

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