

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201800688

Unidade Auditada: Autoridade de Governança do Legado Olímpico - AGLO

Ministério Supervisor: Ministério do Esporte - ME

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Ministro de Estado do Esporte

Considerando os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017 da Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO), registro informações acerca dos atos de gestão com base nos principais registros formulados pela equipe de auditoria, bem como no histórico de constituição da Entidade e de seus objetivos, definidos em sua Lei de criação. Assim, faz-se necessário, inicialmente, apresentar o histórico da criação da AGLO, em decorrência da transformação da Autoridade Pública Olímpica (APO), bem como da relação dessas duas Entidades com o legado olímpico.

Desde a ocasião da candidatura da Cidade do Rio de Janeiro para sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, oficializada em 2007, o principal benefício apontado pelo Governo Federal advindo da realização do evento seria o legado que seria deixado ao País, tanto naquilo que diz respeito ao esporte propriamente dito, quanto nas demais áreas que envolvem a realização de eventos desse porte. Assim, com a escolha do Rio de Janeiro como Cidade-Sede em 2009, mostrava-se necessário um planejamento contendo ações e critérios técnicos para o uso do legado, em que fossem definidos os responsáveis por sua futura gestão, bem como pela manutenção e operação das instalações esportivas, equipamentos e demais itens provenientes dos Jogos.

Em 13 de abril de 2011, foi constituída a Autoridade Pública Olímpica (APO), sob a forma de Consórcio Público, com o objetivo de coordenar as ações governamentais para o planejamento e a entrega das obras e dos serviços necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Destaca-se que entre os objetivos e finalidades específicos da APO estavam *“o planejamento referente ao uso do legado dos Jogos, com proposição de soluções sustentáveis sob os aspectos econômico, social e ambiental”*.

No entanto, apenas na semana de abertura dos Jogos, em agosto de 2016, foi apresentada a primeira versão do Plano de Legado pelo Ministério do Esporte (ME), que contemplou uma primeira fase de apresentação de plano para o legado olímpico. Na semana de abertura dos Jogos Paraolímpicos, em setembro de 2016, foi apresentada a segunda fase do Plano de Legado. A terceira, e última, fase foi apresentada apenas em novembro de 2016, dois meses após o encerramento dos Jogos. O relevante atraso ocorrido para formalizar o planejamento do legado representou riscos de as instalações, os equipamentos e os demais itens serem subutilizados, o que de fato ocorreu.

Em 06 de dezembro de 2016, houve a saída do Município do Rio de Janeiro do Consórcio Público, que passou, então, a ser integrado apenas pela União e pelo Estado do Rio de Janeiro. Em 19 de dezembro de 2016, o Conselho Público Olímpico editou a Resolução nº 23, publicada no Diário Oficial da União de 20 de dezembro de 2016, que determinou o encerramento das atividades finalísticas da APO até 15 de janeiro de 2017 e a extinção da entidade em 31 de março de 2017.

Adicionalmente, por meio do Termo de Cessão nº 139/2016/SPA, assinado em 23 de dezembro de 2016, ocorreu a transferência da gestão do Parque Olímpico da Barra da Tijuca (POB) do Município do Rio de Janeiro para a União. Assim, o Velódromo Olímpico, o Centro Olímpico de Tênis e as Arenas Carioca 1 e 2 passaram a ter sua manutenção, operação e aporte financeiro sob a responsabilidade do Ministério do Esporte.

Registre-se que até março de 2017, quando se encerraram as atividades da APO, as ações da autarquia relativas ao legado olímpico não resultaram em um planejamento consolidado e abrangente, incluindo os diversos temas abordados no Dossiê de Candidatura aos Jogos Rio 2016. Dessa forma, às vésperas da data estabelecida para extinção da APO, o planejamento de uso do legado olímpico estava incipiente e houve transferência de responsabilidade para a União de gestão de parte das instalações olímpicas, previsão essa anteriormente inexistente.

Com isso, na sequência, contrariamente à decisão de extinguir a APO, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 771, de 29 de março de 2017, a qual transformou a APO em autarquia federal temporária, a AGLO, com competências relativas à administração das instalações olímpicas e definição de seu modelo de gestão. Posteriormente, a referida MP foi convertida na Lei nº 13.474, de 23 de agosto de 2017. Assim a APO foi transformada em AGLO, sendo que esta última sucede a APO em todos os seus direitos e obrigações, conforme consta no art. 3º da mesma Lei, tendo sido identificadas deficiências nas ações de transição de conhecimento, informações e documentos entre a APO, o ME e a AGLO. Destaca-se, ainda, que a Lei nº 13.474/2017 estabeleceu que a extinção da AGLO ocorrerá após tomadas as providências de longo prazo necessárias à destinação do legado olímpico ou no dia 30 de junho de 2019, o que ocorrer primeiro.

Assim, considerando que a necessidade de planejamento do uso do legado olímpico data desde a ocasião da candidatura da cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos, passando por todo o período de existência da APO, de aproximadamente seis anos; considerando que não se verificou avanço em relação ao planejamento do uso do legado até a data de transformação da APO em AGLO; considerando a natureza das competências da AGLO, voltadas a administrar o legado olímpico e a natureza temporária da Entidade; e considerando que a AGLO sucede a APO em todos os seus direitos e obrigações; ressalta-se que essa deficiência na transição verificada entre as duas entidades pode se apresentar como uma das causas para a dificuldade de efetiva destinação do legado olímpico durante o período de existência da AGLO.

Desse modo, eventual morosidade da AGLO em mobilizar-se para a adoção das providências de longo prazo necessárias à gestão do legado, por si só, constitui-se em atuação antieconômica, pois, tão logo sejam ultimadas essas providências, a Entidade poderá ser extinta.

Nesse sentido, o Relatório de Auditoria retrata em seu item *“2.2.1 Modelo de gestão de longo prazo do Parque Olímpico da Barra da Tijuca”* que as providências adotadas pela AGLO no sentido de buscar o desenvolvimento de modelo de gestão de longo prazo com vistas à desestatização do POB consubstanciaram-se na solicitação de apoio da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), da Presidência da República, para a construção de uma parceria entre o Ministério do Esporte (ME) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), a partir da qual esse último contratou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Como justificativa para tal estratégia, é relevante destacar o registro da AGLO em seu Relatório de Gestão 2017 de que *“as razões que determinaram a busca de apoio do BNDES são em decorrência de não haver um quantitativo e preparo técnico suficiente de servidores na estrutura organizacional da Superintendência de Concessões Administrativas de forma a assegurar a conclusão do processo”*, informação que vai de encontro ao também registrado pela AGLO no Relatório de Gestão 2017 acerca de seu quadro de pessoal, que seria composto por *“profissionais qualificados e com experiência nas suas áreas de atuação”*. Ou seja, ao se referir ao desempenho de uma de suas competências que justifica a sua existência como Entidade de caráter transitório, a AGLO informa que o preparo técnico dos servidores é insuficiente, além de alegar a falta de quantitativo de pessoal adequado.

Assim, por meio do Aviso nº 46/2017/GM/ME, de 26 de abril de 2017, o Ministro de Estado do Esporte solicitou ao Secretário-Geral da Presidência da República a participação, *“por intermédio da Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimentos (PPI), no sentido de formular tal estudo, em parceria com o Ministério do Esporte”*. Em consequência das tratativas mencionadas, em março de 2018, foi firmado Acordo de Cooperação Técnica entre ME e MP para implementar o Processo de Desestatização do POB, mediante contratação do BNDES para a elaboração dos estudos técnicos referentes à desestatização do

empreendimento. Ressalta-se que no Acordo em questão não estão previstas incumbências à AGLO, que não o assina formalmente e nem mesmo nele é citada, mas que há a previsão de que o ME possa “*delegar a entidade vinculada, que possua competência relacionada ao objeto da presente cooperação*”, parte ou todas as incumbências previstas para o ME no item “II” da Cláusula Quarta.

Em consequência, em 26 de março de 2018, foi celebrado o Contrato Administrativo nº 09/2018 (a partir da Inexigibilidade de Licitação nº 14/2017) entre o MP e o BNDES, que teve como objeto a estruturação do projeto de desestatização do Legado Olímpico e também o Projeto de Integração do Rio São Francisco no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento – PPI. Destaca-se que não foram realizadas análises acerca do teor do contrato firmado entre o MP e o BNDES, haja vista que o escopo das análises efetuadas no âmbito da auditoria anual de contas da AGLO se restringe aos atos de gestão praticados pela Entidade desde sua data de criação até 31 de dezembro de 2017.

Diante do exposto verifica-se que houve a assunção, pelo BNDES, das ações relacionadas à desestatização do POB. No entanto, a AGLO é uma entidade temporária, com competências específicas e exclusivas relativas à gestão do POB. Assim, ao transferir para outros órgãos e entidades a incumbência de planejar e operacionalizar a transição do modelo de gestão do POB, a AGLO restringe sua atuação à mera administração do Parque.

Em síntese, observa-se que a AGLO deixa de se responsabilizar pelas ações de desestatização do POB por alegada falta de pessoal e estrutura, apesar de essas ações lhe competirem legalmente, e de sua possibilidade de contratação de profissionais que possuam o conhecimento necessário para o desenvolvimento dessas atividades, e que o Governo Federal realizou a contratação do BNDES já prevendo em contrato que o Banco subcontrataria consultorias, o que coloca em questão a adequação da manutenção da AGLO como entidade da Administração Pública federal.

Ou seja, faz-se necessária análise no sentido de avaliar se a contratação do BNDES para as ações de desestatização não seria, em si, a tomada de “*providências de longo prazo necessárias à destinação do legado olímpico*”, previstas no art. 12 da Lei de criação da AGLO, o que permitiria a imediata adoção de providências para a extinção da AGLO, considerando que se identifica que as competências para as quais foi criada vêm sendo desenvolvidas por outros órgãos e entidades, tal como se identificou que ocorreu, em parte, no âmbito da Autoridade Pública Olímpica, entidade a partir da qual a AGLO foi criada mediante transformação.

O Relatório de Auditoria nº 201800688 também apresenta outros dois registros acerca da gestão da AGLO no exercício sob exame, relacionadas a (a) inconformidades na metodologia concebida para a gestão de contrapartidas materiais, comprometendo o atendimento ao princípio da impessoalidade (item 2.1.1.1 do Relatório); e (b) inexistência, no processo de contratação direta de serviços de locação de eletrocentros, por

inexigibilidade de licitação, de elementos que caracterizem a singularidade do objeto e a inviabilidade de competição, que pudessem afastar a exigência legal de realização de procedimento licitatório regular (item 2.2.1.1 do Relatório). Acerca dessas falhas, merece destaque o fato de ambas demonstrarem fragilidades nos controles internos da Entidade, bem como – em especial o item 2.2.1.1 – a morosidade da AGLO para a adoração de providências relativas à gestão do POB.

Diante do exposto, e em atendimento ao inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentada no Relatório de Auditoria, proponho o encaminhamento do processo para subsidiar o julgamento das contas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao TCU por meio do referido sistema.

Brasília/DF, 1º de novembro de 2018.

Diretora de Auditoria da Área Social II

PRONUNCIAMENTO MINISTERIAL

CERTIFICADO: Nº 201800688

UNIDADE AUDITADA: AUTORIDADE DE GOVERNANÇA DO LEGADO OLÍMPICO (AGLO)

MUNICÍPIO (UF): RIO DE JANEIRO (RJ)

EXERCÍCIO: 2017

Em conformidade com o disposto no artigo 82 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, combinado com o artigo 52 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e com o artigo 10 da IN/TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, atesto haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Certificado de Auditoria e no Parecer do Dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União sobre o desempenho e a conformidade da gestão da unidade jurisdicionada acima citada, cuja opinião foi pela **REGULARIDADE** da gestão dos integrantes do rol de responsáveis.

Encaminhe-se o referido processo ao Tribunal de Contas da União, para julgamento na forma prevista pelo inciso II, artigo 71 da Constituição Federal.

Brasília, 07 de novembro de 2018.


LEANDRO CRUZ FRÓES DA SILVA
Ministro de Estado do Esporte



Unidade Auditada: Autoridade de Governança do Legado Olímpico

Exercício: 2017

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201800688

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Análise Gerencial

Superintendente da CGU-RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201800688, e consoante o estabelecido na Instrução Normativa CGU n.º 03, de 09 de junho de 2017, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Autoridade de Governança do Legado Olímpico – AGLO.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 25 de abril a 25 de maio de 2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

1.1 Escopo das análises

A presente avaliação abrange a gestão da Autoridade de Governança do Legado Olímpico – AGLO no período de 30 de março a 31 de dezembro de 2017, ou seja, desde a data da criação da entidade, mediante entrada em vigor da Medida Provisória nº 771/2017, até o final do exercício de 2017.

O escopo das análises foi firmado por meio da Ata de Reunião, realizada em 13 de dezembro de 2017, entre a Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro – CGU/RJ e a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado do Rio de Janeiro – Secex/RJ, tendo sido efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação da conformidade das peças do processo de prestação de contas, exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 e em observância às normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;



- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto ao desenvolvimento de modelo de gestão de longo prazo do Parque Olímpico da Barra da Tijuca e do Projeto do e-Museu Nacional do Esporte;
- Avaliação da gestão dos ajustes firmados relativos às autorizações de uso das áreas internas e externas do Parque Olímpico da Barra da Tijuca no que se refere à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela AGLO;
- Avaliação da adequação da gestão das contratações realizadas pela AGLO, em especial as enquadradas como inexigibilidade e dispensa de licitação, por amostragem, sobre a formalização e a necessidade da contratação.
- Avaliação do atendimento de determinações e recomendações expedidas pelo TCU que façam referência ao CI para acompanhamento; e
- Avaliação do atendimento às recomendações da CGU.

A fim de possibilitar melhor entendimento acerca das análises realizadas e das conclusões obtidas, apresentam-se, a seguir, informações gerais acerca da Entidade.

Por fim, informa-se que o Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas.

1.2 Informações gerais sobre a Autoridade de Governança do Legado Olímpico – AGLO

A Autoridade de Governança do Legado Olímpico – AGLO consiste em entidade de caráter temporário, criada a partir da transformação da Autoridade Pública Olímpica – APO, transformação essa realizada por meio da Medida Provisória nº 771, de 29 de março de 2017, convertida na Lei nº 13.474, de 23 de agosto de 2017. Assim, a AGLO consiste na única entidade da Administração Pública federal indireta vinculada ao Ministério do Esporte – ME.

Prevê a Lei nº 13.474/2017, em seu art. 12, que a extinção da AGLO ocorrerá na data-limite de 30 de junho de 2019 ou “após tomadas as providências de longo prazo necessárias à destinação do legado olímpico”, o que ocorrer primeiro.

Conforme se observa no art. 1º da Lei nº 13.474/2017, a seguir transcrito, as competências da AGLO vinculam-se estritamente à gestão das instalações esportivas olímpicas e paraolímpicas destinadas aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Nesse sentido, o conceito de “legado” registrado no nome da Entidade (Autoridade de Governança do Legado Olímpico) restringe-se a essas instalações e, portanto, não abarca as despesas com investimentos em antecipações de políticas públicas realizadas em prol dos Jogos, nem o legado intangível que teria sido consolidado no país em razão da realização dos Jogos:

“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 (Aglo), dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Esporte, com as seguintes competências:

I - viabilizar a adequação, a manutenção e a utilização das instalações esportivas olímpicas e paraolímpicas destinadas às atividades de alto rendimento ou a outras manifestações desportivas de que trata o [art. 3º da](#)



Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, constantes da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016;

II - administrar as instalações olímpicas e promover estudos que proporcionem subsídios para a adoção de modelo de gestão sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental;

III - estabelecer parcerias com a iniciativa privada para a execução de empreendimentos de infraestrutura destinados à melhoria e à exploração da utilização das instalações esportivas, aprovadas previamente pelo Ministério do Esporte;

IV - elaborar o plano de utilização das instalações olímpicas e paraolímpicas, sujeito à supervisão e à aprovação do Ministério do Esporte;

V - definir as contrapartidas onerosas em razão da utilização das instalações do legado olímpico;

VI - incentivar, na forma de regulamento, inclusive com isenção ou redução das contrapartidas, as atividades de alto rendimento ou outras manifestações desportivas de que trata o art. 3º da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, constantes da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016, a partir da autorização de utilização dos bens do legado;

VII - adotar perante os órgãos competentes medidas necessárias para exaurimento das obrigações do consórcio Autoridade Pública Olímpica, no que tange às obrigações pendentes de cumprimento que interfiram no exercício da competência da autarquia; e

VIII - divulgar as atualizações do Plano de Legado das Instalações Olímpicas para atender às políticas públicas que sejam desenvolvidas pela autarquia e pelo Ministério do Esporte.”

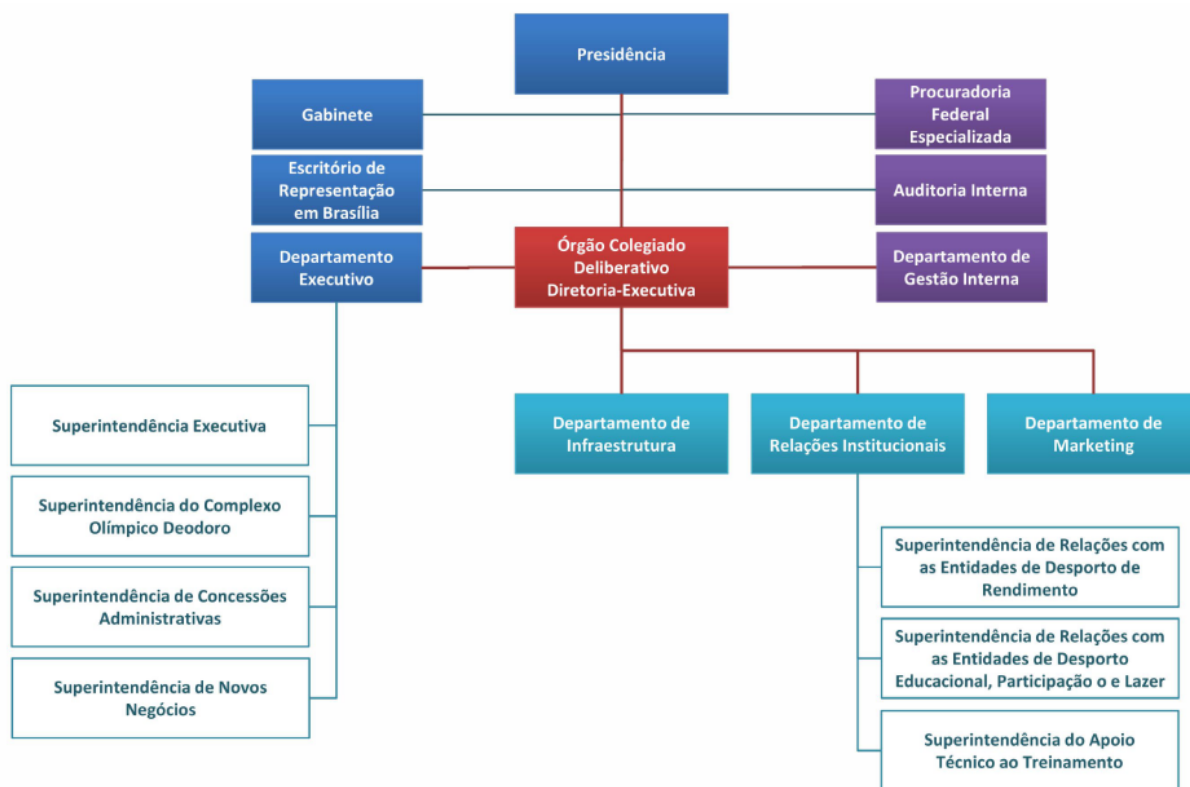
Destaca-se que a criação da autarquia ocorreu após a União, por intermédio do Ministério do Esporte, ter firmado com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro o Termo de Cessão de Uso nº 139/2016-SPA, de 23 de dezembro de 2016, cujo objeto foi a cessão para a União, pelo prazo de 25 anos, das instalações das Arenas Carioca 1 e 2, do Centro Olímpico de Tênis e do Velódromo, do Parque Olímpico da Barra - POB, bem como das respectivas áreas de circulação.

Assim, a AGLO sucedeu a APO, que foi extinta após a saída do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (até então membros do Consórcio Público formado com a APO), e, desse modo, absorveu entre as suas competências, a administração das instalações do Legado Olímpico sob a esfera federal.

Para o desempenho das suas competências, a AGLO é composta pela seguinte estrutura organizacional:

Figura – Organograma da AGLO, de acordo com o Decreto nº 9.299, de 5 de março de 2018.





Fonte: Página da AGLO na Internet (<http://aglo.gov.br/organograma/>). Consulta realizada em 15 de agosto de 2018.

Destaca-se que a estrutura regimental da Entidade foi aprovada somente em março de 2018, por meio do Decreto nº 9.299, de 5 de março de 2018. Até então, estavam apenas definidos os quantitativos de Cargos em Comissão e Funções Técnicas de Confiança da AGLO.

Acerca de sua estrutura de pessoal, observou-se no item 5.1 do Relatório de Gestão 2017 da Entidade que a AGLO dispõe de 65 Cargos em Comissão e de 30 Funções Técnicas Gratificadas e que a força de trabalho da Entidade “é composta por profissionais qualificados e com experiência nas suas áreas de atuação. Atualmente, o quadro de servidores é composto por 62 servidores com curso Superior e 10 servidores com ensino médio”, 20% dos quais são servidores requisitados de outros órgãos e esferas e 80% são servidores sem vínculo com a Administração Pública.

A seguir estão listados os principais Macroprocessos da Entidade, que, de acordo com o escopo pactuado para a presente auditoria, foram parcialmente contemplados no trabalho realizado:

Quadro – Macroprocessos que compuseram parcialmente o escopo de auditoria examinado.

Macroprocesso	Descrição	Produtos e Serviços	Principais Clientes	Subunidades Responsáveis
Regular contrapartida e isenções	Definir procedimento de acompanhamento e controle de contrapartidas e isenções pela utilização das instalações do legado olímpico de forma isonômica.	- Decreto de Uso Publicado; - Definição de Procedimento Interno; - Publicação de Portaria.	- ME/AGLO; - Investidores Nacionais e Internacionais; - Sociedade; e - Usuários.	- Diretoria de Gestão Interna; - Diretoria Executiva.
Modelo Sustentável de Gestão do Parque	Promover estudos que proporcionem subsídios para a adoção de modelo de gestão	- Deliberação do Conselho do Programa	- ME/AGLO; - Investidores	Superintendência



Macroprocesso	Descrição	Produtos e Serviços	Principais Clientes	Subunidades Responsáveis
Olímpico da Barra (POB)	sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental	de Parcerias de Investimentos – CPPI; - Termo de Cooperação Técnica entre BNDES/MP; - Entrega dos Estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental do Processo de Desestatização do POB; - Decisão Modelagem; - Realização Leilão/Pregão.	Nacionais e Internacionais; - Sociedade; e - Usuários.	de Concessões Administrativas.
Utilização das Instalações do POB	Tornar as instalações do legado um Centro Olímpico de Treinamento e referência internacional para realização de eventos esportivos, culturais, turísticos e de negócios.	- Contratação dos Serviços básicos; - Ocupação com Eventos; - Treinamento; - Projetos Esportivos AGLO.	- ME/AGLO; - Investidores Nacionais e Internacionais; - Sociedade; - Usuários.	- ME/AGLO; - Investidores Nacionais e Internacionais; - Sociedade; - Usuários.
Manutenção das Instalações do POB	Garantir a manutenção preventiva, corretiva e preditiva dos sistemas operacionais permitindo o funcionamento pleno das instalações	- Plano de Manutenção; - Plano de Operação; - Contratação Empresa e Manutenção; - Saneamento de Anomalias.	- ME/AGLO; - Investidores Nacionais e Internacionais; - Sociedade; - Usuários.	Diretoria de Infraestrutura.

Fonte: Relatório de Gestão 2017 e levantamentos efetuados pela equipe de auditoria.

Também conforme previsto na Lei nº 13.474/2017, as despesas da AGLO foram realizadas, excepcionalmente, à conta de dotações orçamentárias existentes no âmbito do Ministério do Esporte. Assim, no exercício de 2017 a AGLO geriu créditos orçamentários descentralizados pelo Ministério do Esporte no valor total de R\$ 6.663.295,96, conforme quadro a seguir, realizando gastos com contratações no valor total de R\$ 4.575.438,97.

Quadro - Créditos Orçamentários transferidos pelo ME à AGLO, no exercício de 2017.

UG 180080 – Autoridade de Governança do Legado Olímpico						
Programa		Ação		Despesa Empenhada (R\$)	Despesa paga (R\$)	Restos a Pagar (R\$)
2035	Esporte, Cidadania e Desenvolvimento	216T	Gestão, Manutenção e Aperfeiçoamento da Rede Nacional de Treinamento	6.659.809,96	4.573.172,97	2.086.636,99
2123	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte	2000	Administração da Unidade	3.486,00	2.266,00	1.220,00
Total da UG				6.663.295,96	4.575.438,97	2.087.856,99

Fonte: Tesouro Gerencial (acesso em 30 de maio de 2018) e Relatório de Gestão 2017.



Ademais a Autarquia auferiu, também, por meio de contrapartidas onerosas em virtude das autorizações de uso das instalações do Parque Olímpico da Barra da Tijuca, o montante de R\$ 1.295.458,47.

2. Resultados dos trabalhos

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças que compõem a prestação de contas referente ao exercício de 2017 da AGLO, de acordo com o que estabelece o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, a DN TCU nº 161/2017, a Portaria TCU nº 65/2018, as orientações do Sistema e-Contas e a Portaria CGU nº 500/2016, foram analisadas as informações inseridas pela Entidade no Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União.

Verificou-se que a AGLO elaborou e inseriu no Sistema e-Contas o Rol de Responsáveis, o Relatório de Gestão, o Parecer da Unidade de Auditoria Interna e as Declarações de Integridade pertinentes, em conformidade com o que determinam as bases normativas supracitadas e as orientações do Sistema e-Contas.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Considerando que o escopo da avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão foi segmentado em análises relativas ao desenvolvimento de modelo de gestão de longo prazo do Parque Olímpico da Barra da Tijuca e ao Projeto do e-Museu Nacional do Esporte, apresentam-se, na sequência, as respectivas análises.

2.2.1 Modelo de gestão de longo prazo do Parque Olímpico da Barra da Tijuca

Identificou-se que a AGLO adotou as providências a seguir detalhadas no sentido de buscar o desenvolvimento de modelo de gestão de longo prazo com vistas à desestatização do Parque Olímpico da Barra da Tijuca – POB.

Em síntese, de acordo com as informações prestadas pela Entidade, a AGLO informou que adotou estratégia solicitando apoio da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos – SPPI, da Presidência da República, devido à falta de estrutura de pessoal e ao curto prazo de atuação da AGLO até sua extinção. Assim, foi elaborada uma parceria entre o Ministério do Esporte – ME e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, a partir da qual esse último contratou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Inicialmente, cumpre lembrar que, em novembro de 2016, a Prefeitura do Rio de Janeiro realizou processo de concessão das instalações Olímpicas por meio de uma Parceria Público Privada – PPP que restou frustrada. Após isso, ocorreu a cessão de uso das instalações das Arenas 1 e 2, do velódromo e do centro de tênis para a União, representada pelo Ministério do Esporte. No âmbito deste Ministério, a gestão do Legado Olímpico foi atribuída à AGLO. Consta na Lei de criação desta Autarquia, especificamente no inciso



II do art. 1º da Lei 13.474/2017, a competência da AGLO relacionada à promoção de estudos que proporcionem subsídios para a adoção de modelo de gestão sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental, objetivando a desestatização. Para a implementação do estudo referente ao mencionado modelo de gestão com o intuito de transferir o legado olímpico à iniciativa privada, a AGLO criou a Superintendência de Concessões Administrativas.

Neste contexto, a Superintendência de Concessões Administrativas propôs duas possíveis estratégias objetivando a futura desestatização do POB: a contratação dos estudos de um Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI ou a solicitação de apoio da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos – SPPI em interface com o BNDES, na formulação dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA. Sendo assim, a AGLO optou pelo apoio da SPPI devido à alegada falta de estrutura de pessoal da Superintendência de Concessões Administrativas bem como ao curto prazo de atuação da Autarquia frente ao desafio de definir uma metodologia adequada para a efetivação da desestatização. Seguindo esta estratégia, a AGLO apresentou o Projeto Conceitual do Legado Olímpico ao BNDES, por intermédio da Nota Técnica nº 02/2017/SCA/DIR/AGLO/ME de 25 de maio de 2017. Em paralelo, solicitou a parceria com o referido Banco de Desenvolvimento à SPPI. Em agosto de 2017, o Projeto foi submetido à avaliação do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI. No dia 31 de agosto, a AGLO foi informada, por meio do Ofício nº 159/2017/SPPI, sobre a recomendação exarada pelo CPPI ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que este adotasse diligências no sentido de viabilizar instrumento jurídico a ser firmado entre a União e o BNDES para a realização de estudos destinados a subsidiar a tomada de decisão e eventual parceria envolvendo o Legado Olímpico. Feito isso, em março de 2018, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica entre Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP e Ministério do Esporte - ME para viabilizar o Processo de Desestatização do POB. Em 26 de março de 2018, foi celebrado o Contrato Administrativo nº 09/2018 entre o BNDES e MP que teve como objeto a estruturação dos projetos com vistas à desestatização do Legado Olímpico e do Projeto de Integração do Rio São Francisco no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento – PPI da Presidência da República. Em seguida, a Prefeitura foi consultada acerca da inclusão da Arena 3 no projeto de desestatização.

Após a decisão da Prefeitura, o projeto prosseguirá conforme o cronograma a seguir, objetivando realizar o processo licitatório para concessão em março de 2019, antes da data fixada para extinção da AGLO.

Quadro: Cronograma resumido do plano de ação de desestatização do POB.

Tema	Data previsão	Data conclusão
Início da AGLO	30/03/2017	
Apresentação do projeto ao BNDES e 1º reunião		15/05/2017
Elaboração de Nota técnica nº 01/2017 para SPPI		25/05/2017
Deliberação do CPPI	23/08/2017	31/08/2017
Entrega de relatórios para o BNDES e início da construção do termo de referência		25/11/2017
Assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre ME/MP	20/03/2018	28/03/2018
Assinatura do Contrato Administrativo nº 09/18 entre MP/BNDES	30/03/2018	26/03/2018
Assinatura do contrato dos serviços de consultoria para os estudos	20/05/2018	



Entrega dos estudos (plano de negócios do projeto e relatório jurídico)	05/10/2018	
Decisão da modelagem (ME e AGLO)	15/10/2018	
Envio ao TCU (consulta e aprovação)	15/11/2018	
Consulta pública e preparação da licitação	10/12/2018	
Realização do leilão/pregão	10/03/2019	
Assinatura do Contrato de Concessão	30/04/2019	
Extinção da AGLO	30/06/2019	

Fonte: Resposta ao item 3 da SA n° 201800688/01.

2.2.2 Projeto do e-Museu Nacional do Esporte

Em 24 de julho de 2017, a AGLO celebrou com o Instituto Galeria Olímpica RGM (CNPJ n° 27.292.406/0001-41) o Memorando de Entendimento n° 01/2017, com prazo de vigência de 24 de julho de 2017 a 23 de junho de 2019. Trata-se de acordo firmado para a implantação, nas dependências do Velódromo do Parque Olímpico da Barra, sob gestão da AGLO, de um museu denominado e-Museu Nacional do Esporte, com acervo olímpico cedido pelo Instituto, que foi objeto de divulgação na grande mídia esportiva.

Embora as informações apresentadas pela Entidade tenham indicado que o projeto do e-Museu não teve continuidade devido a dificuldades na captação de recursos para a sua implementação, cumpre destacar que a AGLO é uma Autarquia temporária, com data de extinção definida em sua Lei de criação (Lei 13.474/2017), e que, em decorrência da competência estabelecida no artigo art. 1º, inciso II, da mesma Lei, adotou estratégia de desestatização do Parque Olímpico.

Assim, a criação de um Museu e a manutenção de acervos museológicos nas dependências do Parque Olímpico vão de encontro às diretrizes que devem ser seguidas pela AGLO por determinação legal, já que até 30 de junho de 2019 a Autarquia deverá adotar as providências necessárias à destinação do legado olímpico e ao encerramento de suas atividades.

2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Analisaram-se os procedimentos adotados pela AGLO para a operacionalização da metodologia de gestão das contrapartidas onerosas bem como a sua precificação, objetivando avaliar a gestão dos ajustes firmados relativos às autorizações de uso das áreas do Parque Olímpico da Barra da Tijuca no que se refere à qualidade e à suficiência dos controles internos administrativos.

Como resultado, identificou-se que a Entidade vem gerindo as autorizações de uso das instalações do Parque Olímpico da Barra de forma a maximizar a fixação de contrapartida material em detrimento do recebimento de contrapartida financeira. Adicionalmente, verificou-se que a Autarquia tem fixado, nos protocolos de intenções e termos de autorização de uso, o recebimento de contrapartida em bens e serviços a serem definidos após a realização do evento.

Esta metodologia consiste em converter o valor obtido na precificação da concessão de uso para determinado evento em “créditos financeiros a receber”, para posterior cobrança por meio de solicitações de aquisição de bens e serviços. Assim, a AGLO passava a possuir um crédito junto ao autorizado a utilizar espaço no POB, direito esse que viria a ser usado para a aquisição de bens e serviços de interesse da Autarquia, abatendo o valor pago do crédito financeiro existente.



Com o intuito de verificar a operacionalização da metodologia, selecionou-se uma amostra, por julgamento, formada por seis processos de autorização de uso e respectiva prestação de contas, todos contendo contrapartida onerosa, totalizando o montante de R\$ 984.548,44, o que equivale a 76% dos recursos obtidos por meio de contrapartida pela Autarquia no exercício de 2017.

Cumprir registrar que, no exercício em exame, a AGLO contabilizou o valor total de R\$ 1.295.458,47 oriundo de contrapartidas pela autorização de uso de espaços do POB cuja administração está sob a sua responsabilidade. Considerando o orçamento descentralizado pelo Ministério do Esporte à Entidade no exercício, de quase R\$ 7 milhões para a gestão dos Programas/Ações executados pela AGLO, o montante contabilizado a título de contrapartidas corresponde a pouco mais de 19% dos recursos disponíveis à Entidade no exercício de 2017.

Em relação à precificação, não se identificou, nos respectivos processos relacionados às autorizações de uso, a existência de memórias de cálculo informando os valores utilizados para cada variável na fórmula de precificação, de modo a possibilitar a conferência da adequação do valor calculado.

No que se refere à solicitação para apresentação dos processos de prestação de contas, não se identificou a existência de processos individualizados para cada contrapartida fixada e, conseqüentemente, cada autorização de uso concedida.

Foram verificadas, também, impropriedades no que se refere ao encaminhamento das propostas ao autorizado com menção à proposta selecionada e indicação da empresa a ser contratada utilizando recursos advindos de contrapartida material. Ademais, identificou-se a aquisição de bens e a contratação de serviços, em decorrência de contrapartida material, sem a realização de estimativa de custos prévia à aquisição ou à contratação.

Estes achados demonstram a fragilidade da metodologia proposta, bem como de sua operacionalização e de seu controle, uma vez que possibilitam o descumprimento de princípios constitucionais relacionados às contratações públicas, mais especificamente em relação ao princípio da impessoalidade.

Ainda foram verificadas falhas acerca da organização e da instrução dos processos de autorização de uso, de prestação de contas e de aquisição dos bens e serviços, por ocasião da realização de contrapartidas materiais. A identificação e o detalhamento das mencionadas falhas encontram-se devidamente tratados em constatação específica na segunda parte deste Relatório.

Portanto, observa-se que a metodologia adotada pela AGLO para a gestão das contrapartidas materiais, deve ser revisada, de modo a resguardar a observância aos Princípios da Administração Pública. Verifica-se, também, a necessidade de correção das impropriedades detectadas, bem como da promoção da melhoria de qualidade da instrução dos processos relacionados às concessões de autorização de uso e às aquisições de bens e serviços relacionadas às contrapartidas materiais.

2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Para avaliar a adequação da gestão das contratações realizadas pela AGLO quanto à formalização do processo licitatório, no que tange às estimativas de custos e à justificativa da necessidade da contratação, em especial as enquadradas como inexigibilidade e dispensa, foi selecionada amostra não probabilística, por julgamento, contendo os processos listados no quadro a seguir.



Quadro - Amostra de processos selecionados para análise.

Modalidade	Nº do Processo	Objeto	Contratado	Valor do Contrato (R\$)
Pregão	58021.000070/2017-56	Contratação de empresa especializada, para prestação de serviços contínuos de operação e de manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva.	Engepark Obras e Serviços LTDA. Hashimoto Manutenção Elétrica e Comércio LTDA.	5.213.203,92
Dispensa	58021.000141/2017-11	Contratação de empresa para a recomposição da cobertura do Velódromo Olímpico.	Updown Equipamentos para eventos LTDA. - ME	199.431,85
Inexigibilidade	58021.000079/2017-79	Contratação de empresa para locação de subestações elétricas metálica pré-fabricadas tipo eletrocentro.	A Geradora Aluguel de Máquinas S.A.	1.488.000,00
Total da amostra				6.900.635,77

Fonte: Quadro elaborado a partir dos dados contidos na resposta à SA nº 201800688/01 encaminhada pela AGLO.

No quadro a seguir são apresentadas informações relativas à representatividade da amostra selecionada.

Quadro - Representatividade da Amostra selecionada para análise

Modalidade	Qtd. Total de Processos em 2017	Valor Total (R\$)	Qtd. Processos Amostra	Valor Amostra (R\$)	Amostra (%)
Pregão	3	8.121.164,52	1	5.213.203,92	64%
Dispensa	2	202.917,85	1	199.431,85	98%
Inexigibilidade	3	1.578.785,36	1	1.488.000,00	94%

Fonte: Quadro elaborado a partir dos dados contidos na resposta à SA nº 201800688/01 encaminhada pela AGLO.

Quanto ao processos nº 58021.000141/2017-11, referente à contratação emergencial da empresa Updown Equipamentos para eventos LTDA. – ME, para a recomposição de parte da cobertura do Velódromo Olímpico, que sofreu danos em consequência da queda de um balão, e ao processo nº 58021.000070/2017-56, relativo ao pregão eletrônico que selecionou o Consórcio Hashimoto Engepark para prestação de serviços contínuos de operação e de manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva do POB, não foram identificadas inadequações quanto à forma e à justificativa da necessidade da contratação.

Relativamente ao processo nº 58021.000079/2017-79, que trata da contratação da empresa A Geradora Aluguel de Máquinas S.A. para a locação de eletrocentros para fornecimento de energia às Centrais de Água Gelada (CAG) das Arenas 1, 2 e 3, verificou-se a inexistência, nos autos do processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, de elementos que caracterizem a singularidade do objeto e a inviabilidade de competição, de modo a afastar a exigência legal de realização de procedimento licitatório regular.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU



No período em exame, não foram identificados Acórdãos do Tribunal de Contas da União com decisões direcionadas à AGLO e determinações expressas para acompanhamento das deliberações por este Órgão de Controle Interno.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com o objetivo de avaliar o atendimento pela AGLO das recomendações encaminhadas pelo Órgão de Controle Interno, foi realizado levantamento das informações registradas no Plano de Providências Permanente (PPP) da Entidade, no sistema Monitor da CGU, sendo constatada a seguinte situação:

Quadro - Situação geral das recomendações emitidas pela CGU à APO e à AGLO

Unidade Gestora	Recomendações		
	Atendidas	Em monitoramento	Total
999532 - Autoridade de Governança do Legado Olímpico	2	7	9

Fonte: Sistema Monitor - Situação das recomendações em 30 de abril de 2018.

Cabe mencionar que as nove recomendações objeto desta análise foram atribuídas à AGLO em razão da previsão legal estabelecida no art. 3º da Lei nº 13.474, de 23 de agosto de 2017, de que a AGLO “*sucedee a APO em todos os seus direitos e obrigações*”, e foram decorrentes do Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2016 (201700859) e do Relatório de Auditoria de Contas Extraordinária de 2017 (201700858).

Verificou-se que, de nove recomendações que se encontravam em monitoramento, duas foram plenamente atendidas pela AGLO. Destaca-se que das sete recomendações que permanecem em monitoramento, para parte delas a Entidade apresentou providências, que, até a data de finalização do presente relatório, não foram objeto de análise quanto ao seu efetivo atendimento, por parte deste Órgão de Controle Interno.

Da análise das informações constantes do Sistema Monitor, verificou-se que a AGLO manteve uma rotina de acompanhamento e de adoção de providências visando ao atendimento das recomendações expedidas pela CGU.

2.7 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

O presente Relatório consubstancia as análises decorrentes da avaliação da gestão da AGLO em 2017, desde a sua criação, em 31 de março, por meio da Medida Provisória nº 771/2017, posteriormente convertida na Lei nº 13.474, de 23 de agosto de 2017, até o dia 31 de dezembro de 2017.



Para tanto, foi pactuado escopo entre a CGU e a Secex/RJ do Tribunal de Contas da União, cujas análises permitem apresentar as conclusões em sequência.

Acerca da avaliação da conformidade das peças, identificou-se que a Entidade elaborou e inseriu no Sistema e-Contas o Rol de Responsáveis, o Relatório de Gestão, o Parecer da Unidade de Auditoria Interna e as Declarações de Integridade pertinentes, em conformidade com o que determinam as bases normativas referentes à prestação de contas anual e as orientações do Sistema e-Contas.

Já acerca da avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, no âmbito da qual foram analisados o desenvolvimento de modelo de gestão de longo prazo do Parque Olímpico da Barra da Tijuca e do Projeto do e-Museu Nacional do Esporte, questões relevantes foram identificadas.

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.

Em relação à instituição do Museu do Esporte, verificou-se que, embora tenha sido firmado um Memorando de Entendimento com o propósito de obtenção de acervos para o museu, a iniciativa foi descartada devido à não obtenção de recursos externos para seu financiamento.

No que tange à gestão dos ajustes firmados relativos às autorizações de uso das dependências do Parque Olímpico da Barra da Tijuca, os exames concentraram-se na verificação dos processos de autorização de uso assim como daqueles relacionados à realização das contrapartidas. Como resultado, evidenciaram-se fragilidades em relação à metodologia utilizada para gestão dos recursos advindos de contrapartida material e aos controles referentes às contrapartidas realizadas.

Em relação à avaliação da adequação da gestão das contratações realizadas pela AGLO, em especial as enquadradas como inexigibilidade e dispensa de licitação, quanto à forma e a justificativa da necessidade da contratação, identificou-se, em um dos três processos selecionados de maneira amostral, a realização de contratação de serviços de locação de eletrocentros sem os requisitos legais exigidos para a contratação direta com fundamento em inexigibilidade.

No período em exame não foram identificados Acórdãos do TCU dirigidos à AGLO com solicitação expressa de acompanhamento pelo Controle Interno.

Por fim, acerca da avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU, observou-se que a AGLO manteve uma rotina de acompanhamento e de adoção de providências visando ao atendimento das recomendações a ela atribuídas, as quais consistem em recomendações emitidas por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2016 da APO (201700859) e do Relatório de Auditoria de Contas Extraordinária de 2017 da APO (201700858).

As providências corretivas a serem adotadas serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a AGLO e monitorado pelo Controle Interno. Assim, tendo sido



abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Rio de Janeiro/RJ.

Nome:

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome:

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da CGU-RJ

Achados da Auditoria - nº 201800688

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Projeto do e-Museu Nacional do Esporte

Fato

Dinheiro público é da sua conta
www.portaldatransparencia.gov.br



Em 24 de julho de 2017 a AGLO celebrou com o Instituto Galeria Olímpica RGM o Memorando de Entendimento nº 01/2017, com prazo de vigência de 24 de julho de 2017 a 23 de junho de 2019, podendo ser prorrogado a critério da entidade que sucederá a AGLO.

Conforme registrado na Cláusula Primeira do referenciado documento: “o acordo celebrado objetiva a propositura de projetos entre os partícipes signatários, visando a implantação do Museu Nacional do Esporte Brasileiro por meio da colocação das peças olímpicas do Instituto Galeria Olímpica RGM, nas instalações do Legado Olímpico, estudando formas para que a renda gerada com a realização de eventos e projetos relativos e projetos relativos ao museu e ou de cunho esportivo e cultural seja reaplicado, no que couber, para o museu e seus projetos.”.

Trata-se de acordo firmado para a implantação, nas dependências do Velódromo do Parque Olímpico da Barra, sob gestão da AGLO, de um museu denominado e-Museu Nacional do Esporte, que foi objeto de divulgação na grande mídia esportiva.

Tendo em vista a transitoriedade e efemeridade conferida à Autarquia por sua lei de criação e os requisitos necessários ao planejamento, implantação e gestão de um museu, conforme os conceitos dispostos no Estatuto dos Museus (Lei 11.904/09), e em consonância com as orientações estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), a CGU solicitou à AGLO informações sobre a concepção e a estruturação do projeto e-Museu Nacional do Esporte.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800688/01, a AGLO apresentou os seguintes esclarecimentos:

“Em junho de 2017 nos foi apresentado o projeto do e-Museu Nacional do Esporte por meio do Instituto [...]. A proposta contemplava a implementação de um museu tecnológico para reunir em um único espaço todo os acervos de Esportes e Esportistas nacionais. O projeto teve como marco inicial a assinatura de um Memorando de Entendimento entre o Instituto e a AGLO em julho de 2017.

Devido a necessidade de captação de recursos para implementação do projeto, o Instituto solicitou um prazo de 06 meses para a tarefa junto à iniciativa privada. Diante das tentativas infrutíferas de concluir a captação dos recursos e devido ao nível de complexidade encontrado para implementação de um museu, a AGLO, após um diagnóstico detalhado do andamento da captação e do projeto, buscou realizar uma exposição temporária de 06 meses, a fim de reunir todo os acervos já separados e disponibilizados em um projeto de menor escopo, com menor tempo e custos reduzidos para implementação, o qual vem sendo desenvolvido.

Desta forma, a AGLO pretende mensurar o volume de pessoas interessadas, o potencial de uma atração desta natureza dentro do POB e servir como ponto de concentração deste acervo precioso. Esta Exposição também irá integrar e ampliar outras ações de visitas e projetos esportivos sociais do próprio ME e da AGLO, como ocorre nos casos do projeto de Visita Guiada e das escolinhas da SNE LIS”.

Relativamente à destinação dos acervos captados para o e-Museu/Exposição, após o encerramento das atividades da AGLO, o diretor-executivo da Entidade apresentou os esclarecimentos a seguir em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800688/03:



“O projeto e-Museu Nacional do Esporte foi uma ideia apresentada pelo Instituto [...] e seus colaboradores. Atualmente a AGLO estuda uma forma de realizar uma exposição temporária na forma do art. 11 da Lei 13.474/2017. Entretanto, nenhuma exposição ultrapassou a fase de concepção e inexistem quaisquer atos materiais acerca do tema, bem como atribuições da AGLO relacionadas à acervos.

Para fase inicial do projeto firmou-se o Memorando de Entendimento nº 01/2017 (anexo), de 24 de julho de 2017, disponibilizado no processo SEI nº 58021000109/2017-35.

Esse documento supracitado de entendimento não gera direito e/ou obrigações para os partícipes. Conforme previsto na Cláusula Terceira do Memorando de Entendimento nº 01/2017, fica sujeito a um ato de autorização de uso de que trata o art. 11 da Lei 13.474/2017, ou a pactuação de uma das parcerias de que trata a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Contudo, qualquer outro entendimento para dar início as atividades de museu será objeto de um instrumento adequado e específico para o projeto que ainda encontra-se em fase de concepção.”

Em sua manifestação o gestor registrou que inexistem atos materiais da AGLO relativos a acervos, no entanto, tendo em vista a intenção da Autarquia de realizar uma exposição temporária, é importante observar que a guarda e conservação de acervos deve obedecer a boas práticas museológicas, de acordo com a natureza desses acervos. Além disso, a Entidade deve se preocupar também com a destinação desses acervos, tendo em vista que as atividades da AGLO se encerram até o dia 30 de junho de 2019.

Assim, conforme informações apresentadas pela Autarquia, e em que pese ter sido firmado um acordo de entendimento com o Instituto Galeria Olímpica RGM cujo objeto não está elencado entre as atribuições prevista na lei de criação da AGLO e também não se coaduna com a estratégia de desestatização do POB, em andamento, o Projeto do e-Museu Nacional do Esporte não teve sucesso, face às dificuldades de captação de recursos para a sua implementação.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inconformidades na metodologia concebida para a gestão de contrapartidas materiais, comprometendo o atendimento ao princípio da impessoalidade em decorrência da possibilidade de indicação de fornecedores ao destinatário da Autorização de Uso do POB, com vistas à aquisição de bens e serviços, e fragilidade na instrução processual dos ajustes pactuados bem como de suas respectivas prestações de contas.

Fato

Com o objetivo de avaliar a gestão dos ajustes firmados relativos às autorizações de uso das áreas do Parque Olímpico da Barra da Tijuca - POB no que se refere à qualidade e à suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela AGLO, analisou-se a



metodologia de gestão, bem como da precificação de contrapartidas relacionadas às autorizações de uso onerosas.

Importante frisar que a AGLO tem como uma de suas atribuições a concessão, por meio do regime da autorização de uso, das áreas das instalações do legado olímpico, sob a posse ou o domínio da União, para a realização de eventos de natureza esportiva, recreativa, cultural, religiosa ou educacional. A AGLO pode ainda, por força de Lei, estabelecer valor para o mencionado uso e receber recursos financeiros e/ou materiais como contrapartida. A base legal para a fixação de contrapartidas encontra-se no art. 1º, incisos V e VI, e no art. 11, §§1º e 2º, da Lei nº 13.474/2017 conforme transcrito a seguir:

“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 (Aglo), dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Esporte, com as seguintes competências:

[...]

V- definir as contrapartidas onerosas em razão da utilização das instalações do legado olímpico;

VI - incentivar, na forma de regulamento, inclusive com isenção ou redução das contrapartidas, as atividades de alto rendimento ou outras manifestações desportivas de que trata o art. 3º da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, constantes da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016, a partir da autorização de utilização dos bens do legado;

[...]

Art. 11. A utilização, a título precário, das áreas das instalações do legado olímpico que estejam sob a posse ou o domínio da União, para a realização de eventos de natureza esportiva, recreativa, cultural, religiosa ou educacional, poderá ser autorizada, sob o regime de autorização de uso, em ato do Presidente da Aglo.

§ 1º A utilização de que trata o caput deste artigo dar-se-á, quando couber, mediante a fixação de contrapartida financeira ou material, ou a combinação de ambas, na forma de regulamento, que fixará os parâmetros de precificação e as hipóteses de sua redução ou gratuidade, visando a incentivar o esporte e a estimular o uso dos bens do legado olímpico.

§ 2º As benfeitorias realizadas pela Aglo para adaptação das instalações olímpicas e paraolímpicas ao modo legado não invalidam ou modificam as obrigações contratuais assumidas pelas pessoas jurídicas responsáveis pela construção, obras ou benfeitorias anteriores nas mesmas instalações.”.

Assim, com o intuito de operacionalizar e gerir as autorizações de uso onerosas, a AGLO elaborou uma metodologia de precificação para a concessão das instalações do POB. Para isso, estabeleceu o cálculo das contrapartidas baseando-se na fórmula utilizada pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU disposta na Portaria SPU nº1, de 03 de janeiro de 2014. Cumpre ressaltar que, em junho de 2018, a Portaria nº 37 foi publicada



instituindo critérios para a precificação e a classificação dos eventos realizados nas instalações do Parque Olímpico da Barra da Tijuca para fins de autorização de uso.

De acordo com a metodologia de cálculo, o valor a ser pago em reais para uso das instalações é obtido em razão do valor do metro quadrado do espaço físico em reais, da área de utilização, do número de dias necessários para realização do evento e do fator de exploração da área. Desta forma, o valor do metro quadrado é obtido pela AGLO por meio de consulta à Prefeitura do Rio de Janeiro. Já o fator de exploração foi estabelecido de acordo com as quatro categorias definidas conforme a natureza do evento: interesse público sem fins lucrativos, interesse público com fins lucrativos, evento sem interesse público e grandes eventos conforme disposto nos artigos 7º e 8º da Portaria nº 37 de 1º de junho de 2018:

“ Art. 7º O conceito de interesse público para fins de precificação, refere-se a execução de atividades com ou sem fins lucrativos, em que haja mútua cooperação entre órgãos e entidades da administração pública, bem como entre estes e organizações da sociedade civil, que contribuam para o cumprimento de políticas públicas.

Art. 8º O conceito de grandes eventos para fins de precificação, refere-se a execução de atividades com ou sem fins lucrativos, com elevado alcance na captação de participantes e mobilização de staff, grande vulto nacional e/ou internacional, alta exposição em meios de comunicação, larga utilização de área e de infraestrutura e público igual ou superior a 6.500 pessoas por dia.”

Desta forma, para cada solicitação de autorização de uso para possível realização de evento, deve ser efetuado o cálculo da precificação correspondente à contrapartida a ser retribuída pelo uso do espaço solicitado em determinado tempo. Obtido o valor da respectiva contrapartida, a AGLO pode fixar a quitação em três formas: contrapartida financeira, material ou ambas.

A contrapartida financeira é aquela quitada em pecúnia e é recolhida por meio de Guia de Recolhimento da União, ou seja, tem a conta única do Tesouro como destino. A contrapartida material consiste na quitação mediante recebimento em bens e serviços, conforme autorizado na Lei de criação da AGLO.

Vale destacar, considerando ser o exercício sob exame o de 2017, que a AGLO só regulamentou este procedimento de quitação mediante contrapartidas financeiras e/ou materiais em 2018, por meio da Resolução nº 1, de 12 de abril deste mesmo ano. Isso demonstra que a AGLO não adotou, previamente ao início das autorizações, as providências que se faziam necessárias visando regulamentar a operacionalização das autorizações de uso das instalações do POB bem como as respectivas prestações de contas.

Nos exames e interlocuções realizados, detectou-se que a AGLO vem gerindo as autorizações de uso de forma a maximizar a fixação de contrapartida material em detrimento do recebimento de contrapartida financeira. Adicionalmente, tem fixado, nos protocolos de intenções e termos de autorização, o recebimento de contrapartida em bens e serviços a serem definidos após a realização do evento.

Neste sentido, identificou-se, ainda, que a metodologia desenvolvida para a gestão das contrapartidas onerosas abrange a administração da liquidação diferida da obrigação imposta ao autorizado o que consiste em converter o valor obtido na precificação do evento em créditos a receber para posterior cobrança por meio de solicitações de aquisições de bens e serviços.



Assim, a AGLO não estabelece o bem ou serviço a ser recebido como quitação no momento da assinatura do protocolo de intenções e termo de autorização. Na realidade, a Autarquia registra em planilha eletrônica o valor obtido na precificação como crédito a receber do autorizado que se torna devedor daquele montante, sendo uma operação meramente financeira pois a escolha pela forma de contrapartida material não se baseia em nenhuma necessidade imediata ou previamente detectada de aquisição de bens e serviços.

Desse modo, a AGLO implantou a metodologia em que posteriormente à definição da contrapartida (formal e material) e formalização da autorização de uso, teria a possibilidade de solicitar ao autorizado a aquisição de bens e serviços de seu interesse, abatendo o valor pago pelo bem ou serviço do crédito existente.

Cumprе ressaltar que a forma de quitação a posteriori vai de encontro com as práticas adotadas regularmente na Administração Pública estabelecidas no que se refere a ingresso de recursos públicos. Ademais, tais práticas aumentam demasiadamente os riscos de inadimplência bem como os custos relacionados à possível cobrança.

Vale lembrar que, na metodologia de administração de créditos utilizada, a AGLO pode fazer tantas solicitações de contratação ao autorizado quantas forem suficientes para consumir todo o valor precificado para o evento. A seguir apresenta-se o instrumento utilizado pela Autarquia para acompanhar e controlar os recursos advindos das contrapartidas materiais bem como os valores consumidos:

Quadro: Dashboard Execução de Contrapartida (em reais)

Atividade	Receita (R\$)	Consumo (R\$)	Saldo (R\$)
Circuito mundial de vôlei de praia	60.000,00	59.884,80	115,20
Campeonato Estadual de Pista	15.000,00	15.000,00	--
Gracie Pro Jiu Jitsu	43.763,00	43.531,92	231,08
Reality de Judo – Projeto IPPON	15.000,00	14.308,00	692,00
Festival Rock in Rio	280.000,00	281.385,46	1.385,46
Game XP	450.000,00	452.069,76	2.069,76
Celebração dos 500 anos da reforma protestante	38.551,53	31.815,40	6.736,13
ABU DHABI Grand Slam Jiu Jitsu World Tour Brasil	55.648,44	41.069,58	14.578,86
Festeja Brasil	5.000,00	4.409,97	590,03



Atividade	Receita (R\$)	Consumo (R\$)	Saldo (R\$)
Alegria Villa Mix Rio	10.400,00	--	10.400,00
Rio Carioca Games Crossfit	10.756,68	--	10.756,68
ABU DHABI Grand Slam Jiu Jitsu World Tour Brasil 2	93.920,62	--	93.920,62
The Crossfit Games Latin America Regional 2018	51.153,02	12.955,88	38.197,14

Fonte: Apresentação sobre precificação e contrapartida organizada pela Diretoria-Executiva da AGLO.

Analisando o quadro apresentado verifica-se que a metodologia adotada de gestão de créditos a receber resulta na implantação de um segundo instrumento de controle de recursos financeiros para aquisição de bens e serviços, paralelo ao dos sistemas oficiais do Governo Federal. Observa-se que na coluna da receita são registrados os valores obtidos na precificação dos eventos. Já a coluna “consumo” apresenta os valores pagos pelos autorizados por meio da contratação de bens e serviços. Logo, verifica-se uma prática desconforme com os princípios basilares de finanças públicas, por meio da qual o crédito é consumido pelas aquisições promovidas pelo autorizado a título de contrapartida material e, ao final, a diferença entre o montante contratado e o valor precificado é recolhido como contrapartida financeira, por meio de GRU, para quitação total do preço.

Importante ressaltar que os dados apresentados no Quadro anterior apenas ilustram as contrapartidas em bens e serviços pactuadas pela AGLO. Assim, cumpre registrar que, no exercício em exame, a Entidade contabilizou o total de R\$ 1.295.458,47 oriundos de contrapartidas pela autorização de uso do POB. Considerando o orçamento descentralizado pelo Ministério do Esporte, de quase R\$ 7 milhões para a gestão dos Programas/Ações executados pela AGLO, o montante auferido a título de créditos corresponde a pouco mais de 19% dos recursos disponíveis à Entidade no exercício de 2017.

Por meio do item 5 da SA nº 201800688/03, solicitou-se esclarecimentos acerca da norma em que a AGLO se baseou para efetuar, sem prazo determinado, a aplicação das contrapartidas após a assinatura e publicação dos Termos de Autorização de Uso no Diário Oficial e, conseqüentemente, após a realização do evento. Em resposta, o Diretor Executivo da AGLO informou:

“A base legal para a fixação sobre contrapartidas é o art. 1º, VI, e o art. 11, §§1º e 2º, da Lei nº 13.474/2017. Em nível regulamentar, o art. 8, II, o art. 11, IV, e art. 12, III, do Anexo I, do Decreto 9.299/2018 dão a competência para deliberar sobre as contrapartidas, o que implica sua definição e condições e pagamento. Assim, a AGLO poderá, no ato de autorização, fixar que as contrapartidas são devidas de imediato ou que poderão ser prestadas a partir de um termo a quo, que estaria fixado no protocolo de intenções, que vêm a ser ratificados como parte integrante das autorizações. O ato de autorização é discricionário e permitiria a fixação de qualquer marco. Ainda assim, por força do art. 16 da Lei nº 13.474/2017, aplica-se, subsidiariamente, o art. 19,



V, da Lei nº 9.636/98, que cuida das retribuições nas cessões de uso, que nada mais são do que nossas contrapartidas na autorização de uso.

Lei nº 9636/1998

Art. 19. O ato autorizativo da cessão de que trata o artigo anterior poderá:
(...)

V - conceder prazo de carência para início de pagamento das retribuições devidas, quando:

- a) for necessária à viabilização econômico-financeira do empreendimento;
- b) houver interesse em incentivar atividade pouco ou ainda não desenvolvida no País ou em alguma de suas regiões; ou
- c) for necessário ao desenvolvimento de microempresas, cooperativas e associações de pequenos produtores e de outros segmentos da economia brasileira que precisem ser incrementados. (grifou-se)

Sobre o assunto, a Procuradoria Federal da AGLO se manifestou por meio da NOTA nº 00042/2017/PROT/PFAGLO/PGF/AGLO:

“...Diante do ineditismo da situação e da legislação, a autarquia, conforme suas competências do art. 1º da Lei nº 13.474/2017, pode e deve definir especificações, procedimentos e recursos para a gestão efetiva das arenas esportivas e demais espaços, dentro de padrões de qualidade, produtividade, prazos e custos pré-definidos. A propósito, destaco os itens 42.3.12 e 42.3.13 do Acórdão 1662/2017 do TCU:

42.3.12 Em princípio, para o estágio inicial das atividades da AGLO e diante de suas dificuldades financeiras e de pessoal, ativar as instalações olímpicas com eventos esportivos, de negócios, entretenimento, treinamentos esportivos e projetos sociais resume uma tentativa em atrair público, frequentadores e, principalmente parceiros para o legado olímpico, funcionando como um projeto piloto para a gestão de longo prazo.

42.3.13 Diante do apresentado, a princípio, a AGLO vem adotando providências em relação a todas as arenas esportivas dos complexos da Barra, sob sua gestão, de forma a manter um estado de conservação satisfatório, garantindo a operação provisória e a manutenção das instalações olímpicas das Arenas 1 e 2, Complexo de Tênis e Velódromo, aparentemente, dentro dos padrões de qualidade, produtividade, prazos e custo pré-definidos para o modo legado, sem prejuízo do desenvolvimento de novos estudos de necessidades técnicas, especificações, procedimentos e recursos necessários para que seja aprovado e colocado em funcionamento um modelo de gestão efetivo para a utilização de longo prazo de todas essas estruturas esportivas (modelo de gestão sustentável). ”

Em observância às normas citadas, a AGLO tem fixado prazo para receber contrapartidas nos Termos (Protocolos) de Intenções, que são parte integrante da autorização de uso. O prazo, portanto, é fixado no interesse da própria Autarquia. Deliberar implica definir o que vai ser recebido não só em quantidade e qualidade, mas também no tempo.

Assim, somente esgotado o prazo de carência, a partir do termo a quo fixado no ato de autorização, estará configurada a inadimplência da autorizada, que deverá ser cobrada administrativamente, na forma do art. 11, IV, do Anexo I, do Decreto 9.299/2018. Se não houver pagamento, é acionada a



cobrança judicial da obrigação específica ou das perdas e danos, que devem ser inscritas em dívida ativa, conforme o caso. A cobrança judicial tem o prazo prescricional de 5 (cinco) anos. Não existe, portanto, prazo indeterminado de escolha. Em direito, alguns nomes são usados para designar realidades distintas. Contrapartidas é um deles, por exemplo. Enquanto ela tem o significado de contraprestação na Lei nº 13.019/2014, ela tem o significado de pagamento, na Lei nº 13.474/2017. O pagamento recebido pela AGLO pela autorização de uso é a contrapartida, que pode ser material ou financeira. Assim, deixar de receber uma contrapartida significa deixar de receber o pagamento.

Com efeito, a utilização do legado olímpico que está sob a posse ou domínio da União se dá pelo instituto de autorização de uso do legado, conforme previsto no artigo 11 da MP 771/2017, posteriormente convertida na Lei 13.019/2017, in verbis:

Art. 11. A utilização, a título precário, das áreas das instalações do legado olímpico que estejam sob a posse ou o domínio da União, para a realização de eventos de natureza esportiva, recreativa, cultural, religiosa ou educacional, poderá ser autorizada, sob o regime de autorização de uso, em ato do Presidente da AGLO.

Conforme Parecer Referencial nº 00004/2017/PFAGLO/PGF/AGU, dado o imediatismo da situação, o art. 16 da MP 771/2017, previu que a legislação de patrimônio da União só se aplica a em caráter subsidiário à AGLO, considerando, contudo, como ponto de partida, a disciplina estabelecida pelo art. 14 do Decreto nº 3.725/2001, a saber:

- MP 771/2017:

Art. 16. O disposto nesta Medida Provisória não afasta a aplicação subsidiária da legislação sobre patrimônio da União.”

- Decreto nº 3.725/2001:

Art. 14. A utilização, a título precário, de áreas de domínio da União será autorizada mediante outorga de permissão de uso pelo Secretário do Patrimônio da União, publicada resumidamente no Diário Oficial.

§ 1º Do ato de outorga constarão as condições da permissão, dentre as quais:

I - a finalidade da sua realização;

II - os direitos e obrigações do permissionário;

III - o prazo de vigência, que será de até três meses, podendo ser prorrogado por igual período;

IV - o valor da garantia de cumprimento das obrigações, quando necessária, e a forma de seu recolhimento;

V - as penalidades aplicáveis, nos casos de inadimplemento; e

VI - o valor e a forma de pagamento, que deverá ser efetuado no ato de formalização da permissão.

O Protocolo, portanto, foi uma maneira de firmar a autorização e dar segurança jurídica necessária à realização de eventos teste, superando a crítica de desuso das instalações. Tal instrumento foi objeto de consulta jurídica que emitiu o Parecer Referencial nº 0000.4/PFAGLO/PGF/AGU.



Desta forma, diante da possibilidade de autorizar o uso dos espaços do POB por meio de contrapartidas em bens e serviços, especialmente para viabilizar a adequação e a manutenção das instalações olímpicas e paraolímpicas, bem como pela necessidade premente de dar utilização às instalações, a fim de evitar seu desuso e desenvolver políticas públicas esportivas, entendeu-se imperioso ocupar as instalações com entidades esportivas e não esportivas, a qual, necessariamente, tem por obrigação o pagamento em pecúnia aos cofres da União, por meio de GRU, ou a prestação da contrapartida em bens e serviços, não podendo a AGLO, prescindir desses créditos, exceto nas hipóteses legais, em que fica permitida a isenção ou redução das contrapartidas para incentivar atividades de alto rendimento ou outras manifestações esportivas. Assim, não restou alternativa à Autarquia senão receber os créditos imediatamente para execução posterior.

Neste sentido, outras questões devem ser consideradas para justificar como são conduzidas as execuções das contrapartidas em bens e serviços, com vistas a não inviabilizar a realização de eventos, quais sejam:

- 1. Dificuldade de prever demandas;*
- 2. Dificuldade de realizar o estudo de mercado de forma prévia, principalmente para demandas urgentes;*
- 3. Formação gradual do quadro de pessoal da AGLO, enquanto a Autarquia já estava em funcionamento, o que traz dificuldades naturais na realização dos atos da autarquia.*
- 4. Dificuldades diante da inovação do marco legal que criou um instituto jurídico novo, na forma do Art 1º, inc. 5 e 6 e art. 11, parágrafos 1 e 2 da Lei 13.474/2017, que afastou o art. 22 da lei 9636/98, criando a necessidade de desenvolver uma série de precedentes inéditos.*
- 5. Dúvida e dificuldade material para as entidades, com a assinatura de Termo de Intenções contendo cláusula de contrapartida pré-definida, para a prestação de contrapartida em bens e serviços que fogem as suas atividades finalísticas, notadamente as esportivas;*
- 6. Dificuldade de adequar os bens e serviços necessários da AGLO aos valores das contrapartidas previstas nos Termos de Autorização.*

Desta forma, diante das necessidades apresentadas, a AGLO criou sua metodologia própria para os procedimentos de controle de saldos de contrapartidas, por intermédio de Planilha Excel contendo os saldos de contrapartida, as respectivas entidades e prazos para a sua utilização. Contudo, é importante frisar que a até o momento não foram identificados atrasos na contratação de bens e serviços via contrapartida.”

A manifestação apresentada não justifica o motivo pelo qual a AGLO transforma os recursos obtidos por meio de contrapartida material em créditos financeiros para aplicação após a realização dos eventos.

Sobre a fixação de prazo para cumprimento das contrapartidas, verificou-se que consta, nos Protocolos de Intenções firmados durante o exercício de 2017, cláusula de apresentação de prestação de contas pelo autorizado no prazo de trinta dias após a realização do evento, em regra. Todavia, verificou-se que este dispositivo não foi observado e teve sua efetividade prejudicada, pois foram identificadas aquisições pelo autorizado em prazo superior ao fixado.

Ademais, verifica-se que a AGLO não se estruturou adequadamente no sentido de atender de forma tempestiva ao volume de contrapartidas pactuadas em bens e serviços que demandam realização e análise das respectivas prestações de contas.



Objetivando verificar a operacionalização da metodologia, a equipe de auditoria procedeu à análise de seis processos de autorização de uso e respectiva prestação de contas, todos contendo contrapartida onerosa, que abrangeu o montante de R\$ 984.548,44, equivalente a 76% dos recursos obtidos por meio de contrapartida pela Autarquia no exercício de 2017. Após demandar por meio da SA n° 201800688/01, de 24 de abril de 2018, os arquivos relacionados foram disponibilizados em meio digital em 30 de abril de 2018.

Em relação à precificação, os exames realizados acerca da instrução processual evidenciaram a inexistência de memória de cálculo informando os valores utilizados para cada variável na fórmula de precificação de modo a possibilitar conferência do valor definido. Assim, valores constantes na fórmula como o metro linear da testada de terrenos, a área de utilização do espaço físico em metros quadrados e os demais, devem estar explicitados no processo acompanhados do registro da consulta onde foi obtido.

No que se refere à solicitação para apresentação dos processos de prestação de contas das contrapartidas recebidas, identificou-se que os referidos processos não foram individualizados para cada contrapartida fixada.

Por meio da Solicitação de Auditoria n° 201800688/03, requereu-se justificativa acerca da ausência de processos de prestação de contas específicos para cada Termo de Autorização de Uso concedido, bem como dos documentos comprobatórios das aquisições de bens e serviços efetuadas como quitação de contrapartidas materiais. Em resposta, por meio do Ofício n° 28/2018AGLO/DEX/PR-AGLO/AGLO-ME-SEI, de 09 de maio de 2018, o Diretor-Executivo da AGLO informou sobre as prestações de contas:

“Todos os processos estão sendo instruídos de forma a ser apresentada a devida prestação de contas. A efetivação das contrapartidas ocorre com a aquisição do bem ou serviço e a apresentação da(s) nota(s) fiscal à AGLO pela entidade contratante para inclusão ao processo administrativo respectivo. Como é de conhecimento dessa auditoria, a nomeação dos servidores pela AGLO se deu de forma gradativa após a criação da autarquia. Neste sentido, somente em janeiro de 2018 foi ocupada a Coordenação de Prestação de Contas. A vaga foi preenchida por servidora com formação em contabilidade, egressa da Agência Nacional do Cinema, a qual iniciou os trabalhos de prestação de contas, com enfoque nos eventos sem contrapartidas.

Até o momento foram enviados e analisados 71 processos de um total de 103, sendo 36 processos referentes a eventos realizados sem contrapartida e 35 processos referentes a eventos cancelados, o que apresenta uma taxa de prestação de contas de aproximadamente 70% do total.”.

Os esclarecimentos apresentados, especialmente no que diz respeito à priorização dos trabalhos de prestação de contas relativos aos eventos sem contrapartida e ao percentual de 70% a título de “taxa de prestação de contas” já realizadas, não levam em consideração quaisquer métodos de avaliação de riscos, tampouco encontram razoabilidade quanto aos procedimentos de controles internos que deveriam ter sido adotados. Isso porque dos 71 processos, se 35 são referentes a eventos cancelados, essa taxa de prestação de contas seria de apenas 35% do total, e alusiva exclusivamente a eventos sem contrapartida.

Se levarmos em consideração que a criticidade, e portanto, a necessidade de prestar contas são mais latentes e relevantes nos eventos com existência de contrapartida, a AGLO estaria incidindo em gestão temerária, isto é, do dever objetivo de cautela de considerável volume percentual de recursos por ela administrados, que respondem por uma taxa de



quase 50% a título de prestação de contas não realizadas e/ou não analisadas, se desconsideradas aquelas relativas aos eventos cancelados.

Em relação à ausência de notas fiscais dos bens e serviços adquiridos por contrapartida, o Diretor-Executivo da AGLO esclareceu:

“Desde a criação da AGLO até o momento, foram obtidos em contrapartida, 49 itens em bens e serviços. Desse montante, 35 notas fiscais estão disponíveis em nossos arquivos. Uma vez que a contratação dos bens e serviços é realizada diretamente pelas entidades que locaram as instalações e a nota fiscal respectiva é emitida apenas na conclusão do serviço ou entrega do item, restam pendentes para apresentação à AGLO, 14 notas fiscais. Entretanto, a equipe responsável pelo controle das contrapartidas mantém contato constante com as entidades, a fim de garantir a apresentação de toda a documentação comprobatória necessária.”

Em regra, os processos de autorização de uso autuados pela AGLO se iniciam com a solicitação do interessado em realizar um evento nas instalações do POB e terminam com a assinatura do protocolo de intenções e do termo de autorização para posterior publicação no Diário Oficial da União (DOU).

Além desses processos, foram-nos encaminhados outros contendo várias solicitações de aquisição de bens e serviços por meio de recursos de contrapartida. Neles constam as solicitações de aquisição de bens e serviços de cada área da Autarquia à área responsável por gerir o controle de créditos de contrapartida. Além dessa solicitação, em regra, constam propostas de fornecedores integrando a pesquisa de preços efetuada pela AGLO para estimativa do valor do bem ou serviço a ser adquirido pelo autorizado. No entanto, a desvinculação dessas informações dos processos referentes a cada autorização de uso, aliada à falta de controles internos administrativos adequados, impossibilita a avaliação qualitativa de cada evento realizado, bem como a validação referente à adequação da contrapartida realizada, também para cada um dos eventos.

Quanto aos procedimentos relacionados à efetivação da contrapartida, em decorrência das análises realizadas, foram identificadas impropriedades no que se refere ao encaminhamento das propostas ao autorizado com menção à proposta selecionada e indicação da empresa a ser contratada. Ademais, detectou-se contratação de bens e serviços sem a realização de estimativa de preços por meio de pesquisa de mercado. Estes achados demonstram a fragilidade da metodologia proposta bem como da sua operacionalização e controle, uma vez que possibilitam o descumprimento de princípios constitucionais relacionados à contratação pública como o princípio da impessoalidade.

Em 09 de maio de 2018, espontaneamente, a versão digital dos processos requisitados por meio da SA n° 201800688/01 (e anteriormente disponibilizados em 30 de abril de 2018) foi novamente encaminhada à equipe de auditoria pelo Diretor-Executivo da AGLO contendo a seguinte documentação adicional: notas fiscais das aquisições, termo de aprovação da contrapartida da autorização de uso, declaração de recebimento e responsabilidade de bens móveis e materiais e a tabela descritiva de itens adquiridos de contrapartida. Verifica-se, assim, que após a disponibilização inicial dos processos, foram adotadas providências intempestivas no sentido de buscar a adequada instrução dos mesmos. Entretanto, após a análise das novas versões dos processos disponibilizadas, ainda se verificaram diversas falhas acerca da organização e instrução dos mesmos, os quais contemplam informações relacionadas às autorizações de uso dos espaços e às aquisições dos bens e serviços a título de contrapartida. A seguir apresentam-se as impropriedades identificados nos processos analisados (mesmo nas novas versões disponibilizadas):



- Ausência de comprovação de publicação do extrato da autorização de uso no Diário Oficial da União;
- Solicitação de aquisição de bens e serviços por meio de contrapartida sem data e sem menção da origem do crédito;
- Ausência de formulário de solicitação de contrapartida;
- Notas fiscais em nome diverso da entidade autorizada à utilização do espaço no Parque Olímpico, que seria a responsável pelo adimplemento da contrapartida;
- Ausência de parecer técnico;
- Ausência de parecer financeiro;
- Ausência de notas fiscais referentes a bem ou serviço adquirido por contrapartida material;
- Ausência de discriminação do produto ou serviço, bem como da identificação da autoridade competente no anexo 3 – Aprovação da Contrapartida da Autorização de Uso competente; e
- Ausência de discriminação dos itens recebidos bem como da identificação do servidor responsável pela guarda e do servidor da Diretoria demandante.

As impropriedades acima listadas demonstram a fragilidade dos controles internos da AGLO pela regulamentação intempestiva da forma de operacionalização dos procedimentos de definição de contrapartidas materiais, e de instrução, análise e aferição de prestação de contas relativas aos pagamentos pactuados em bens e serviços. Além disso, a alegada falta de estrutura e de pessoal da Coordenação de Prestação de Contas da AGLO ensejaria, por si só, a priorização das contrapartidas financeiras, por meio do recolhimento de GRU.

Assim, verifica-se a necessidade de corrigir as impropriedades detectadas bem como de promover a melhoria especialmente nos procedimentos de instrução dos processos relacionados à concessão de autorização de uso, e de apresentação e análise de prestações de contas daquelas com contrapartidas pactuadas em bens e serviços.

Causa

Ausência dos procedimentos de controles internos necessários e suficientes à operacionalização das autorizações de uso das instalações do POB, especialmente aqueles que devem nortear a definição de contrapartidas materiais, e a instrução, análise e aferição de prestação de contas relativas aos pagamentos pactuados em bens e serviços. Dificuldade de elaborar metodologia para operacionalizar o instituto da contrapartida material atendendo aos princípios que regem as contratações públicas bem como falha na instrução dos processos de prestações de contas das mencionadas contrapartidas.

Manifestação da Unidade Examinada



Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800688/07 – SA dos fatos, o Diretor-Executivo da Autoridade de Governança do Legado Olímpico apresentou, por meio do Ofício nº 26/2018/AGLO/ACI/PR-AGLO/AGLO-ME-SEI, de 19 de junho de 2018, a seguinte manifestação:

“Quanto a constatação no Anexo 1 referente a fragilidade na instrução processual na metodologia concebida das contrapartidas materiais temos a registrar os seguintes pontos abaixo:

Com relação a contestação 1, procedemos uma análise criteriosa dos itens apontados na auditoria e dentro do processo de melhoria contínua implantado nesta Autarquia, estamos instituindo nova normatização e procedimentos internos para evitar fragilidades na metodologia de contrapartidas e na instrução processual. Face a questão de utilização de contrapartidas em eventos ser um instrumento novo e inovador na administração pública federal, esta normatização requer de fato que providências saneadoras sejam adotadas, a luz de novas abordagens sobre as questões. Dentro deste contexto estamos encaminhando a CGU, minuta do novo procedimento em desenvolvimento, ainda pendente de análise da Procuradoria Federal junto à AGLO, bem como da Diretoria Colegiada a autarquia, incluindo dez anexos. A normatização em comento tem o intuito de atender aos seguintes aspectos:

I - Assegurar os princípios de impessoalidade e de economicidade, por meio de dois passos basilares: a) Não identificar/qualificar as empresas envolvidas na pesquisa de preço à entidade autorizada, mas tão somente as cotações obtidas, garantindo a impessoalidade da contratação; b) Limitar o valor de aquisição da contrapartida ao menor valor obtido na pesquisa de preço, assegurando a economicidade na contratação.

II - Mitigar riscos de inadimplência, por meio da criação de condições e procedimentos para predefinirmos os itens de contrapartidas em bens, serviços e obras específicas, já na assinatura do termo de intenção, de forma que os mesmos já possuam prazos definidos de execução.

III - Melhorar continuamente o procedimento de contrapartida, por intermédio da adequação da metodologia de contratação de eventos para que todas as etapas da contratação sejam cumpridas com definição dos responsáveis pela fiscalização e pela gestão da contratação, incluindo as memórias de cálculo pertinentes.”

Após a reunião de busca conjunta de soluções, o Presidente da AGLO encaminhou, por meio do Ofício nº 19/2018/PR-AGLO/AGLO-ME – SEI, de 30 de outubro de 2018, a manifestação a seguir:

“

A Presidência da Aglo, tendo em vista o relatório de auditoria apresentado, irá cumpri-lo e recomendará aos departamentos dessa autarquia a sua observância, porém são necessários alguns esclarecimentos.



1 – Contrapartidas

O recebimento de contrapartidas materiais, como pagamento pela autorização de uso, previsto no caput do art. 11 da Lei nº 13.474/2017, foi regulamentado pelo Decreto nº 9.466/2018, de 13 de agosto de 2018, que coincidem, em muitos dos pontos levantados, com as recomendações dessa Controladoria. Alguns trechos do relatório, contudo, merecem esclarecimento, mais como um critério de atualização. São eles: “considerando ser o exercício sob exame o de 2017, que a AGLO só regulamentou este procedimento de quitação mediante contrapartidas financeiras e/ou materiais em 2018, por meio da Resolução nº 1, de 12 de abril deste mesmo ano. Isso demonstra que a AGLO não adotou, previamente ao início das autorizações, as providências que se faziam necessárias visando regulamentar a operacionalização das autorizações de uso das instalações do POB bem como as respectivas prestação de contas” (...) “As impropriedades acima listadas demonstram a fragilidade dos controles internos da AGLO pela regulamentação intempestiva da forma de operacionalização dos procedimentos de definição de contrapartidas materiais, e de instrução, análise e aferição de prestação de contas relativas aos pagamentos pactuados em bens e serviços. Além disso, a alegada falta de estrutura e de pessoal da Coordenação de Prestação de Contas da AGLO ensejaria, por si só, a priorização das contrapartidas financeiras, por meio do recolhimento de GRU. Assim, verifica-se a necessidade de corrigir as impropriedades detectadas bem como de promover a melhoria especialmente nos procedimentos de instrução dos processos relacionados à concessão de autorização de uso, e de apresentação e análise de prestações de contas daquelas com contrapartidas pactuadas em bens e serviços”

Para receber e gerir as contrapartidas materiais, a autarquia não se manteve inerte. Em 30/08/2017, a Aglo criou o Comitê de Contrapartidas, por meio da Portaria nº 22, do Diretor-Executivo da AGLO, para “definir procedimentos de aplicação de contrapartidas, com a criação de fluxo processual e saneamento das contrapartidas relativas aos eventos já realizados, em observância aos incisos III, V e VI, do art.1º; § 1º, do art. 11; e art. 16 da Lei nº 13.474, de 23 de agosto de 2017º 771, de 29 de março de 2017”, bem como foram desenvolvidos, desde outubro de 2017, formulários, que constam do processo nº 58021.000311/2017-67, que vieram a ser adotados, em deliberação colegiada unânime, pela Resolução nº 01/2018, da Diretoria-Executiva, sendo resultado dos trabalhos desenvolvidos para colheita das características dos eventos realizados em caráter experimental.

Durante essa fase, o recebimento das contrapartidas materiais contou com a participação ativa da “Supervisão de Prestação de Contas, que tem por finalidade migar riscos na iminência de atrasos e/ou descumprimento dos compromissos assumidos nos Protocolos de Intenções, tanto por parte da AGLO, quanto pelo beneficiário da autorização de uso das áreas das instalações do legado olímpico” (...) Além disso, “para garantir o atingimento tempestivo dos objetivos e metas pré estabelecidas pela



Autarquia, bem como, um estado de conservação satisfatório, na operação provisória e na manutenção das instalações, é de fundamental importância a observância dos prazos e custos pré-definidos, tanto no caso específico, que prevê o encerramento da vigência ao final do evento (SEI 0089394) quanto aos demais Protocolos de Intenções” (SEI 0108779) O Ministério do Esporte, ao assumir as Arenas Cariocas 1 e 2, o Velódromo e o Centro Olímpico de Tênis, deu início a uma fase experimental de utilização das arenas, que foi inaugurada pelo Parecer n. 00017/2017/CONJURME/CGU/AU, no processo nº 58000.001103/2017-23.

Os eventos-teste, com efeito, se justificaram como instrumento que subsidiou a proposta de regulamentação. Ainda antes da edição da lei da Aglo, o Ministério do Esporte, na Nota Técnica nº 02/2017/CGTCE/DEREN/SNEAR/ME, registrou que "se fez necessário definir o preço das obras de conservação a serem realizadas em contrapartida. Pelo fato de atualmente o ME não possuir um preço definido de custo de manutenção diário das instalações na qual se aplicaria uma taxa de administração e de depreciação para se chegar ao valor final do aluguel do espaço, neste momento inicial, o ME se balizou pelo preço de mercado das arenas esportivas na cidade do Rio de Janeiro.

Os eventos-teste, diante do ineditismo do desafio, foram necessários desenvolver uma série histórica, entender como funcionava o mercado de eventos para exploração privada das instalações olímpicas (art. 11 da Lei nº 13.474/2017) e, ao mesmo tempo, realizar projetos que utilizassem o legado olímpico como recurso para o desenvolvimento esportivo e a inclusão social (art. 1º, parágrafo único, III, da Lei nº 13.474/2017).

Apesar da fase experimental ser indispensável para compreender a gestão das arenas olímpicas, os eventos-teste, evidentemente, não isentavam a Administração Pública de cumprir, no que coubesse, a legislação de patrimônio da União (art. 16 da Lei nº 13.474/2017), tampouco afastavam os princípios constitucionais da Administração Pública trazidos no caput do art. 37 da Constituição Federal, que devem ser realizados na maior medida possível, diante das condições fáticas e jurídicas existentes. A fase experimental, embora justificada, com efeito, para compreender o que é a gestão de bens e instalações olímpicas, não deu um cheque em branco à Administração para fazer o que bem entender ou agir sem guardar coerência com seus próprios atos.

Assim, as manifestações da AGLO devem ser complementadas de modo que seja considerada a fase dos “eventos teste” (Parágrafo único do Art. 14 do Decreto 9.466/18) no qual não se tinha consolidado a experiência prática da utilização das arenas no modo pós jogos olímpicos – o chamado “modo legado” -, bem como, o reconhecimento da competência privava do Presidente da República para regulamentação da Lei nº 13.474/2017. A matéria foi enfrentada pela Procuradoria na NOTA n.



00012/2018/PFAGLO/PGF/AGU, que consta do processo nº 58021000273/2018-23:

“Com relação à primeira questão, a CGU solicitou, na SA nº 201800688/03, esclarecimentos acerca da norma em que a AGLO se baseou para efetuar, sem prazo determinado, a aplicação das contrapartidas após a assinatura e publicação dos Termos de Autorização de Uso no Diário Oficial e, conseqüentemente, após a realização do evento.

A narrativa do caso está no Memorando nº 12/2018/PR-AGLO/AGLO - SEI do Presidente da Aglo, que submeteu o caso, no tocante aos aspectos jurídicos relativos à gestão patrimonial da autarquia e o instituto jurídico da contrapartida como pagamento pela autorização de uso das instalações e bens do legado, conforme art. 1º, VI, e art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.474/2017.

O recebimento de contrapartidas materiais é assunto que envolve a internalização dos ativos e a variação patrimonial, que são competências que relacionam o Departamento de Gestão Interna e o Departamento Executivo, conforme art. 8º, II, e art. 11, VII e XIII, do Anexo I, do Decreto nº 9.299/2018.

A contrapartida material para retribuição do uso das arenas olímpicas e dos demais bens do legado é um instituto jurídico novo, que constitui uma forma inominada de pagamento, de ressarcimento de valor estipulado pela Administração. A lei já criou outras formas de pagamento inominado, a exemplo do art 28 da Lei 9.984/2000, que, depois de muita discussão, teve sua natureza jurídica definida como preço público.

Existe discussão semelhante com relação à obrigação de "apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral" do art. 36 da Lei nº 9.985/2000, bem como a conversão de multas, em Termos de Compromisso Ambientais, em bens e serviços.

As necessidades mudam e, às vezes correndo para alcançá-las, muda o direito para atender a uma realidade cambiante e complexa. E esse papel cabe, por força constitucional (art. 131 da CF c/c art 29 do ADCT), à Advocacia Geral da União, que também enfrentará a natureza jurídica dessas contrapartidas do art. 1º, VI, e art. 11, §§1º e 2º, da Lei nº 13.474/2017.

No caso da Aglo, a novidade propriamente é o desafio assumido pela Administração Federal de gerir as arenas olímpicas porque existem institutos que se assemelham, ou pelo menos guardam traços em comum, com as contrapartidas materiais, especialmente na legislação eleitoral, que vem sendo objeto de prática reiterada administrava, nos termos do art. 24, parágrafo único, da LINDB, há mais de 10 anos no serviço público federal, segundo criterioso rito de prestação de contas, como se vê na última versão da Resolução nº 23.553 do TSE de 2018, in verbis:



“Art. 3º A arrecadação de recursos para campanha eleitoral de qualquer natureza por partidos políticos e candidatos deverá observar os seguintes pré-requisitos: IV emissão de recibos eleitorais na hipótese de: a) doações estimáveis em dinheiro;”

Na mesma Resolução do TSE, há disciplina para o recebimento de doações, que poderão ser materializadas em bens ou serviços, em caso semelhante ao da Aglo, que vem lançando mão para não onerar os cofres públicos e executar sua política de se tornar autossustentável. Para tanto, ainda que não tenhamos limites para as referidas contrapartidas, podemos ver que são importante fonte de recursos no pleito eleitoral, se não vejamos:

“Art. 29. As doações realizadas por pessoas físicas são limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano-calendário anterior à eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 1º).

§ 1º O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre, devendo observar, no caso de recursos financeiros, o disposto no § 1º do art. 22 desta resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 23, §1º).

§ 2º O limite previsto no caput não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador ou à prestação de serviços próprios, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) (Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 7º)”

O assunto será, com efeito, objeto de aprofundamento no processo nº 58021000358201810.

Contudo, a partir dessas premissas iniciais, pode-se apontar que a contrapartida se biparte em virtude de sua natureza (§1º do art. 11 da Lei nº 13.474/2017), sem afastar o custo e o preço praticado pela Aglo para promover a utilização das instalações do legado olímpico. Uma vez definido o valor para o ressarcimento, deve se proceder um instrumento que permita ter uma visão ampla e geral da forma de composição do valor.

Como anexo ao termo (protocolo) de intenções - ou outro nome que se faça necessário - haverá três formas de honrar o preço, a saber: 1ª- Recolhimento da totalidade por GRU; 2ª- Execução de serviços e benfeitorias às instalações do legado, recolhendo o remanescente em GRU 3ª - Retribuição em Bens ou Produtos para incorporar ao patrimônio ou custeio da Aglo, recolhendo o remanescente em GRU.

Em se tratando das hipóteses 2ª e 3ª, quando não houver a integralização do valor pactuado, a diferença deverá ser recolhida por GRU, no exato valor que restar para complementar o custo do objeto. Assim, uma vez dada a autorização, de qual o termo de intenções faz parte e realizada a contrapartida em serviços ou bens estimáveis em dinheiro estamos tratando



de fato contábil, pois estamos diante de direitos em haver para Administração.

Por esse motivo, entendo que é possível sustentar não estar se tratando de manutenção de conta corrente financeira paralela ao caixa único do Tesouro Nacional, para fazer frente ao direitos vindouros, estamos sim tratando da incorporação ao ativo da Aglo, a depender de como será saudada a obrigação assumida pela entidade autorizada.

As dificuldades narradas Memorando nº 12/2018/PR-AGLO/AGLO - SEI que enfrentaram o Departamento Executivo e a Diretoria de Gestão Interna acabaram se afastando do cenário ideal, que era de definição prévia das contrapartidas materiais, conforme dispõe a cláusula segunda e seus parágrafos 29º e 30º da minuta padrão do termo (protocolo) de intenções que foi aprovado nos termos do Parecer Referencial n. 00004/2017/PFAGLO/PGF/AGU, no processo nº 00743.000119/2017-45.

PARÁGRAFO VIGÉSIMO NONO: Prestar, como contrapartida (descrever o objeto, conforme critério de precificação adotado pela AGLO).

PARÁGRAFO TRIGÉSIMO: Doar (descrever a prestação em favor da AGLO ou de terceiros, quando for o caso).

No entanto, diante do desafio e da intenção de entregar o legado olímpico à população, que ainda está em formulação, essas devem ser interpretadas cum grano salis. Nesse contexto, os serviços ou bens que foram deliberados (art. 8º, II, do Anexo I, do Decreto nº 9.299/2018) para ressarcir a AGLO, uma vez apresentados passaram a integrar o patrimônio da AGLO, necessitando assim do respectivo tombamento e demais procedimentos contábeis que irão ao final do exercício, apresentar a variação dos Ativos em conciliação de contas com os valores registrados como contrapartidas.

Superada a questão da impossibilidade de se manter conta corrente para obrigação contratual, pois seus créditos na verdade são direitos que não se realizam em momento futuro, não se confundindo com depósitos em espécie, surgirá o momento de fazer a conciliação das contas, quando se apurar a variação positiva dos ativos com sua respectiva valoração, que é atribuição do Departamento de Gestão Interna.

Portanto, é possível concluir que não há como se ter uma conta corrente para as contrapartidas, pois sua natureza tem reflexos patrimoniais, todavia não são de natureza eminentemente financeira. Aliás, como ensina o Procurador Ricardo Lobo Torres [1], "há ingressos provenientes da exploração dos bens dominiais do Estado, que compõem a atividade financeira, mas o tema do patrimônio público pertence ao Direito Administrativo, e não ao Financeiro".



Por fim, o Decreto nº 9.466/2018, que regulamenta a Lei da AGLO admitiu o prazo de carência para definição da contrapartida material, cujo dispositivo segue transcrito:

Art. 14. Ato do Diretor-Executivo da Aglo estabelecerá a precificação adotada para fins de autorização de uso e fixará os parâmetros e a metodologia de definição do preço de uso das instalações olímpicas e paraolímpicas nos eventos de que trata o § 1º do art. 11 da Lei nº 13.474, de 2017. Ver tópico (1 documento) Parágrafo único. O ato de que trata o caput utilizará como subsídio os eventos-teste realizados. Ver tópico (...)

Art. 21. A prestação de contrapartidas poderá ser isentada ou reduzida e o prazo de carência de até noventa dias para especificação da contrapartida ou para o início da sua prestação poderá ser concedido, quando:

I - necessário: a) à viabilização do evento, conforme práticas de mercado; b) ao estímulo do uso dos bens e das instalações do legado olímpico; ou c) ao incentivo das atividades de alto rendimento ou das outras manifestações desportivas de que trata o art. 3º da Lei nº 9.615, de 1998; ou

II - houver interesse em incentivar atividades esportivas pouco desenvolvidas no País. Parágrafo único. Na hipótese de deferimento da isenção ou da redução de que trata o caput, será apurado o valor total de contrapartidas que seriam devidas, para fins de aplicação de multa e outras penalidades.

Diante desse quadro, a Aglo está empenhada no desenvolvimento de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

Análise do Controle Interno

Em análise à manifestação apresentada pelo Diretor-Executivo da AGLO, verifica-se que a Direção da Autarquia demonstra concordância com os achados apontados nos trabalhos de campo nesta Auditoria de Contas, uma vez que indica que já está tomando providências com a intenção de evitar as fragilidades detectadas na metodologia de contrapartidas e na instrução processual relacionadas às concessões de Autorização de Uso do POB. Neste contexto, elaborou minuta de Portaria regulando a gestão das contrapartidas materiais, que ainda deverá passar por discussão futura no âmbito da Procuradoria Geral junto à AGLO e da Diretoria Colegiada. Cumpre ressaltar que a normatização da metodologia de precificação e da gestão das contrapartidas materiais somente foram elaboradas em abril de 2018. Assim, em que pese o ineditismo das regras previstas para a operacionalização deste novo instituto inaugurado pela Lei nº 13.474/2017 (Lei de criação da AGLO), no que tange às contrapartidas materiais, não há como minimizar a atuação desacompanhada da AGLO ao pactuar autorizações de uso das instalações do POB mediante pagamento em bens e serviços sem antes proceder à necessária regulamentação de operacionalização das contrapartidas e suas prestações de contas, visando à preservação do interesse público.



Além disso, é importante frisar que, mesmo tendo que lidar com a inovação do instituto da contrapartida material, o Gestor Público não se deve desviar dos Princípios Constitucionais que regem a Administração Pública na busca constante do atingimento dos objetivos relacionados ao interesse público.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar um banco de necessidades que especifique e quantifique o bem ou serviço passível de ser oferecido como contrapartida material pelo autorizado e mantenha disponível aos interessados à realização de eventos no POB.

Recomendação 2: Definir, no protocolo de intenções e no termo de autorização, a forma de quitação da contrapartida material pactuada bem como estabelecer o valor máximo aceitável dos bens e serviços para fins de quantificação de contrapartida.

Recomendação 3: Incluir, nos processos de autorização de uso, demonstrativo de memória de cálculo da precificação realizada pela AGLO, informando os valores utilizados para cada variável na fórmula adotada bem como a evidência das consultas às fontes dos dados.

Recomendação 4: Abster-se de indicar propostas e fornecedores ao autorizado com o objetivo de promover a aquisição de bens e serviços por contrapartida material, observando o princípio da impessoalidade.

Recomendação 5: Elaborar um processo de prestação de contas para cada autorização de uso onerosa concedida, contendo todas as peças necessárias à demonstração da quitação da contrapartida pactuada no protocolo de intenções e termo de autorização de uso.

Recomendação 6: Revisar os processos de autorização de uso e os respectivos processos relacionados com o objetivo de corrigir as impropriedades detectadas por esta Unidade Técnica de Controle em relação à formalização e instrução processual, emitindo parecer da área técnica apresentando as retificações efetuadas bem como as justificativas em caso contrário.

2.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Inexistência, no processo de contratação direta de serviços de locação de eletrocentros, por inexigibilidade de licitação, de elementos que caracterizem a singularidade do objeto e a inviabilidade de competição, que pudessem afastar a exigência legal de realização de procedimento licitatório regular.

Fato

Trata-se da análise da contratação direta pela AGLO, com fundamento em inexigibilidade de licitação, da empresa A Geradora Aluguel de Máquinas S.A. para o fornecimento de serviços de locação e gerenciamento de subestações elétricas metálicas pré-fabricadas tipo eletrocentro, para as centrais de água gelada (CAG) do sistema de refrigeração de ar das Arenas Cariocas/Halls 1, 2 e 3 do Parque Olímpico da Barra da Tijuca (POB), por meio do contrato nº 002/2017, de 13 de setembro de 2017.



As instalações do Parque Olímpico da Barra fazem parte do legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, realizados na cidade do Rio de Janeiro no período de 05 de agosto de 2016 a 18 de setembro de 2016. Conforme consta na Matriz de Responsabilidades dos Jogos (versão final, de 14 de junho de 2017, elaborada pela AGLO), coube à prefeitura do Município do Rio de Janeiro a responsabilidade pela construção das instalações do POB e pleno planejamento da utilização e manutenção do legado esportivo após o término das Olimpíadas.

Registre-se, no entanto, que, em 23 de dezembro de 2016, o Município do Rio de Janeiro celebrou com a União Federal, por intermédio do Ministério do Esporte (ME), o Termo de Cessão de Uso nº 139/2016-SPA, cujo objeto foi a cessão de uso para a União, pelo prazo de 25 anos, de áreas, instalações e equipamentos do Parque Olímpico da Barra. As áreas do POB que foram objeto da cessão de uso em tela são as instalações das Arenas Carioca 1 e 2, do Centro Olímpico de Tênis e do Velódromo, bem como as respectivas áreas de circulação.

Conforme cláusula segunda do Termo de Cessão de Uso, as áreas, instalações e equipamentos objeto da cessão destinam-se à instituição de centros de treinamento, à realização de torneios, competições e eventos esportivos e demais atividades relativas ao desporto de rendimento, de formação, de participação e educacional, bem como à realização de eventos sociais e culturais.

A cláusula quarta do Termo de Cessão de Uso registra como encargos do cessionário (União /Ministério do Esporte), entre outros:

“Viabilizar a instalação do conjunto de eletrocentros que fornecem energia elétrica para o sistema de ar-condicionado das ARENAS CARIOCAS 1, 2 e 3, conforme especificado na NOTA TÉCNICA SECPAR, de 13 de dezembro de 2016, em ANEXO, devendo a CEDENTE arcar com a cota parte referente à ARENA CARIOCA 3, dispondo de recursos no limite do valor da estimativa orçamentária apresentada no referido documento”.

Cumprido destacar que a Nota Técnica SECPAR, de 13 de dezembro de 2016, acima referenciada, foi emitida pela Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, e é referente aos equipamentos denominados eletrocentros, instalados no POB para fornecimento de energia de média tensão para as Arenas Cariocas 1, 2 e 3.

Conforme descrito nos parágrafos iniciais da referida Nota Técnica:

“(…) Os Eletrocentros existentes no local e que se encontravam em operação durante os jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 foram adquiridos sob regime de locação pelo Governo Federal, através do MME (Ministério das Minas e Energia).

Após o término do evento e para viabilidade imediata de operação das Arenas Cariocas, incluindo energia para as CAGs (Centrais de Água Gelada), a manutenção do funcionamento dos equipamentos locados é imprescindível e primordial(…)”

“(…) Para o pleno atendimento das Arenas, é necessária a imediata aquisição dos equipamentos acima relacionados (já instalados). A PCRJ, através da SECPAR (Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas) efetuou



cotação do escopo acima relacionado com a empresa A Geradora, responsável pela instalação e operação durante os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, totalizando R\$ 3.246.860,30 (Três milhões e duzentos e quarenta e seis mil e oitocentos e sessenta reais e trinta centavos). (...)”.

Identificou-se que o cedente registrou no Termo de Cessão de Uso como obrigação do cessionário a viabilização do funcionamento do conjunto de eletrocentros instalados no período olímpico para o fornecimento de energia para o sistema de ar-condicionado das Arenas 1,2 e 3, tendo a Prefeitura do Rio de Janeiro indicado na Nota Técnica SECPAR, de 13 de dezembro de 2016, a necessidade de imediata aquisição dos equipamentos.

Cumprir informar que a responsabilidade pelo fornecimento de energia elétrica para o funcionamento do parque Olímpico da Barra com vistas à realização dos Jogos Rio 2016 foi atribuída à Sociedade de Propósito Específico – SPE, denominada Energia Olímpica S.A, criada no âmbito do Ministério de Minas e Energia - MME, por meio de um acordo de acionistas, entre FURNAS - CENTRAIS ELÉTRICAS S.A. e a empresa LIGHT Serviços de Eletricidade S.A, com o objetivo de implantação de uma Subestação (SE Olímpica) dedicada exclusivamente para o fornecimento de energia elétrica para o Parque Olímpico da Barra da Tijuca.

Registre-se que as subestações elétricas móveis (eletrocentros) em comento, destinadas ao fornecimento de energia para o sistema de ar condicionado, foram instaladas nas Arenas Carioca 1,2 e 3 no âmbito do contrato nº 4600005500, celebrado em 28 de janeiro de 2016, com vigência até 31 de dezembro de 2016, pela empresa LIGHT Serviços de Eletricidade S.A. e o Comitê Organizador do Jogos Olímpicos Rio 2016 com a empresa A Geradora Aluguel de Máquinas S.A, CNPJ 33.845.322/0001-90, com vistas ao fornecimento de energia temporária, incluindo locação de equipamentos para o *cluster* Barra da Tijuca durante a realização dos jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016.

Em 24 de fevereiro de 2017, o Ministério do Esporte emitiu a Nota Técnica nº 011/2017-DIE/SNEAR/ME (pag. 145 do processo nº 58000.002688/2017-07), com o objetivo de apresentar o resultado da avaliação técnica das instalações elétricas das Arenas Carioca 1, 2 e 3, a fim de prover a solução técnica para o suprimento de energia elétrica para as centrais de água gelada, no modo legado.

Vale trazer ao debate os parágrafos introdutórios da Nota Técnica nº 011/2017-DIE/SNEAR/ME, senão vejamos:

“2. As instalações das centrais de água não fizeram parte dos projetos iniciais desses ginásios. A decisão de se ter condicionamento de ar nesses palcos esportivos para os Jogos Rio 2016 se deu a partir de exigências dos Comitês Olímpicos e das Federações das modalidades lá disputadas.

3. Com a decisão da instalação de climatização depois de contratada a construção das respectivas edificações, adotou-se a solução de contratação diretamente pelo Ministério do Esporte, ao contrário da edificação que foi conduzida pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

4. Trata-se, portanto de um documento para subsidiar a tomada de decisão de como suprir de energia elétrica as centrais de água gelada.

5. A priori, aparecem como solução a: Continuidade da locação ou; a aquisição de subestações, que poderiam, em tese, serem as mesmas que estão locadas.



6. Alternativamente, há a possibilidade de se atenderem as cargas supridas por essas subestações alugadas, o suprimento a partir das subestações internas, que teriam capacidade de transformação ociosa, dada a garantia adicional requerida pelos Jogos Rio 2016. ”

Em contraponto ao informado pelo gestor no item 2 da Nota Técnica nº 011/2017-DIE/SNEAR/ME, cabe destacar que, no Relatório de Auditoria nº 201602442, em que a CGU consignou os resultados da avaliação do contrato de instalação do sistema de refrigeração das Arenas 1,2 e 3, celebrado pelo ME, foi apontado que a instalação do sistema de ar condicionado das Arenas estava contido no escopo do Contrato de Parceria Público-Privada firmado entre a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro e o Consórcio Rio Mais.

Verificou-se que na Nota Técnica nº 011/2017-DIE/SNEAR/ME, de 24 de fevereiro de 2017, o ME considerou como alternativas para o suprimento de energia para os sistemas de refrigeração das Arenas 1, 2 e 3: a continuidade da locação dos eletrocentros; a aquisição dos eletrocentros locados e o suprimento de energia a partir de subestações internas das Arenas. Na conclusão da Nota Técnica, o Diretor do DIE/SNEAR/ME registrou:

“67. A solução dessa pendência poderia ser pela contratação por locação dessas subestações móveis, que estão superdimensionadas, que pode ser com o mesmo fornecedor. Entretanto, essa locação, que também seria emergencial, num prazo de seis meses teria custo superior ao orçado pela solução proposta nesta Nota Técnica, justificando-se a contratação emergencial desse cabeamento.”.

Não obstante o Diretor do DIE/SNEAR/ME ter concluído que a locação dos eletrocentros, num prazo de seis meses, teria custo superior ao orçado para a solução de suprimento de energia a partir de subestações internas das Arenas, o ME deu início aos procedimentos para a contratação direta emergencial dos serviços de locação.

Em 10 de abril de 2017, o Ministério do Esporte iniciou o processo administrativo nº 58000.002688/2017-07, no qual o Departamento de Infraestrutura de Esporte - DIE, por meio de Memorando nº 70/2017/DIE/ME, de 10 de abril de 2017 (pag. 7), solicitou a contratação emergencial de eletrocentros para garantir a continuidade no suprimento de energia elétrica para o sistema de climatização das instalações esportivas.

No item 1 do Projeto Básico constante do processo foi registrado o objetivo da contratação:

“1. OBJETIVO

1.1. Manter a funcionalidade do sistema de climatização das Arenas Cariocas no Parque Olímpico da Barra, interrompida em função do encerramento do contrato de energia emergencial, avençado via Ministério de Minas e Energia (MME) com a Light Serviços de Eletricidade S.A., que locou subestações móveis para suprir de energia as centrais de água gelada.

1.2. A contratação precisa ser célere dado que, como todo equipamento mecânico, necessita funcionar com regularidade para que não sofra danos por inoperância, ainda mais esse que usa água, que precisa ser circulada com



frequência para que não crie incrustações nas tubulações, principalmente as capilares, de baixo calibre.”.

No item 2 do Projeto Básico é identificado o objeto da contratação:

“2. OBJETO

2.1. Repetindo-se a configuração contratada para os Jogos Rio2016, para a Arena Carioca 01 são duas subestações (eletrocentros), de 2.000 kVA e para as Arenas 02 e 03 são duas subestações (eletrocentros) de 1.500 kVA, cada, para transformar tensão alternada recebida de 13.800 V para a tensão nominal de operação, que é de 380/220V. Correspondendo a cada eletrocentro, são dois quadros geral de baixa tensão (QGBT) de 2.500 kVA e quatro de 2.000 kVA, para os de maior e menor potência respectivamente, bem como quadros de distribuição (QD) correspondentes, com disjuntores para atender os resfriadores de água gelada a gás refrigerante, cinco da Arena Carioca 01 e três em cada uma das Arena 02 e 03, bem como as respectivas centrais de bombeamento de cada central de água gelada, incluindo-se os cabos necessários para as conexões.”.

Conforme informações registradas na Nota Técnica nº 011/2017-DIE/SNEAR/ME, de 24 de fevereiro de 2017, e no Projeto Básico anexo ao Memorando nº 70/2017/DIE/ME, de 10 de abril de 2017, os sistemas de climatização das Arenas 1, 2 e 3 não fizeram parte dos projetos iniciais de construção desses equipamentos esportivos, e a decisão de se instalar sistemas de refrigeração nesses espaços foi tomada depois de contratada a construção das respectivas edificações pela Prefeitura do Rio de Janeiro no âmbito da Parceria Público-Privada (PPP) com o Consórcio Rio Mais, em função de exigências do Comitê Olímpico Internacional e das Federações Esportivas das modalidades que utilizariam as Arenas. No entanto, como já registrado anteriormente pela equipe, no Relatório de Auditoria nº 201602442, disponível em <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9903.pdf>, a CGU apontou que o sistema de ar condicionado das Arenas estava contemplado entre as obrigações do Consórcio Rio Mais.

O Ministério do Esporte foi responsável pela contratação da empresa JAM Engenharia Ltda. para fornecimento, instalação e manutenção de sistemas de climatização para as Arenas, com base em Projeto contratado no âmbito da PPP com o Consórcio Rio Mais com a empresa DW Engenharia Ltda. As Centrais de Água Gelada (CAG) foram construídas externamente às edificações das Arenas (foto) e sem ligação com as subestações de energia elétrica internas das Arenas.





Foto - Arena Carioca 1: Centrais de Água Gelada e Eletrocentros, Rio de Janeiro 21 de setembro de 2017.

Dessa forma, para o suprimento de energia às “CAG” no “Modo Jogos”, a LIGHT Serviços de eletricidade locou as subestações móveis (eletrocentros), sem as quais as “CAG” não têm suprimento de energia. Cumpre destacar também que a locação foi para o fornecimento da energia nas especificações de potência e tensão dos equipamentos das centrais de água gelada no “Modo Jogos” (potência de 4.000 kVA para a Arena 01 e 3.000 kVA para as Arenas 02 e 03, na tensão 380-220V), conforme informado no Memorando nº 70/2017/DIE/ME, de 10 de abril de 2017 (pag. 7 do processo nº 58000.002688/2017-07). O contrato de locação previa a retirada dos equipamentos após o término dos Jogos (em dezembro de 2016).

No mês de junho de 2017, a AGLO, que assumiu a responsabilidade pelas áreas do POB constantes do Termo de Cessão de Uso, iniciou o processo SEI nº 58021.000079/2017-67 para dar continuidade à contratação dos eletrocentros, anexando ao mesmo o processo nº 58000.002688/2017-07, iniciado no ME.

No quadro a seguir é apresentado o objeto constante do item 1 do Termo de Referência para a contratação.

Quadro – Descrição do Objeto no Termo de Referência para a contratação.

Item	Descrição	Quantidade
1	Subestação elétrica metálica pré-fabricada tipo eletrocentro, potência de 2000 (kVA), tensão 13,8KV/380 – 220 VCA, com entrada dupla.	2
2	Subestação elétrica metálica pré-fabricada tipo eletrocentro, potência de 1500 (kVA), tensão 13,8KV/380 – 220 VCA, com entrada dupla.	4
3	Quadro elétrico de baixa tensão (QGBT) com capacidade de 2000 kVA.	2
4	Quadro elétrico de baixa tensão (QGBT) com capacidade de 1500 kVA.	4
5	Cabeamento de Cobre EPR 90°C 0,6/1kV 70 mm ²	920 metros



6	Cabeamento de Cobre EPR 90°C 0,6/1kV 120 mm ²	2130 metros
7	Cabeamento de Cobre EPR 90°C 0,6/1kV 240 mm ²	916 metros

Fonte: Item 1 do Termo de Referência (processo SEI 58021.000079/2017-67, pag. 39).

As especificações do objeto constante do Termo de Referência indicam que a AGLO definiu objeto com as mesmas características dos equipamentos locados no “Modo Jogos”, não obstante no item 67 da Nota Técnica nº 011/2017-DIE/SNEAR/ME ter sido afirmado que os eletrocentros locados estariam superdimensionados. Verifica-se, portanto, que a AGLO não realizou os devidos ajustes nas especificações do objeto de modo a refletir as necessidades do “Modo Legado”.

Na Nota Técnica nº 1/2017/DGI/SLOG/AGLO/DEX/DGI/AGLO/DEX/PR-AGLO/AGLO, emitida em 26 de julho de 2017, (pag. 132 do processo nº 58021.000079/2017-67), a AGLO informa os resultados da pesquisa de preços realizada com vistas à elaboração de estimativa dos custos para a contratação emergencial:

“3.3 A pesquisa de mercado realizada, pela DGI/AGLO, a fim de identificar a carga da negociação e as informações reais para a efetivação da locação, consultou 24 (vinte e quatro) empresas (0061108), das quais 5 (cinco) retornaram a planilha de custo preenchida no tocante à locação de equipamentos SKID, Cabos e Quadros QGBT na quantidade e especificação solicitada pela área interessada DI/AGLO (0061136).

3.4. Com o recebimento das 5 propostas, foi possível elaborar uma planilha Resumo de Custo Total (ANEXO 1 -), composta pelos valores ofertados pelas empresas participantes da pesquisa de preço - ELETROSERVICE, A GERADORA, ADKL.ZELLER, ANEXA ENERGIA e GERASTAR -, na qual foi observada uma variação de custo da ordem de R\$750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) a R\$4.188.000,00 (quatro milhões cento e oitenta e oito mil reais), demonstrado a seguir.

A GERADORA	ADKL.ZELLER	ELETROSERVICE	ANEXA	GERASTAR
R\$750.000,00	R\$1.462.307,15	R\$2.956.016,10	R\$3.162.344,80	R\$4.188.000,00

[...]”.

Em 27 de julho de 2017, o Presidente da AGLO autorizou a contratação direta por dispensa de licitação, com fulcro no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93. A Equipe Nacional de Licitações e Contratos (ENALIC) da Procuradoria-Geral Federal (PGF) analisou os autos do processo nº 58021.000079/2017-67, e no Relatório do Parecer nº 00019/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU, de 01 de agosto de 2017, (pag. 352 do processo nº 58021.000079/2017-67) recomendou a suspensão da contratação emergencial em razão da ausência de justificativas aptas a fundamentar a aplicabilidade ao caso do art. 24, IV da Lei nº 8.666/93.

Em seu parecer, a ENALIC ressaltou, principalmente, a ausência de demonstração no processo da situação emergencial face à inatividade do sistema de climatização e dos possíveis prejuízos advindos da não realização de eventos nas instalações das Arenas enquanto não solucionado o problema do fornecimento de energia para as CAG ou mesmo da realização de eventos sem o funcionamento dos sistemas de climatização.

A Procuradoria também questionou a não adoção da solução considerada mais vantajosa na Nota Técnica nº 011/2017-DIE/SNEAR/ME, qual seja, a contratação emergencial de



cabeamento e serviços de engenharia para ligação das CAG diretamente às subestações internas das Arenas, conforme informações a seguir, extraídas do Parecer nº 00019/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU:

“70. Primeiramente, não restou demonstrado nos autos qual exatamente o prejuízo que seria suportado na não utilização dos eletrocentros objeto da contratação proposta, até a finalização de um procedimento licitatório para a sua contratação.

71. Isso porque, consoante informação contida no item 3.1.4 do projeto básico acostado nos autos 58000.002688/2017-07 (Documento SEI 1623), datado de 11 de maio de 2017, os equipamentos já teriam sido retirados pela empresa contratada pela Light, deixando sem suprimento de energia elétrica as três centrais de água gelada das três Arenas Cariocas.

72. Ainda sobre o risco de prejuízo àqueles equipamentos, diante de sua inutilização, consta nos autos 58000.002688/2017-07 que haveriam estudos (provavelmente já finalizados) no sentido da inadequação da utilização desses eletrocentros, se considerado o custo/benefício da forma de suprimento para o modo legado.

73. A proposta alternativa, até mesmo para uma contratação emergencial, constou na Nota Técnica nº 011/2017-DIE/Snear/ME. Naquela oportunidade entendeu-se que seria mais vantajoso a contratação emergencial de cabeamento para atender diretamente os resfriados principais de cada Arena, contratação essa que seria mais compatível com a proposta de um modelo de automação da climatização.

74. Conforme relatado, o Memorando nº 70/2017/DIE/ME informou que a contratação emergencial proposta na Nota Técnica nº 011/2017-DIE/Snear/ME (que difere do objeto da contratação ora em análise) não seria conveniente, tendo em vista que o Município do Rio de Janeiro não teria apresentado os termos de aceites das obras e nem os repassado ao Ministério do Esporte, bem como não teria sido efetivada "a entrega formal de todos os documentos previstos na Cláusula Quinta do Termo de Cessão de Uso nº 139/2016 conforme análise técnica efetuada, motivo pelo qual o ME não teria competência para alterar a configuração dessas instalações".

75. Não há nos autos informação mais recente acerca dessa impossibilidade de se adotar a alternativa exposta na Nota Técnica nº 011/2017-DIE/Snear/ME, ou melhor, não consta informação quanto à apresentação ou não de aceites das obras pelo Município do Rio de Janeiro ou a entrega formal dos documentos previstos na Cláusula Quinta do Termo de Cessão de Uso.

76. Prosseguindo, também entendo não ter sido devidamente justificada a impossibilidade de utilização das Arenas do POB sem o funcionamento do sistema de climatização.

77. Foi acima relatado que a Nota Técnica nº 011/2017-DIE/Snear/ME apontou para a ausência de previsão de centrais de água nos projetos iniciais dos ginásios do POB. A decisão de se ter condicionamento de ar nesses palcos esportivos para os Jogos Rio 2016 teria se dado a partir de exigências dos Comitês Olímpicos e das Federações das modalidades lá disputadas. E, com a decisão da instalação de climatização depois de contratada a construção das respectivas edificações,



teria sido adotada a solução de contratação diretamente pelo Ministério do Esporte, ao contrário da edificação que foi conduzida pelo Município do Rio de Janeiro.

[...]

83. Ainda quanto às justificativas apresentadas, importante fazer outra ponderação.

84. Embora o projeto básico acostado aos autos 58000.002688/2017-07 (Documento SEI 1623) tenha defendido a inviabilidade de competição, por ausência de outros fornecedores capazes de executar o objeto do contrato tal qual proposto, a **NOTA TÉCNICA** N° 1/2017/DGI/SLOG/AGLO/DEX/DGI/AGLO/DEX/PR-AGLO/AGLO, acostada aos autos 58021.000079/2017-67 (SEI 61199), informa que 5 (cinco) empresas teriam manifestado interesse em eventual contratação, tanto que responderam à pesquisa de preços promovida pela AGLO.

85. Ademais, o termo de referência contido nos autos 58021.000079/2017-67 (SEI 59722) enquadra os serviços objeto da contratação emergencial que se propõe como comum, "pois seus padrões de desempenho e qualidade encontram-se objetivamente definidos neste Termo de Referência, com base nas especificações usuais no mercado".

86. E, em se tratando de serviços classificados como comum, cabível seria o procedimento de pregão eletrônico disposto no Decreto n° 5.450, de 31 de maio de 2005, que tem prazos bem mais céleres que o procedimento de concorrência aventado nos autos, e que, bem conduzido, não demandaria o prazo estimado no Memorando n° 70/2017/DIE/ME (correspondente a um ano).

87. Dessa forma, importante que eventuais reforços de justificativa para sustentar a contratação emergencial proposta sejam apresentados considerando a possibilidade de adoção do pregão eletrônico como modalidade licitatória, e trazendo, para tanto, estimativas mais reais em relação ao prazo que seria necessário para a sua efetivação.

88. Por fim, é certo que a Corte de Contas já apontou o risco de desuso do legado olímpico no Acórdão TCU 494/2017-Plenário. Ocorre que a determinação proveniente daquela decisão e toda a sua fundamentação foi pautada na necessidade de apresentação de um Plano de Legado efetivo para a utilização de longo prazo de todas as estruturas esportivas provenientes da Olimpíadas. E, até que seja aprovado e colocado em funcionamento referido Plano, determinou a elaboração de um plano de contingência conjuntamente pelo Ministério do Esporte, pela Casa Civil da Presidência da República e pela Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, fixando prazo de 15 dias.”

89. Em face dessa determinação, sem prejuízo dos apontamentos feitos acima, é importante demonstrar que a contratação emergencial em tela foi prevista no plano de contingência apresentado ao TCU. [...] “. (grifou-se)

Destaca-se, a seguir, o que foi registrado no Parecer da ENALIC acerca da indicação do objeto e sua justificativa, pesquisa de preços e planilha de custos:



“97. No caso, o objeto da contratação proposta foi exposto no item 1 do termo de referência (SEI 59722), e sua justificativa no item 2 daquele documento. Considerando que o objeto foi especificado nos mesmos moldes de contratação anteriormente celebrada pela concessionária de energia elétrica, bem como os apontamentos nessa manifestação acerca da ausência de justificativa consistente para a contratação emergencial proposta, importante recomendar que sejam reavaliadas as especificações do objeto, certificando-se de sua imprescindibilidade, seja para alcançar uma pesquisa de mercado mais adequada que justifique o preço, seja para ampliar a possibilidade de contratação no bojo de um eventual procedimento licitatório prévio.” (Original sem grifo.)

Por fim, destacam-se alguns dos itens lavrados na conclusão do Parecer nº 00019/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU:

“3. CONCLUSÃO

140. Pelo exposto, recomenda-se suspender a contratação emergencial proposta, em razão da ausência de justificativas aptas a fundamentar a aplicabilidade ao caso do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, tal qual fundamentado nos parágrafos 70 a 89 dessa manifestação.

141. Sem prejuízo dessa recomendação, propõe-se, desde já, em caso de prosseguimento dos autos, que:

- 1. seja justificada a essencialidade do objeto e o relevante interesse público, nos termos do Decreto nº 8.540/2015;*
- 2. sejam reavaliadas as especificações do objeto, certificando-se de sua imprescindibilidade, seja para alcançar uma pesquisa de mercado mais adequada que justifique o preço, seja para ampliar a possibilidade de contratação no bojo de um eventual procedimento licitatório prévio;*
- 3. sejam retificadas as informações contidas no documento SEI 61188 (quanto a erro no somatório dos valores apresentados por dois fornecedores);*
- 4. seja ampliada a pesquisa de preços, consultando, se possível, outras fontes e justificando eventual impossibilidade de consultá-las;*
- 5. seja providenciado, junto ao servidor responsável pela pesquisa de preços, a elaboração de despacho que contenha uma análise fundamentada dos valores obtidos, de forma a melhor estimar o valor da contratação;*
- 6. seja juntada aos autos planilha de custos e formação de preços, com o detalhamento de todos os custos envolvidos, tais quais mão-de-obra, insumos, despesas operacionais administrativas, lucro e tributos;*
- 7. seja justificada a contratação conjunta dos equipamentos descritos no item 1 do termo de referência (SEI 59722);*

[...]”.

Em 16 de agosto de 2017, a Procuradoria Federal Especializada junto à AGLO emitiu o Despacho nº 0002/2017/PROT/PFAGLO/PGF/AGU em que aprovou, apenas em parte, o Parecer nº 00019/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU:

“[...]

44. Diante do exposto, aprovo apenas em parte o Parecer nº 00019/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU da [...], para definir que é juridicamente possível contratar diretamente, mediante dispensa de licitação, em caráter



emergencial, o aluguel do eletrocentro que gerencia o fornecimento de energia para as Arenas Cariocas, desde que cabalmente caracterizada “a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares” (art. 24. IV, da Lei nº 8.666/93), esclarecendo, em especial no que diz respeito à forma como esses serviços vinham, desde a rescisão do contrato entre a empresa A Geradora e a Light até a presente data. A contratação direta, nessa hipótese, deve ser seguida da instauração concomitante de um processo disciplinar, na forma da ON nº 11/2009 da AGU, para apurar se houve infração funcional na causa da emergência.

45. Entendo, outrossim que a questão da singularidade do objeto levantada enquanto o processo tramitou no Ministério do Esporte (SEI 1623) deve ser objeto de esclarecimento, porque restaram dúvidas se o serviço objeto da contratação é comum, como indicado pela AGLO, ou singular, como apontado pelo ME, o que definirá, em última análise, a possibilidade de contratação direta, mediante inexigibilidade, ou a realização de pregão. Nessa hipótese. A Administração deverá atentar ainda para a alteração do prazo contratual, que poderá ir além dos 180 dias do contrato emergencial, fazendo os devidos esclarecimentos, no que couber quanto aos preços e a vantajosidade.”.

Em sua fundamentação, a Procuradoria da AGLO, no Despacho nº 0002/2017/PROT/PFAGLO/PGF/AGU, mencionou os pontos destacados no Projeto Básico elaborado pelo DIE/ME (SEI1623) acerca da singularidade do objeto e possibilidade de inexigibilidade de licitação:

“[...]”

23. Por outro lado, há uma questão, que foi levantada no Ministério do Esporte, mas não foi refutada adequadamente e que talvez explique a disparidade entre as propostas (a segunda é praticamente 100% maior do que a primeira), revelando uma possível ausência de condições objetivas de competição diante da singularidade do objeto.

24. No documento SEI 1623, destacou-se que a empresa subcontratada da Light — que ofereceu o melhor preço — teria fabricado o eletrocentro de forma personalíssima, sendo que qualquer outro fornecedor somente teria condições de alugar e fornecer aqueles equipamentos “em prazo maior que o necessário para se restabelecer o suprimento de energia dessas centrais, que na realidade é de difícil determinação dada a falta de um histórico delas”.

25. Somente após definido o objeto que a Administração pretende contratar, é que se desenha a possível inexigibilidade de licitação. Por exemplo, o combate a incêndio é um serviço comum que pode ser prestado por diferentes fornecedores, mas o combate a incêndios numa plataforma de petróleo podem torná-lo singular. É o que parece que ocorreu no caso concreto e precisa ser enfrentado pelo administrador, até mesmo para ter segurança jurídica, antes de decidir a forma de contratação. O objeto do contrato, que ora é descrito como a locação de bens, ora como serviços técnicos seguido de locação, é singular? [...]”.

Verificou-se que, a despeito da recomendação exarada no Parecer nº 19/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU, a Procuradoria da AGLO emitiu despacho considerando possível a contratação por dispensa de licitação, em caráter emergencial,



dos eletrocentros e logo a seguir estabeleceu argumentação acerca da singularidade do objeto e conseqüente possibilidade de inexigibilidade de licitação.

Não foram identificados nos autos documentos com a finalidade de atender às recomendações da AGU para prosseguimento do procedimento, sobretudo os referentes aos esclarecimentos quanto às especificações do objeto, planilhas de custos, pesquisas de preços e possibilidade de parcelamento do objeto.

Em 25 de agosto de 2017, o processo foi encaminhado ao Presidente da AGLO para autorização da contratação direta por inexigibilidade de licitação. No Despacho de 12 de setembro de 2017, a Diretoria de Gestão Interna da Diretoria Executiva da AGLO apresentou esclarecimentos acerca dos pontos ressaltados no Parecer nº 19/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU, bem como justificativas para a contratação por inexigibilidade.

Quanto à singularidade do objeto a DGI/AGLO assim se manifestou:

“[...]”

1. *AGLO precisa enfrentar a questão de se tratar de um serviço comum ou de um serviço singular, o que não está adequadamente clara no processo desde sua origem no Ministério do Esporte*

*1.1 A dificuldade de caracterização do objeto da contratação como **objeto comum ou como objeto singular** decorreu em razão de ter sido apreciada apenas a hipótese de locação, sem ter sido levado em conta os necessários serviços de gerenciamento do fornecimento de energia como forma a preservar a qualidade, e a situação de plena funcionalidade de equipamento e ferramentas, conforme expressamente instruída no item 4.8 – Detalhamento da Metodologia de Execução ou entregas do Projeto Básico DIE, do processo ME, anexo ao presente, SEI doc.*

[...]”

2. RAZÃO DA ESCOLHA DO EXECUTANTE

2.1 *O TCU tem convencimento expresso em Acórdão sobre o conceito de singularidade, considerando como razão de sua aplicação a impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento. A similaridade com o caso concreto, é demonstrada abaixo, observando-se as 05 cotações recebidas:*

A GERADORA	ADKL.ZELLER	ELETROSERVICE	ANEXA	GERASTAR
R\$750.000,00	R\$1.462.307,15	R\$2.956.016,10	R\$3.162.344,80	R\$4.188.000,00

2.2 *A disparidade entre as propostas, revelou uma possível ausência de condições objetivas de competição diante da singularidade do objeto, item 23 do Parecer do Sr. Procurador Chefe da AGLO.*

2.3 *Os serviços objetivamente, podem ser comparáveis com outros do mesmo gênero, não se trata de ausência de prestadores, mas cada um apresentou características que os individualizaram, fazendo com que os itens que o compõem não pudessem ser mensuráveis.”*



2.4 Podemos crescer ainda, que tal disparidade assenta-se no fato do sistema ter sido realizado para o modo jogos, e por todo o exposto no decorrer do processo, verificamos que se recomendou a contratação de eletrocentros na mesma configuração utilizada no Modo Jogos, até que se ultimem os projetos e execução dos serviços necessários à conversão para o Modo Legado, conforme transcrito do item 3.1.10 do Projeto Básico DIE, do processo ME.

3. JUSTIFICATIVA DO PREÇO

3.1 A discrepância dos valores cotados pelas 05 (cinco) empresas no momento da pesquisa, revelou que a etapa de desenvolvimento já fora realizada pela empresa A Geradora para atender aos jogos Olímpicos, enquanto as demais cotadoras ainda terão essa fase a realizar, onerando sobremaneira os custos e prazo para prestação dos serviços.

3.2. Ocorre que, **tal etapa de desenvolvimento do equipamento já foi paga**, quando da realização dos jogos Olímpicos, através do contrato avençado via Ministério de Minas e Energia (MME) com a Light, atestado Actemium (0002596- Proc. Anexo) – significando novo investimento para o mesmo item do objeto, o que representaria prejuízo ao erário e encareceria sobremaneira a contratação. Resta, então, óbvio o motivo da disparidade entre as cotações recebidas e a dificuldade de mensuração dos serviços e itens apresentados.

3.3 Por todo o histórico relatado, até que se concluam os estudos para definição da solução definitiva a ser implementada, assim como a sua execução, a vantajosidade pode ser apurada na contratação da empresa “A Geradora”. Ressaltamos que será incluída no instrumento contratual “**cláusula de rescisão unilateral por parte da Administração**”, como preconiza o Parecer. [...]”.

No Despacho de 12 de setembro de 2017, a Diretoria de Gestão Interna da Diretoria Executiva da AGLO justifica a discrepância dos preços cotados, com a afirmação de que “a etapa de desenvolvimento já fora realizada pela empresa A Geradora para atender aos jogos Olímpicos, enquanto as demais cotadoras ainda terão essa fase a realizar, onerando sobremaneira os custos e prazo para prestação dos serviços. ”, alegando ainda que “**tal etapa de desenvolvimento do equipamento já foi paga**”.

Tais afirmações possibilitam o entendimento de que o objeto cotado pela empresa A GERADORA é diverso daquele cotado pelas empresas ADKL.ZELLER, ELETROSERVICE, ANEXA e GERASTAR, uma vez que os equipamentos oferecidos pela empresa A GERADORA foram “desenvolvidos” para o período dos Jogos e usados durante esse período até o encerramento do contrato com a LIGHT, e, portanto, os custos do desenvolvimento da solução já haviam sido incorridos pela empresa anteriormente contratada.

Ademais cabe destacar que o item 3 do Termo de Referência, transcrito a seguir, classifica o objeto da contratação como serviços técnicos especializados de gerenciamento com locação de equipamento. No entanto, as empresas consultadas não apresentaram de forma discriminada os valores referentes a serviços de gerenciamento e de “desenvolvimento” customizado de equipamentos.

“3.1 Os serviços especificados neste termo enquadram-se na condição de serviços técnicos especializados de gerenciamento com locação de equipamento.”.



Em que pesem os argumentos apresentados, entendemos que não estão caracterizados no processo os elementos que permitam o enquadramento da contratação no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, como registrado no extrato de inexigibilidade nº 01/2017, publicado no DOU de 11 de setembro de 2017, tampouco em seu inciso I, como quer alegar o gestor ao se referir ao “*atestado Actemium (0002596- Proc. Anexo)*”.

O art. 25 da Lei nº 8.666/1993 estabelece ser inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição:

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

I- para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

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

Não há no processo elementos que demonstrem a singularidade do objeto especificado no Termo de Referência (SEI 0097771), qual seja, serviços técnicos especializados de gerenciamento com locação de equipamento, de modo a afastar a possibilidade de comparação objetiva entre as possíveis propostas e a competição entre os fornecedores.

Conforme a DGI/AGLO informou na Nota Técnica nº 1/2017, foram consultadas 24 empresas das quais 5 apresentaram planilhas de preços referentes aos itens cotados. A AGLO apresentou como evidência de singularidade do objeto a disparidade de preços entre as propostas recebidas, que conforme expresso em seu despacho seria decorrente da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento.

Tal argumento não procede, uma vez que consultadas pela AGLO, 5 empresas apresentaram cotação para o objeto descrito no item 1 do Termo de Referência sem especificar nenhum diferencial que pudesse ensejar sua classificação como único prestador capaz de atender às necessidades da contratação.

Cabe registrar o disposto no Acórdão nº 7840/2013 – TCU – 1ª Câmara:

“13. Tratando da exceção à regra geral de licitar, o art. 25, caput e inciso II, da Lei n. 8.666/1993 preconiza que, além da inviabilidade de competição, a contratação de serviços com base na hipótese de inexigibilidade de licitação, depende do preenchimento dos seguintes pressupostos:

a) que sua natureza seja singular, impedindo o estabelecimento de requisitos objetivos de competição entre os prestadores, salientando-se, nesse tocante, que serviço de natureza singular é aquele caracterizado por marca pessoal ou coletiva (quando realizado por equipe), que o individualiza em relação aos demais;

b) que o executor possua notória especialização.”.

A Procuradoria da AGLO argumentou que no documento SEI nº 1623, elaborado pelo ME, foi registrado que a empresa contratada pela Light — que ofereceu o melhor preço — teria fabricado os eletrocentros de forma personalíssima, e que qualquer outro



fornecedor somente teria condições de alugar e fornecer aqueles equipamentos em prazo maior que o necessário para se restabelecer o suprimento de energia das CAG.

“24. No documento SEI 1623, destacou-se que a empresa subcontratada da Light — que ofereceu o melhor preço — teria fabricado o eletrocentro de forma personalíssima, sendo que qualquer outro fornecedor somente teria condições de alugar e fornecer aqueles equipamentos “em prazo maior que o necessário para se restabelecer o suprimento de energia dessas centrais, que na realidade é de difícil determinação dada a falta de um histórico delas”.

Quanto a estas alegações cabe destacar que não foi registrado no processo qual seria o prazo requerido pela AGLO para o recebimento dos serviços em função de eventos imprescindíveis que exigiriam a utilização dos eletrocentros, conforme explicito no Parecer nº 19/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU. Tampouco foi registrado nas propostas apresentadas pelas empresas qual seria o prazo necessário para o fornecimento dos eletrocentros e reestabelecimento do suprimento de energia às CAG por cada uma delas.

Ademais, constatou-se que na proposta comercial código “C603954-2015”, datada de 01 de dezembro de 2015, feita pela empresa “A Geradora” à empresa “LIGHT”, para o fornecimento de energia temporária ao *cluster* Barra, foi registrado que 6 empresas entre estas a ORTENG ENGENHARIA E SISTEMAS LTDA. – CNPJ nº 21.471.093/0001-02, a CEGELEC LTDA. – CNPJ nº 04.534.692/0001-09, e a Forte Locação – CNPJ nº 06.189.372/0001-94, seriam responsáveis pelo fornecimento, em regime de locação, instalação e manutenção de eletrocentros, painéis de MT Tensão, Transformadores de Potência de MT, Cabos de MT, cabos de distribuição e Quadros QGBT, entre outros equipamentos, o que afasta o caráter personalíssimo do fornecimento dos eletrocentros pela empresa A Geradora, como consta no Projeto Básico elaborado pelo DIE/ME (SEI nº 0001623).

Desse modo, as justificativas apresentadas pela AGLO não são adequadas para demonstrar a singularidade do objeto que sustentaria a inviabilidade de competição, e que pudesse afastar a realização de procedimento licitatório regular.

Causa

O gestor realizou contratação direta por inexigibilidade sem comprovar de forma inequívoca nos autos a singularidade do objeto e a inviabilidade de competição.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à apresentação dos fatos na Solicitação de Auditoria nº 201800688/07, a Unidade assim se manifestou, por meio do Ofício nº 26/2018/AGLO/ACI/PR-AGLO/AGLO-ME – SEI, de 19 de junho de 2018:

“3. Quanto ao questionamento sobre Inexistência no processo de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de serviços de locação de eletrocentros para as Arenas 1, 2 e 3, de elementos que caracterizem a singularidade do objeto e a inviabilidade de competição, temos a informar o que segue:

Aspectos técnicos:

Quando do início das nossas atividades, encontramos uma situação bastante crítica, com diversos problemas nas instalações, basicamente referentes a vícios



construtivos decorrentes de improvisos durante a realização das obras para as Olimpíadas Rio 2016, bem como a equipamentos instalados de forma provisória, que necessitavam ser sanados. Um dos problemas referia-se ao não funcionamento do sistema de ar condicionado das arenas cariocas, que a partir de maio de 2017 foram desligados.

Após iniciarmos as consultas aos processos existentes sobre o assunto e a manifestação da Advocacia Geral da União/Enalic, nossa equipe decidiu iniciar os procedimentos para a realização de licitação via pregão eletrônico.

Dentre as questões que se apresentaram na fase interna da licitação, destacamos a disparidade das cotações obtidas, bem como o desinteresse para apresentação de propostas por diversas empresas contatadas.

Verificamos também que os equipamentos até então utilizados desde os jogos olímpicos haviam sido instalados em modo provisório, com uma configuração específica para, em conjunto com outros equipamentos, prover a disponibilidade de sistemas requerida pelo Comitê Olímpico internacional.

Paralelamente, face as condições climáticas da cidade do Rio de Janeiro e também devido a nossa obrigação de viabilizar a utilização do legado com a realização de eventos, treinamentos e competições, constatamos que a empresa havia encerrado seu contrato anterior e desativado os equipamentos com a desconexão de cabeamento de interligação, entretanto, de forma reversível.

Ao aprofundarmos os estudos técnicos constatamos a inviabilidade de realizarmos a licitação devido ao fato de que só poderíamos fazê-la com a configuração provisória, o que evidentemente não atenderia ao interesse público futuro, tornando-nos definitivamente reféns de uma conexão de alimentação provisória instalada em containers.

Constatamos então, que necessitaríamos realizar um projeto de engenharia, razão pela qual o contratamos por meio de contrapartida, a fim de dispormos de uma solução definitiva, em modo legado, a ser objeto de pregão, atualmente em andamento.

Assim, considerando o fato das centrais de água gelada não poderem estar desligadas por muito tempo devido a deterioração interna de componentes; considerando a nossa impossibilidade técnica, naquele momento, de realizar a manutenção do equipamento; e considerando a nossa necessidade de darmos utilização as arenas olímpicas, nos incluindo no mercado em condições de igualdade com outras arenas privadas, promovemos a inexigibilidade da contratação da empresa A Geradora, assegurando a obrigatoriedade da mesma realizar os serviços de manutenção e supervisão dos equipamentos locados.

Não obstante, durante a execução do projeto, constatamos a capacidade ociosa dos transformadores existentes nas arenas Cariocas, circunstância esta que nos permitirá utilizarmos três existentes e a adquirirmos somente um, novo, quando da realização da ligação definitiva em modo legado, reduzindo os custos de implantação da solução definitiva.

Outras considerações:



A característica do equipamento, desenvolvido sob as exigências do COB num formato overlay (sobreposição de funcionamento), que o diferencia dos demais eletrocentros, cito abaixo a posição de eméritos doutrinadores e o entendimento do Ministro Marcos Bem querer Costa, em Acórdão nº 2.418/2006, Plenário.

Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, “são licitáveis unicamente (...) bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja”.

Luiz Claudio de Azevedo Chaves assim se manifesta: “O esforço de tentar elucidar o conceito de singularidade encontra razão no fato de que os diversos órgãos e entidades do Poder Público, na difícil tarefa de bem conduzir suas políticas de gestão, não raro, se deparam com a necessidade de realizar contratações que não se compatibilizam com a ideia de comparação objetiva de propostas. Mas a insegurança dos setores técnicos, os variados entendimentos jurídicos e, não menos desprezível, temor pela prática de ilegalidades que possam ser detectadas pelo Controle Externo, muitas vezes conduzem a contratações (por licitação) ruins e prejudiciais ao interesse público, ou mesmo à inviabilização dos projetos de políticas públicas aos quais deveriam servir.”.

A inviabilidade de competição significa a impossibilidade de assegurar os pressupostos da licitação, sendo o principal deles a igualdade de tratamento aos licitantes no julgamento de suas propostas.

O elenco de causas de inexigibilidade contido na lei tem cunho meramente exemplificativo, enquanto os casos de dispensa são taxativos, como assevera Marçal Justen Filho. Para o doutrinador, a ausência de pressupostos necessários à licitação se manifesta de diversas formas:

- 1. “ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração – quando há apenas uma única solução viável (em razão da peculiaridade da necessidade a ser satisfeita) e um único particular em condições de executar a prestação;*
- 2. ausência de “mercado concorrencial”, ou seja, não há disponibilidade de oferta de contratação a qualquer tempo, para aquisição imediata;*
- 3. ausência de objetividade na seleção do objeto;*
- 4. ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.*

De outra forma, teríamos que admiti que a inexigibilidade de licitação decorre da lei, quando na verdade resulta de uma situação fática, natural, uma imposição da realidade extranormativa (MARÇAL). Portanto, não apenas os serviços elencados expressamente nesse rol constituem-se em serviços técnicos profissionais especializados, de natureza singular, mas também outros podem ser contratados por inexigibilidade, a depender de sua natureza e características. Ademais, acaso não pudessem ser contratados com base no inciso II do art. 25, o seriam com base no caput do mesmo artigo, posto que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. ”



E, ainda:

“As hipóteses de inexigibilidade relacionadas na Lei n. 8.666/93 não são exaustivas, sendo possível a contratação com base no caput do art. 25 sempre que houver comprovada inviabilidade de competição.” (Acórdão nº 2.418/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa).

Ante o exposto, essas são as considerações que ampararam a decisão da AGLO e que caracterizam a singularidade do objeto e a inviabilidade de competição.”

Por meio do Ofício nº 27/2018/AGLO/ACI/PR-AGLO/AGLO-ME – SEI, de 20 de junho de 2018, a Unidade acrescentou as informações a seguir.

“1. Em complementação ao Ofício nº 26/2018/AGLO/ACI/PR-AGLO/AGLO-ME - Resposta a Solicitação de Auditoria nº 201800688/07, encaminhamos Nota da Procuradoria Federal junto à AGLO n. 00012/2018/PFAGLO/PGF/AGU (anexa), bem como informações adicionais recebidas do Departamento de Infraestrutura do Esporte/ME, a nosso pedido, com o fito de esclarecer fatos ocorridos antes da criação da AGLO, que demonstram a fabricação personalíssima dos eletrocentros para atender as Arenas Cariocas, em resposta a Constatação 2 - Solicitação de Auditoria citada acima, as quais seguem abaixo:

Preliminarmente, é importante frisar que os conjuntos elétricos metálicos de sistemas elétricos e de automação, denominados eletrocentros, representam solução integrada e fabricação sob medida para atender necessidade específica. Os mesmos são constituídos de transformadores, conjuntos de controle e manobra em média tensão, CCMs e equipamentos auxiliares, sendo entregues montados, interligados e testados em fábrica. Por serem montados na fábrica em uma plataforma única, tem o processo de instalação e energização para operação mais rápido, além de maior controle e gerenciamento de energia e redução significativa de cabeamento interno de controle e comando.

No caso das Arenas Cariocas, cuja carga dos respectivos sistemas de refrigeração (centrais de água gelada) surgiram depois da licitação para construção das edificações por Parceria Público Privada (PPP), que não contemplava a instalação desses sistemas, tornou-se necessária a solução de suprimento de energia que garantisse a instalação e comissionamento em tempo para atendimento dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio2016.

O suprimento de energia para as Arenas Cariocas foi efetuado por meio do projeto denominado Energia Temporária para os Jogos Rio 2016, contratado pela concessionária de distribuição de energia da Cidade do Rio de Janeiro – Light, que tinha como objeto a prestação de serviços para fornecimento de energia temporária para o Cluster Barra da Tijuca para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, incluindo locação de equipamentos denominados serviços.

Neste sentido, foram montados os eletrocentros que visaram atender à situação específica das centrais de água gelada já que os trocadores de calor, no modo Jogos, seriam supridos pelas respectivas subestações de energia de cada Arena. Esses eletrocentros foram fabricados para atender especificamente o suprimento de energia elétrica das centrais de água gelada das Arenas Cariocas (1,2 e 3)



com garantia de compatibilidade com as edificações das arenas que praticamente estavam construídas no momento da contratação efetuada pela LIGHT.

A opção de se utilizar os eletrocentros deve-se ao fato de representar uma solução para atendimento específico e tempestivo, eliminando a necessidade de construções em alvenaria, a contratação de vários fornecedores (gerenciamento do projeto e suprimentos), redução dos recursos do cliente para a engenharia, menor prazo de execução e tempo de montagem, pequena infraestrutura de canteiro de obras (menor custo de mobilização e desmobilização), dentre outros.

Importante considerar que a estimativa de prazo para a construção e comissionamento de um eletrocentro pelas concessionárias de energia local é de, no mínimo, 120 dias, desconsiderando-se o prazo adicional para o processo de instalação e testes de funcionamento.

Apesar de já serem utilizados em alguns setores industriais como também na área de mineração, os eletrocentros e sua tecnologia de aplicação aparecem como novas tendências para a área elétrica e começam a ser aplicados em outros segmentos, como o marítimo e o de construção civil.

Assim como quaisquer outros, os projetos elétricos elaborados para eletrocentros também devem ser bastante precisos e, por isso, é necessário que os projetistas tenham um cuidado especial com o aspecto construtivo da instalação.

Neste contexto, adquirir novos eletrocentros para atendimento ao sistema de refrigeração das Arenas Cariocas (1,2 e 3), que ainda seriam projetados e fabricados, sem dúvida, acarretariam novos estudos, projetos, mobilização, testes e comissionamento da sua conexão, desnecessários e mais onerosos à Administração.

Assim, com o intuito de melhor caracterizar a singularidade, juntamos as considerações acima expostas.

Anexos: I - Nota da Procuradoria Federal junto à AGLO n. 00012/2018/PFAGLO/PGF/AGU. ”.

A seguir são reproduzidos os trechos da Nota nº 00012/2018/PFAGLO/PGF/AGU, de 19 de junho de 2018, que tratam do assunto eletrocentros.

“2) Eletrocentro

20. Em adição às contribuições da Diretoria de Gestão Interna no processo, será acrescida Nota Técnica pela Diretoria de Infraestrutura do Ministério do Esporte, em parceria com a Diretoria de Infraestrutura da Aglo, sobre o documento SE11623, no processo nº 58000.002668/2017-07, na fase que tramitou no Ministério do Esporte, que apontou que os serviços da empresa "A Geradora" eram personalíssimos.

21. A CGU, no particular, destacou os seguintes trechos de meu despacho, que aprovou, em parte, o parecer da ENALIC/PGF:

23. Por outro lado, há uma questão, que foi levantada no Ministério do Esporte, mas não foi refutada adequadamente e que talvez explique a disparidade entre



as propostas (a segunda é praticamente 100% maior do que a primeira), revelando uma possível ausência de condições objetivas de competição diante da singularidade do objeto.

24. No documento SEI 1623, destacou-se que a empresa subcontratada da Light — que ofereceu o melhor preço — teria fabricado o eletrocentro de forma personalíssima, sendo que qualquer outro fornecedor somente teria condições de alugar e fornecer aqueles equipamentos “em prazo maior que o necessário para se restabelecer o suprimento de energia dessas centrais, que na realidade é de difícil determinação dada a falta de um histórico delas”.

25. Somente após definido o objeto que a Administração pretende contratar, é que se desenha a possível inexigibilidade de licitação. Por exemplo, o combate a incêndio é um serviço comum que pode ser prestado por diferentes fornecedores, mas o combate a incêndios numa plataforma de petróleo podem torná-lo singular. É o que parece que ocorreu no caso concreto e precisa ser enfrentado pelo administrador, até mesmo para ter segurança jurídica, antes de decidir a forma de contratação. O objeto do contrato, que ora é descrito como a locação de bens, ora como serviços técnicos seguido de locação, é singular?

(...)

45. Entendo, outrossim que a questão da singularidade do objeto levantada enquanto o processo tramitou no Ministério do Esporte (SEI 1623) deve ser objeto de esclarecimento, porque restaram dúvidas se o serviço objeto da contratação é comum, como indicado pela AGLO, ou singular, como apontado pelo ME, o que definirá, em última análise, a possibilidade de contratação direta, mediante inexigibilidade, ou a realização de pregão. Nessa hipótese. A Administração deverá atentar ainda para a alteração do prazo contratual, que poderá ir além dos 180 dias do contrato emergencial, fazendo os devidos esclarecimentos, no que couber quanto aos preços e a vantajosidade. ”

22. Trata-se, portanto, de uma questão eminentemente técnica, relativa ao mérito administrativo, que acabou definindo os rumos seguidos pela Aglo no procedimento licitatório.

23. Novamente, a CGU demanda aprofundamento dos esclarecimentos, o que é indispensável, a meu ver, para demonstrar a boa-fé da administração e afastar qualquer alegação de indução, seja da DGI, seja da Procuradoria, em erro.”

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, o Presidente da AGLO encaminhou, por meio do Ofício nº 19/2018/PR-AGLO/AGLO-ME – SEI, de 30 de outubro de 2018, a manifestação a seguir.

“ [...]

2 - Da contratação dos serviços de gerenciamento dos eletrocentros

Na data de oferecimento dessa manifestação, as instalações físicas, que resultaram na contratação dos serviços de gerenciamento dos eletrocentros, já foram alteradas, permitindo a adoção de outra solução para manter o funcionamento do sistema de ar refrigerado das Arenas Cariocas.

No que se refere ao item 2.2.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas, cumpre fazer alguns esclarecimentos e solicitar a inclusão destes no texto final, vez que restaram omissos da análise da auditoria, muito embora esta autarquia



houvesse noticiado formalmente à CGU, sendo relevantes para a caracterização da boa-fé desta administração.

De todo modo, desde já, informa esta Administração que envidará todos os esforços possíveis para o cumprimento da Recomendação da CGU no que tange a este tópico, de modo a aperfeiçoar o controle da devida instrução de processos de inexigibilidade de licitação, sendo o encadeamento abaixo necessário para evidenciar que esta autarquia não só teve boa-fé na contratação em tela como também fez o possível diante das singulares condições técnicas então presentes, tendo privilegiado os princípios administrativos da eficiência e economicidade, como se relatará novamente a seguir.

De início, esclarece-se que no citado Relatório constam fatos que dizem respeito à contratação original dos eletrocentros no âmbito do Ministério do Esporte e outros fatos anteriores à assunção de responsabilidade pela gestão do legado olímpico (por exemplo, página 32, parágrafo primeiro). Quanto a estes fatos, evidentemente, não cabe a esta autarquia se manifestar, não dispondo de poderes hierárquicos para averiguar contratações ministeriais, pelo que tais fatos devem ser esclarecidos pelo Ministério, caso esta Controladoria entenda pertinente dar-lhe qualquer ciência a respeito.

Constam do referido Relatório Anual da CGU as seguintes afirmações que necessitam de esclarecimento complementar por parte desta AGLO:

“Não obstante o Diretor do DIE/SNEAR/ME ter concluído que a locação dos eletrocentros, num prazo de seis meses, teria custo superior ao orçado para a solução de suprimento de energia a partir de subestações internas das Arenas, o ME deu início aos procedimentos para a contratação direta emergencial dos serviços de locação. ”

[...]

As especificações do objeto constante do Termo de Referência indicam que a AGLO definiu objeto com as mesmas características dos equipamentos locados no “Modo Jogos”, não obstante no item 67 da Nota Técnica nº 011/2017-DIE/SNEAR/ME ter sido afirmado que os eletrocentros locados estariam superdimensionados. Verifica-se, portanto, que a AGLO não realizou os devidos ajustes nas especificações do objeto de modo a refletir as necessidades do “Modo Legado [...]

Ressalta-se que não foi justificada no processo a impossibilidade de se ajustar as especificações dos equipamentos e serviços para o modo Legado, o que poderia resultar em custos menores e ampliar o universo de possíveis fornecedores” (texto grifado)

A análise supra desconsiderou as informações encaminhadas pela AGLO, no sentido de que a todo momento, desde o início da contratação direta, a autarquia envidou esforços para o estudo da solução definitiva do serviço, promovendo a especificação do objeto, equipamentos e serviços para o modo legado, a fim de substituir futuramente a locação dos eletrocentros pela contratação de um modelo próprio e adequado ao Parque Olímpico, tencionando obter custos menores e ampliar a diversidade de fornecedores quando da realização da licitação. A forma como desencadeada no Relatório faz presumir que a AGLO, desde o início, optou de forma definitiva pela locação do eletrocentro no lugar da solução de engenharia mais econômica para o Parque Olímpico, o que não é verdade. Como já noticiado à CGU em ocasiões anteriores, a locação dos eletrocentros foi a



única medida possível naquele momento para resolver o problema de sistema de climatização do POB, evitando o desuso das arenas, mas jamais foi adotada como a solução definitiva. Como comprovam os documentos dos autos e o processo nº 58021.000161-2017-91, a AGLO tencionou sim especificar devidamente o objeto de modo a refletir as necessidades do “modo legado”, mas para isso era necessário um estudo, um projeto executivo e a consequente licitação para adoção de uma nova solução técnica, o que demandaria tempo para a equipe técnica viabilizar tais documentações e estudos.

Enquanto se preparava tais estudos, vez que são complexos e técnicos já que envolvem a manutenção do Parque Olímpico, empreendimento único no país e de alto gasto e complexidade técnica, a situação gerada foi de inexigibilidade de contratação baseada no caput do art. 25 da Lei nº 8666, vez que a única empresa que conseguia, ainda que de forma temporária, operar na estrutura de climatização já existente no POB era a “A Geradora”, como demonstrou a pesquisa de preços realizada à época. Qualquer outra empresa, como comprova a pesquisa, não conseguiria operar a solução já instalada no POB, o que demandaria a confecção de um novo projeto de engenharia com a nova solução técnica, por isso os preços das propostas eram tão superiores e díspares entre si, tendo apenas a empresa “A Geradora” conseguido apresentar proposta com preço compatível com a simples utilização de equipamentos na estrutura vigente do POB, pois era a única que tinha condições técnicas de operar sem intervenção drástica de modificação da estrutura. Repita-se, a AGLO não se esquivou a executar nova estrutura de climatização, apenas não conseguia fazer isso de imediato quando da assunção do POB, vez que demandaria tempo adequado para reestruturação para o modo legado.

Não se diga também que o Parque Olímpico poderia ser mantido sem sistema de climatização. Como afirmado na Nota Técnica em anexo e amplamente discutido no processo original de contratação, é absolutamente impossível executar os eventos no POB e manter os equipamentos de alto custo e o administrativo que compõem a sua estrutura sem sistema de climatização por longo período, vez que a solução definitiva demandaria tempo para a confecção do estudo da estrutura do POB, projeto, pesquisa de preços, e demais procedimentos técnicos necessários à solução definitiva de uma estrutura de alto porte como o Parque Olímpico Brasileiro.

Como já afirmado, a AGLO, ao ser inaugurada, possuía a missão de gerir e administrar o POB, de retirá-lo do desuso, o que era uma demanda de órgãos de controle, como o TCU, e da própria sociedade. Sem a climatização seria inviável cumprir esse mister, constituindo-se à época uma situação de inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição, vez que somente a “A Geradora” conseguiria operar na estrutura de climatização do POB, no modo como configurada. Essa situação de inviabilidade de competição, por óbvio, era provisória, até que se concluísse estudos de engenharia para mudança do sistema de climatização do POB. Esperar esse tempo sem climatização era deixar o POB em desuso por mais de um ano, tempo em que se concluiu os estudos e se realizou a licitação para a solução definitiva.

Ao contrário do afirmado no Relatório, verifica-se que a AGLO iniciou o processo de contratação do sistema de climatização no modo legado dois meses após o início do processo para gerenciamento e locação dos eletrocentros modo jogos. Assim, antes da celebração deste contrato, já se iniciavam os estudos



preliminares para tal aquisição definitiva. Para ilustrar tal informação, segue o histórico do processo nº 58021.000161-2017-91, retirado do sistema SEI:

Nº SEI	DATA	SETOR	PROCEDIMENTO
0074905	21/08/2017	DIN/AGLO	Data de Autuação
0080027	21/08/2017	DIN/AGLO	Documentos inseridos (Projetos)
0080069	21/08/2017	DIN/AGLO	Documentos inseridos (Fluxogramas)
0080095	21/08/2017	DIN/AGLO	Documentos inseridos (Propostas)
0179367	27/12/2017	DIN/AGLO	Documento inserido (DARF)
0184380	03/01/2018	DIN/AGLO	Documento inserido (Boleto)
0197673	24/01/2018	DIN/AGLO	Projeto Executivo contratado (Nota Técnica 4)
0184380	03/01/2018	DIN/AGLO	Documento inserido (Boleto)
0197673	24/01/2018	DIN/AGLO	Projeto Executivo contratado (Nota Técnica 4)
0204878	02/02/2018	DIN/AGLO	Memo nº 11- Destino DGI/AGLO
0207001	06/02/2018	DGI/AGLO	Despacho nº 65- Destino SLCP
0209848	09/02/2018	Responsável Técnico	Documento inserido (Termo de Referência)
0213122	19/02/2018	DIN/AGLO	Memo. nº 12- Destino DGI/AGLO
0213308	19/02/2018	DGI/AGLO	Despacho nº 80- Destino SLCP
0242748	23/03/2018	DIN/AGLO	Documento inserido (Formulário de Contrapartida)
0278108	02/05/2018	DIN/AGLO	Documento inserido (Nota Técnica 2)
0287723	14/05/2018	DIN/AGLO	Documento inserido (Documento de Formalização da Demanda)
0288424	17/05/2018	DGI/AGLO	Portaria Equipe Estudos Preliminares
0292258	18/05/2018	Grupo de Trabalho	Documento inserido (Estudos Preliminares)
0292260	05/06/2018	DGI/AGLO	Documento inserido (Termo Referência Retificado)
0306612	06/06/2018	DGI/AGLO	Encaminhamento a Procuradoria Federal/ Parecer Jurídico.
0338809	05/07/2018	Procuradoria Federal	Documento inserido (Parecer nº 19/ 2018/LICIT/PFAGLO/PGF/AGU).
0347800	16/07/2018	SLCP/DGI	Publicado no D.O.U dia 16/07/2018
0378153	16/08/2018	SLCP/DGI	Publicado no D.O.U Resultado de Julgamento (homologação)
0417120	23/08/2018	SLCP	Extrato do contrato no DOU
0425359	04/10/2018	SLCP	Termo Aditivo – extrato DOU

Verifica-se, assim, que a solução definitiva atualmente já foi estudada, projetada, licitada e contratada, comprovando que esta sempre foi a meta da AGLO, e que seus gestores apenas diligenciaram com as soluções jurídicas que dispunham à época para solucionar o desuso do POB e assegurar a devida manutenção da estrutura olímpica. Ocorre que, inobstante tais informações terem sido noticiadas à CGU, estas não foram consideradas na análise do Relatório Anual. O projeto de engenharia, que não poderia ser desenvolvido diretamente pela AGLO, por deficiência de profissionais especializados em sua estrutura de composição, foi contratado de forma indireta e posteriormente sido objeto de contratação da execução, por meio de pregão eletrônico. Sagrou-se vencedora a empresa NBC SISTEMAS DE ENERGIA LTDA, tendo sido o contrato nº 06/2018 celebrado em 17/08/2018, encontrando-se atualmente concluída a fase de instalação e retirada por completo dos eletrocentros. Assim, a título de argumentação, pode-se concluir que eventual irregularidade na contratação da locação por inexigibilidade de licitação já foi sanada, vez que licitada, contratada e executada a solução definitiva.



Assim, necessário se faz acrescer ao Relatório a posição desta autarquia de que:
- “a solução de locação dos eletrocentros foi uma medida desde o início tencionada pela AGLO como provisória e de nenhum modo indicada como definitiva. Essa solução temporária visou - repita-se - tão somente evitar a total inutilização das arenas e o conseqüente desuso do POB e inatividade da autarquia, sendo que, ainda que assim não fosse, qualquer eventual vício foi sanado com a realização subsequente da licitação e contratação da solução definitiva, a qual ocorreu em 17 de Agosto de 2018;

- inobstante a autarquia sempre ter tencionado a licitação da decisão definitiva, importante ressaltar que o valor gasto com o processo de contratação dos serviços de gerenciamento dos eletrocentros com locação dos equipamentos, no período em que o contrato vigeu, comparado ao valor da solução definitiva dos serviços de climatização modo legado, não comprova a antieconomicidade, considerando tempo de retorno do investimento, estimado em 6 meses para se equiparar aos gastos com a locação.;

- o processo de contratação da empresa NBC, como comprovado acima, foi concluído em 17/08/2018, 1 ano e dois meses da sua inauguração, tempo que, sem a climatização das arenas, comprometeria tanto a funcionalidade da AGLO, como a possibilidade de autorização dos eventos e a deterioração dos próprios equipamentos, como informado na Resposta à Solicitação de Auditoria 2017001993/03.

- Como o contrato nº 006/2018 já foi concluído, a desmobilização definitiva do equipamento modo jogos está marcada para os dias 25, 26 e 29/10, corrente mês, sendo que os eletrocentros locados já foram devidamente, desligados. ”

Constam do Relatório Anual da CGU, ainda, as seguintes afirmações que necessitam de esclarecimento complementar por parte desta AGLO:

“Em que pesem os argumentos apresentados, entendemos que não estão caracterizados no processo os elementos que permitam o enquadramento da contratação no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, como registrado no extrato de inexigibilidade nº 01/2017, publicado no DOU de 11 de setembro de 2017 [...]

Desse modo, as justificativas apresentadas pela AGLO não são adequadas para demonstrar a singularidade do objeto que sustentaria a inviabilidade de competição, e que pudesse afastar a realização de procedimento licitatório regular. [...]

Ocorre que a singularidade levantada pela AGLO não está em acordo com entendimento firmado pelo TCU. Para o

Tribunal, serviço de natureza singular é aquele caracterizado por marca pessoal ou coletiva que o individualiza em relação aos demais. Não ficou caracterizado qual seria o diferencial dos serviços prestados pela empresa A Geradora que os individualizaria em relação aos serviços dos demais fornecedores. Além disso, verificou-se que os eletrocentros locados pela A Geradora foram fornecidos para a mesma por empresa subcontratada. [...]

A discrepância de preços entre as propostas por si só não evidencia ausência de condições objetivas de competição, sobretudo diante das recomendações feitas pela ENALIC para que fossem reavaliadas as especificações do objeto, elaboradas planilhas de custos. Dessa forma, considera-se necessário alertar para a necessidade de comprovação do atendimento aos requisitos previstos no



art. 25 da Lei nº 8.666/93 quando da realização de processos de contratação direta por inexigibilidade de licitação. “ (texto grifado)

No caso concreto, como já informado, foi a impossibilidade de se cotejar situações distintas, levando à inviabilidade de competição prevista no caput do art. 25 da Lei nº 8.666. Como já esclarecido, à luz da estrutura que se encontrava no POB referente à climatização, somente uma empresa conseguia dispor de equipamentos que propiciasse a climatização, caracterizando a inviabilidade de competição. As pesquisas de preços apenas demonstraram que as demais empresas do mercado não conseguiriam utilizar a estrutura presente no POB, vez que os valores foram excessivamente superiores, o que levou à conclusão de que uma solução definitiva de engenharia deveria ser primeiro encontrada.

Assim, necessário se faz acrescer ao Relatório a posição desta autarquia de que:

- “Como se sabe, as hipóteses de inexigibilidade são exemplificativas, e podem ser justificadas à luz do caput, de forma peculiar, desde que presentes os elementos que permitam a caracterização de inviabilidade de competição.

- Assim, esclarece-se que a AGLO não se furtou a especificar o objeto, elaborar planilhas de custos detalhadas com os elementos mínimos de composição de preços e a ampliação das pesquisas de preços, como declarado no Relatório. A AGLO adotou tais procedimentos no curso do processo nº 58021.000161-2017-91, o qual demandou estudo, análise e etapas procedimentais técnicas e administrativas que duraram mais de um ano. Durante esse tempo, como afirmado pela equipe técnica, a única solução possível para o POB não ficar em desuso, sem climatização, foi a locação de equipamentos que pudessem operar nas condições que já se encontravam estabelecidas no POB, e a única empresa que detinha essa expertise à época era a “A Geradora”, considerando que ela própria operou e arquitetou o funcionamento da climatização até então.

- A afirmação de que a “A Geradora” utilizou empresas subcontratadas para executar o serviço original no POB não se aplica à descaracterização da inexigibilidade no caso, vez que, repita-se, a inviabilidade de competição foi caracterizada não pela condição personalíssima da empresa, mas pela situação estrutural da climatização do POB que ensejava a ausência de competição, como se demonstrava a pesquisa de preços realizada à época. Se alguma irregularidade foi aventada pela CGU na contratação original da “A Geradora”, na época da pré-Olimpíada, quando quiçá tinha sido criada esta autarquia, esta deve ser remetida ao Ministério, responsável à época pela estruturação do POB juntamente com os demais entes públicos envolvidos.

- De fato, a inexigibilidade caracterizou-se em hipótese baseada no art. 25, caput, da Lei 8.666/93, como já informado à CGU e instruído no respectivo processo, tendo o extrato publicado no DOU se referido ao inciso II por erro material, o que será retificado formalmente nos autos para enquadrar corretamente o artigo informado. ”

Conclusão

Estas são as considerações complementares que cabiam ser feitas. A AGLO a todo momento tencionou contratar os serviços de gerenciamento dos eletrocentros de forma provisória e baseada no caput do art. 25 da Lei 8.666, bem como sobre as contrapartidas materiais. Esta autarquia entende que todos os



documentos que esclareciam estas afirmações encontram-se nos dois processos em que se discutiu o caso.”.

Em anexo ao Ofício nº 19/2018/PR-AGLO/AGLO-ME, foi encaminhada a informação apresentada pela Diretoria de Infraestrutura da AGLO sobre as considerações e recomendações apresentadas no Relatório de Auditoria, contendo elementos que complementam a manifestação apresentada pelo Presidente da AGLO acerca da locação dos eletrocentros, que são destacados a seguir.

“[...]”

Visando atender as considerações e recomendações apresentadas no Relatório de Auditoria Anual de Gestão esta Diretoria informa que:

1. Desde do início dos trabalhos da AGLO o foco sempre foi pela construção de solução permanente em substituição aos eletrocentros, com a operação da CAG pela própria subestação das arenas.

2. Em todo o momento a AGLO adotou os procedimentos para atender o modo legado. Porém não havia como prever o prazo para realização do estudo.

3. Deve-se considerar que a equipe técnica da AGLO não possui a competência para o desenvolvimento do projeto, o que demandou um estudo e contratação do projeto executivo por empresa especializada, por meio de contrapartida onerosa.

4. A opção por locação do eletrocentros, mantendo se as especificações técnicas do modo jogos, foi realizada por entendermos que, partindo de um equipamento já construído e em condições plenas de utilização, seria mais célere. Pois especificar um novo eletrocentro no modo legado demandaria projeto, montagem e testes que onerariam em tempo e recursos financeiros o projeto.

5. Por sua complexidade, elaborar o projeto do sistema para o Modo Legado, com análise técnica de uso de cabeamento e ligações necessárias, demandaria um estudo técnico aprofundado.

6. Também deve-se considerar que a AGLO, desde sua criação, manteve a ocupação das Arenas Cariocas com a realização de eventos esportivos, treinamentos de atletas e projetos sociais voltados à iniciação esportiva para crianças e jovens.

7. Este estudo foi realizado culminando com a contratação da execução de serviços de conexão elétrica das Centrais de Água Gelada das Arenas Cariocas 1/2/3, para permitir o funcionamento simultâneo de dois resfriadores a ar de líquido refrigerante, por meio de quatro circuitos, com instalação de conduítes e bandejamentos adequados ao meio, conforme comprova o processo SEI 58021.000161/2017-91.

8. O Termo de Referência utilizado no processo licitatório apresenta as especificações que foram implantadas na solução contratada.

9. Na contratação da solução de substituição dos eletrocentros, percebe se pelo Processo SEI 58021.000161/2017-91 que entre a concepção do projeto executivo e a contratação do serviço e sua execução transcorreram cerca de 9 meses.



10. Atualmente, com a solução implantada, os eletrocentros encontram-se se desligados e aguardando a desmobilização por parte da Empresa A Geradora.”.

Análise do Controle Interno

Preliminarmente observa-se que as Centrais de Água Gelada - CAG foram implantadas por empresa contratada pelo Ministério do Esporte, após a construção das Arenas 1, 2 e 3, e sem conexão elétrica com as subestações internas das Arenas, muito embora a responsabilidade pelo projeto e instalação dos sistemas de ar condicionado desses espaços fosse do Consórcio Rio Mais, nos termos do Contrato de Parceria Público-Privada firmado com a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, conforme a CGU registrou no Relatório de Auditoria nº 201602442.

Os eletrocentros foram locados para suprir de energia as Centrais de Água Gelada, previamente instaladas, constituindo-se em solução contratada provisoriamente para o período dos Jogos e com capacidade acima do necessário para funcionamento do sistema de refrigeração em função dos requisitos de redundância estabelecidos pelo COI.

Os Estudos feitos pelo ME após as Arenas passarem para a posse da União, indicaram que o suprimento de energia para o sistema de refrigeração das Arenas poderia ser feito a partir das subestações elétricas internas das Arenas, que teriam carga ociosa, após a realização de obras de engenharia para a instalação de cabeamento, sendo esta solução mais econômica que a locação de eletrocentros.

No entanto, a solução seguida pelo ME e posteriormente pela AGLO foi a da locação emergencial de eletrocentros, com a mesma configuração contratada para os Jogos, tendo como justificativa o fato de as centrais de água gelada não poderem ficar desligadas por muito tempo devido à possibilidade de deterioração de componentes e a necessidade de se dar utilização às arenas olímpicas. A AGLO informou ter consultado 24 empresas para pesquisas de preços obtendo 5 propostas com valores entre R\$ 750.000,00 e R\$ 4.188.000,00, sendo que o menor valor foi o apresentado pela empresa A Geradora, que locou os equipamentos no período dos Jogos.

A ENALIC/PGF/AGU recomendou a suspensão da contratação emergencial por entender não estar caracterizada a aplicabilidade ao caso do art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, e, para prosseguimento do processo, recomendou à AGLO que fossem reavaliadas as especificações do objeto, elaboradas planilhas de custos detalhadas com os elementos mínimos de composição de preços e ampliação das pesquisas de preços. Ressalta-se que não foi justificada no processo a impossibilidade de se ajustar as especificações dos equipamentos e serviços para o modo Legado, o que poderia resultar em custos menores e ampliar o universo de possíveis fornecedores

Posteriormente, a AGLO suscitou a questão da singularidade dos serviços de locação de eletrocentros em análise, em função da disparidade de preços entre as propostas obtidas, o que na opinião da Entidade, revelou possível ausência de condições objetivas de competição. Além disso, acrescentou que a disparidade se justifica no fato de o Projeto Básico especificar a contratação de eletrocentros no “Modo Jogos” e sendo assim, a empresa A Geradora já possuía os equipamentos nas especificações requeridas, já tendo realizado a “etapa de desenvolvimento do equipamento”.

Ocorre que a singularidade levantada pela AGLO não está em acordo com entendimento firmado pelo TCU. Para o Tribunal, serviço de natureza singular é aquele caracterizado por marca pessoal ou coletiva que o individualiza em relação aos demais. Não ficou



caracterizado qual seria o diferencial dos serviços prestados pela empresa A Geradora que os individualizaria em relação aos serviços dos demais fornecedores. Além disso, verificou-se que os eletrocentros locados pela A Geradora foram fornecidos para a mesma por empresa subcontratada.

“O Acórdão nº 7840/2013 – TCU – 1ª Câmara registra:

“13. Tratando da exceção à regra geral de licitar, o art. 25, caput e inciso II, da Lei n. 8.666/1993 preconiza que, além da inviabilidade de competição, a contratação de serviços com base na hipótese de inexigibilidade de licitação, depende do preenchimento dos seguintes pressupostos:

a) que sua natureza seja singular, impedindo o estabelecimento de requisitos objetivos de competição entre os prestadores, salientando-se, nesse tocante, que serviço de natureza singular é aquele caracterizado por marca pessoal ou coletiva (quando realizado por equipe), que o individualiza em relação aos demais; ”

b) que o executor possua notória especialização.

14. Por sua vez, o art. 25, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 oferece os elementos hábeis para que a Administração verifique e comprove que o profissional possui notória especialização, quais sejam: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou outros requisitos relacionados às suas atividades.

15. Em suma, não sendo atendido algum desses pressupostos, revela-se incabível a contratação direta com fulcro no aludido dispositivo legal.”

Ademais, também não restou caracterizada a inviabilidade de competição do *caput* do art. 25, tendo em vista que 4 empresas, além da contratada, apresentaram orçamentos para os serviços especificados no Termo de Referência. A discrepância de preços entre as propostas por si só não evidencia ausência de condições objetivas de competição, sobretudo diante das recomendações feitas pela ENALIC para que fossem reavaliadas as especificações do objeto, elaboradas planilhas de custos detalhadas com os elementos mínimos de composição de preços e a ampliação das pesquisas de preços.

Dessa forma, considera-se necessário alertar para a necessidade de comprovação do atendimento aos requisitos previstos no art. 25 da Lei nº 8.666/93 quando da realização de processos de contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Importante registrar que, em virtude dos exames efetuados por esta Unidade Técnica Controle, verificou-se que a Administração da AGLO adotou providências no sentido de promover a realização de procedimento licitatório objetivando a implementação de uma solução definitiva para o fornecimento de energia elétrica para os sistemas de climatização das Arenas Carioca 1, 2 e 3. No que tange às obras de cabeamento para a utilização da subestação visando o fornecimento de energia ao POB, foi informado pela área técnica da AGLO, durante a Reunião de Busca Conjunta de Busca de Soluções, que as referidas obras já foram realizadas, e que os eletrocentros foram desativados, e aguardam apenas a sua desmobilização.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir procedimentos de controle com vistas a garantir que os processos de contratação, inclusive aqueles decorrentes de inexigibilidade de licitação, sejam instruídos com todos os elementos que demonstrem as peculiaridades da



contratação; em caso de inexigibilidade de licitação, informações que permitam verificar a singularidade do objeto e a inviabilidade de competição.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800688

Unidade(s) Auditada(s): Autoridade de Governança do Legado Olímpico

Ministério Supervisor: MINISTERIO DO ESPORTE

Município (UF): Rio de Janeiro (RJ)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no(s) Relatório(s) de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da Unidade auditada.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Inconformidades na metodologia concebida para a gestão de contrapartidas materiais, comprometendo o atendimento ao princípio da impessoalidade em decorrência da possibilidade de indicação de fornecedores ao destinatário da Autorização de Uso do POB, com vistas à aquisição de bens e serviços, e fragilidade na instrução processual dos ajustes pactuados bem como de suas respectivas prestações de contas. (item 2.1.1.1)

- Inexistência, no processo de contratação direta de serviços de locação de eletrocentros, por inexigibilidade de licitação, de elementos que caracterizem a singularidade do objeto e a inviabilidade de competição, que pudessem afastar a exigência legal de realização de procedimento licitatório regular. (item 2.2.1.1)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

7. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Rio de Janeiro (RJ), 01 de novembro de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

Vinicius de Sá Nery
Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro