prodanov e Freitas (2013, p. 52) definem a pesquisa descritiva como aquela em que “o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles. Visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno”.

O procedimento de coleta de dados utilizado foi a pesquisa documental e o estudo de caso, onde o primeiro é definido por Prodanov e Freitas(2013, p. 55) como aquele que “baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”, sendo obtidos em maior parte de fontes primárias como documentos, relatórios e arquivos públicos. O estudo de caso caracteriza-se pelo emprego imediato dos conhecimentos em uma situação específica, permitindo a elaboração de teorias.

Os dados e relatórios oficiais utilizados neste trabalho foram coletados nos endereços eletrônicos do Tribunal de Contas do Distrito Federal, da Controladoria Geral do Distrito Federal e da Secretaria Especial do Esporte.

3.1 Objeto de estudo

Para a discussão deste trabalho foi escolhida a obra referente à reforma do estádio brasileiro Mané Garrincha que ocorreu nos anos de 2010 a 2013, tido como o mais caro da Copa do Mundo de 2014 sediada pelo Brasil. Espera-se retirar das informações expressas nos relatórios oficiais esclarecimentos acerca do aumento no custo final da reforma e verificar os motivos que levaram a esse encarecimento.

O Brasil, país conhecido por sua paixão pelo futebol, se candidatou em 2006 para realizar a maior competição do esporte com o intuito de proporcionar entretenimento aos brasileiros além de gerar benefícios para a economia, infraestrutura e cultura do país devido às obras e o fluxo intenso no turismo tanto dos próprios brasileiros quanto dos estrangeiros. De acordo com Relatório de Inspeção (2014) o Brasil foi escolhido pela FIFA (Federação

Internacional de Futebol Associação), entidade máxima do futebol, no ano de 2007 para sediar a Copa do Mundo de 2014.

Dois anos após a confirmação do Brasil como país que sediaria a Copa do Mundo de 2014 foram definidas as doze cidades que receberiam os jogos, estando Brasília entre elas com o estádio Mané Garrincha. O Brasil se comprometia a organizar o evento de acordo com as exigências da FIFA para estrutura e agenda de jogos. Conforme informado pelo site O Estádio Mané Garrincha (2019) para o estádio de Brasília foi necessário transformá-lo em uma moderna arena multifacetada capaz de comportar um grande público tanto na área interna como externa com estacionamentos e entradas que facilitassem o acesso dos torcedores para as partidas. Essas modificações fizeram do Estádio Nacional de Brasília “Mané Garrincha” o segundo maior do Brasil, ficando atrás apenas do estádio carioca Jornalista Mário Filho – o Maracanã.

4. Apresentação e discussão dos dados

Segundo o Relatório de Inspeção (2014) realizado pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Governo do Distrito Federal, para a elaboração do projeto arquitetônico do Estádio Nacional de Brasília “Mané Garrincha” que tinha como objetivo transforma-lo em uma moderna arena multifacetada apta a comportar o grande público da Copa do Mundo de 2014, foi contratado de forma direta o escritório Castro Mello no ano 2007. O escritório de arquitetura foi contratado visto que o projeto anterior foi desenvolvido pelo mesmo e se trataria de uma ampliação e reforma do local, onde por lei é permitido somente ao profissional que o elaborou a realização de alterações. Neste projeto o principal argumento para a caracterização de reforma foi a manutenção da parte superior oeste da arquibancada.

O Contrato nº 523/2010 referente à execução da obra de reforma e ampliação da arena foi celebrado pela Novacap e as empresas Construtora Andrade Gutierrez S.A. e Via Engenharia S.A., que juntas geraram o Consórcio Brasília 2014, no ano de 2009 por meio de edital. A licitação da reforma baseou-se no projeto do escritório de arquitetura Castro Mello. Encontra-se disposto no quadro abaixo o valor inicial do projeto, calculado em 745,3 milhões de reais.

Quadro 1: Custo previsto no contrato 523/2010

Reforma do Estádio Mané Garrincha Valor do Projeto: R\$ 745,3 milhões			DF-B.01
<i>Ação</i>	<i>Valor</i> <i>(em R\$ milhões)</i>	<i>Responsabilidade</i>	
		<i>Recursos</i>	<i>Execução</i>
Reforma do Estádio Mané Garrincha – Projeto Básico/ Executivo	5,3	Governo Distrital	Governo Distrital
Reforma do Estádio Mané Garrincha – Obras	400,0*	Governo Federal (Financiamento BNDES)	Governo Distrital
	340,0	Governo Distrital	

(*) Valor limite para financiamento, conforme Resolução 3.801/2009, do Conselho Monetário Nacional.

Fonte: Matriz de Responsabilidades: Brasília – Distrito Federal, Anexo B (2014). Elaboração própria.

Em 2010 a FIFA, após a Copa do Mundo de mesmo ano na África, recomendou que algumas alterações deveriam ser realizadas em todos os 12 estádios brasileiros que receberiam os jogos a fim de melhorar a visibilidade dos torcedores durante as partidas de futebol. A partir dessas recomendações foi necessária a demolição da parte superior da arquibancada do estádio Mané Garrincha, que até então seria mantida, sendo assinalada como readequação do projeto.

Ao longo da construção da arena foram feitas duas readequações onerosas para a Administração Pública, haja vista que os problemas apontados pela segunda poderiam ser solucionados na primeira readequação. Segundo o Relatório de Inspeção do Distrito Federal (2014) o Contrato 523/2010 não contemplava diversas etapas de finalização do estádio em seu edital, devido a falhas do projeto e deficiências no planejamento elaborado por Castro Mello, vindo a ser necessárias várias contratações a fim de concluir a obra. De acordo com o Tribunal de Contas do Distrito Federal não foram consideradas as seguintes atividades: tratamento acústico, comunicação visual, urbanização e paisagismo ao redor do estádio, heliponto, túnel de ligação entre o Centro de Convenções e estádio, fornecimento e instalação de assentos, gramado e sistema de drenagem e irrigação do campo, cobertura metálica e mobiliários.

Nos quadros 2 e 3, respectivamente, estão dispostos os aditivos do contrato 523/2010 que alteraram o custo deste e, os contratos via licitação que foram realizados a fim de complementar o projeto visto que o contrato 523/2010 não considerava grande parte da etapa de finalização da arena.

Quadro 2: Aditivos do contrato 523/10

Reforma do Estádio Mané Garrincha	
Valos dos aditivos entre acréscimos e reduções: R\$ 471.557.428,14	
<i>Aditivos</i>	<i>Custo em R\$</i>
Adicional noturno e horas extras pela criação de novos turnos de trabalho.	5.700.000,00
Acréscimo em decorrência de adequações de projeto requeridas pela FIFA.	30.000.000,00
Acréscimo em decorrência de revisão de quantitativos de fundação pelas adequações de projeto requeridas pela FIFA	12.000.000,00
Acréscimo decorrente de alteração de serviços de estrutura (aumentos referentes a serviços de cimbramento, armadura e fôrma da ordem de R\$ 151 milhões), e desoneração do saldo do contrato em função do RECOPA (revisão dos preços unitários gerando redução no valor do contrato de R\$ 46 milhões).	105.000.000,00
Acréscimo decorrente de ajustes nos quantitativos de arquitetura e estrutura de acordo com novas versões de projetos existentes (aumento em torno de R\$ 41 milhões), ajustes nas instalações, com supressões e acréscimos de serviços (aumento de cerca de R\$ 114 milhões), ajustes nos custos de administração da obra (aumento de R\$ 19 milhões), desoneração dos preços dos equipamentos e outros.	185.000.000,00
Acréscimo com a inclusão de serviços extras de: arquitetura, estrutura, instalações, administração da obra e a desoneração dos preços da planilha conforme legislação da RECOPA;	161.000.000,00
Redução do valor da obra em função da nova concepção do estádio – sem aproveitamento da estrutura antiga.	(-) 25.574.943,17
Repactuação de preço com redução contratual.	(-) 35.628,69
Repactuação de preço com redução contratual.	(-) 32.000,00
Redução em função de revisão de serviços relativos à montagem de guias.	(-) 1.500.000,00

Fonte: Relatório do acompanhamento da obra do ENB do Tribunal de Contas do Distrito Federal (2014).
Elaboração própria.

Quadro 3: Contratos complementares ao 523/2010

Reforma do Estádio Mané Garrincha	
Valor dos contratos complementares: R\$ 597.523.561,36	
<i>Serviços contratados</i>	<i>Custo (em R\$)</i>
Projetos de arquitetura, estrutura e instalações elétricas, eletrônicas, hidráulicas, combate a incêndio, GLP, etc.	6.595.661,80
Implantação da subestação do ENB.	17.087.130,63

Implantação da linha subterrânea de distribuição em 138 KV, interligando as subestações Brasília Centro, Autarquias Norte, ENB e Sudoeste.	13.812.250,43
Fornecimento e instalação da cobertura do ENB.	173.912.916,19 com aditamento de 67.671.909,44
Serviços técnicos de assessoria em tecnologia de estrutura para a cobertura do ENB.	134.500,00
Fornecimento e instalação de dois conjuntos de painéis eletrônicos para a exibição de multimídia.	3.297.000,00
Fornecimento e instalação de assentos para as áreas VVIP, VIP, Camarotes, Business Seats, GA e Campo (reservas/oficiais) do ENB.	10.872.452,00
Implantação do gramado, drenagem, irrigação e manutenção do ENB.	5.804.597,21
Fornecimento e instalação de assentos para as áreas VVIP e Campo (reservas/oficiais) do ENB.	169.000,08
Fornecimento e instalação de guarda - corpo e corrimão no ENB.	2.840.000,00
Fornecimento e instalação de guarda - corpo e corrimão no ENB.	3.880.000,00
Serviço de ensaio dinâmico para homologação das arquibancadas do ENB, com monitoração.	140.380,00
Fornecimento e instalação do sistema de comunicação visual.	6.150.000,00
Obras do entorno do ENB: Via de Ligação W4 e W5 Norte e Sul; Túnel de Ligação entre o Centro de Convenções Ulisses Guimarães e o ENB; Túnel de Ligação entre o Clube do Choro e o Parque da Cidade.	285.030.353,43

Fonte: Relatório do acompanhamento da obra do ENB do Tribunal de Contas do Distrito Federal (2014).
Elaboração própria.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal (2012) discorre em seu endereço eletrônico que identificou, através de auditoria, duplicidade de custo em maquinários alugados, contabilizados mais de uma vez para serviços que seriam realizados concomitantemente, além do desperdício de recursos públicos com a aquisição de fôrmas para concreto que poderiam ser reutilizadas apenas três vezes quando no mercado há fôrmas passíveis de vinte reutilizações, que inclusive foram adquiridas para a execução das obras de outros estádios.

Afim de esclarecer outro aditivo auditado pelo Tribunal, cabe salientar que o Governo do Distrito Federal não tinha conhecimento que sediaria a Copa das Confederações em 2013 até o momento da licitação, passando a ser fundamental a antecipação da entrega da obra. Por esse motivo foi necessária a inclusão de um novo turno de trabalho, gerando mais aditivos ao contrato.

Quando finalizada a auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal em 2012, constavam que havia “utilização de percentual indevido de encargos trabalhistas, montante de vale transporte superdimensionado, pagamento indevido de insumos não aplicados na obra e sobrepreço em alguns itens” e estes ainda não teriam sido esclarecidos pela Novacap e o Consórcio Brasília 2014.

Para os auditores do Tribunal de Contas do estado, a quantidade de engenheiros e técnicos responsáveis para fiscalizar o exercício garantindo um bom controle da ação era insuficiente. Em uma obra essa carência pode acarretar em riscos para a qualidade, economicidade e prazo, além de propiciar uma morosidade no processo de tomada de decisão.

Conforme expresso pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal (2014) “Entende-se que o planejamento adequado do empreendimento por meio dos estudos preliminares e análises de riscos não ensejariam readequações significativas como aquelas enfrentadas pela contratação” e “Vale destacar que possivelmente as readequações tiveram impactos na execução do empreendimento, podendo ser a explicação para os acréscimos de mais de 50% no preço final do estádio”.

O custo final da obra segundo Relatório do Tribunal de Contas do Distrito Federal esteve em R\$1.978.265.062,10. Os aditivos e contratos complementares apontados nos quadros 2 e 3 correspondem a R\$1.069.080.989,5 desse valor, cerca de 54% do valor final, enquanto o custo orçado pela obra no início do projeto corresponde a aproximadamente 38%. A assimetria entre o valor orçado inicialmente e o valor final da obra foi de cerca de 165%, ou seja, mais que dobrou.

5. Considerações finais

Após analisar os documentos referentes à reforma do Estádio Nacional de Brasília “Mané Garrincha” foi possível concluir que a maior causa da discrepância entre o valor orçado e o valor realizado diz respeito à má elaboração do projeto que baseou a licitação para obra.

O projeto elaborado pelo escritório Castro Mello não atendia às exigências da FIFA e não considerou diversas etapas significativas para a finalização da arena, sendo necessários pelo menos 10 aditivos ao contrato 523/10 além de 14 novos contratos afim de

complementar o projeto inicial da reforma. Essas deficiências custaram à Administração Pública um total de R\$ 1.069.080.989,5.

Com planejamento, acompanhamento, controle, um número de profissionais suficiente para auxiliar nesse processo e maior comunicação dos agentes entre si e com as obras realizadas em outros estádios levaria a uma diminuição do valor final da obra, pois exemplificando, a escolha da fôrma para concreto traria um custo menor para a Administração, além de não haver duplicidade no aluguel do maquinário.

Um projeto completo, com tantos detalhes quanto possível, orientando a licitação do contrato 523/10 sem que houvessem tantos estágios negligenciados, aumentaria o valor orçado inicialmente, porém minimizaria a discrepância encontrada no custo total, visto que todas as fases, atividades e materiais necessários para a execução da obra estariam contabilizados, consoante o princípio da eficiência. Além de evitar que gastos desnecessários fossem realizados, gerando um grande ônus a sociedade que poderia ser beneficiada com tal recurso.

Percebe-se, com esse trabalho, que alguns projetos públicos tem seus projetos abreviados, causando valores realizados muito maiores que os orçados. Se o projeto em questão e os projetos públicos em geral, fossem realizados com mais critérios e de forma mais detalhada, a discrepância entre o orçado e o realizado seriam bem menores, trazendo maiores benefícios para a população, além de otimizar o uso dos recursos públicos.

Esta pesquisa teve início no ano de 2018. O link dos sites onde os dados dos quadros 1, 2 e 3 foram coletados não encontram-se mais disponíveis para consulta na data de conclusão desta, descumprindo um dos princípios básicos da Administração Pública, a publicidade.

Referências bibliográficas

AUDITORIA no Estádio Mané Garrincha aponta custos elevados na execução da obra. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, 9 fev. 2012. Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/auditoria-no-estadio-mane-garrincha-aponta-custos-elevados-na-execucao-da-obra/>>

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. **Decreto n. 1171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**. 4. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-e-edificacoes-publicas.htm>>

COHEN, E.; ROLANDO, F. **Avaliação de projetos sociais**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* v.7 n.27, **Revista dos Tribunais**, abril-junho de 1999, p. 209-217.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Transparência e Controle. **Relatório de Inspeção n° 2/2014 – DIROH/CONIE/CONT/STC**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/132-1.pdf>>

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Prática de Administração de Empresas**. São Paulo: Thomson Learning/Pioneira, 1981.

FENILI, Renato. **Administração geral e pública para concursos**. 2. ed. Niterói: Impetus, 2014.

INFORMAÇÕES Sobre o Estádio Nacional Mané Garrincha. **Estádio Mané Garrincha**, 15 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.estadiomanegarrincha.com.br/all-review-list/informacoes-sobre-o-estadio-nacional-mane-garrincha/>>

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATRIZ de Responsabilidades. **Secretaria Especial do Esporte**. 23 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/futebol-e-direitos-do-torcedor/copa-2014/matriz-de-responsabilidades>>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

POR que o projeto completo é fundamental para a qualidade das obras públicas? **Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil**. Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/projetocompleto/projeto-completo/>>

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SILVA, Joiani Ariadine Pereira da. **Gestão de Projetos na Administração Pública: Uma Ferramenta Para o Planejamento e Desenvolvimento**. 2018. 63f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Fundação Getúlio Vargas, Maringá, 2018. Disponível em: <www.15.fgv.br/network/tcchandler.axd?tccid=8265>

TC- SC. Tribunal de Contas do estado de Santa Catarina. Secretaria de Estado da Fazenda. **Curso de auditoria em obras públicas**. Florianópolis, jun. 2008.

TC-DF, Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Relatório do acompanhamento da obra do ENB 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=f5882215-f785-422a-b78c-2996a18d42c8&groupId=429614>

TCU aponta irregularidades graves em 62 obras públicas e pede paralisação de dez. **Senado Federal**, 27 nov. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2018/11/tcu-aponta-irregularidades-graves-em-62-obras-publicas-e-pede-paralisacao-de-dez>>

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VARGAS, Ricardo Viana. **Gerenciamento de Projetos com o MS Project 98: Estratégia, Planejamento e Controle**. Rio de Janeiro: Brasport, 1998. Disponível em: <<https://issuu.com/ricardo.vargas/docs/project98>>