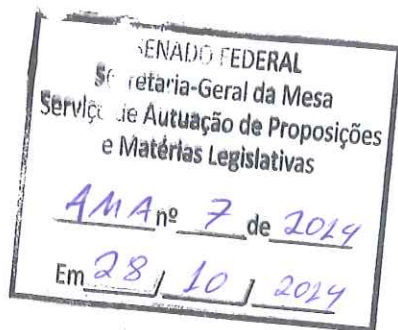




Aviso nº 834-Seses-TCU-Plenário

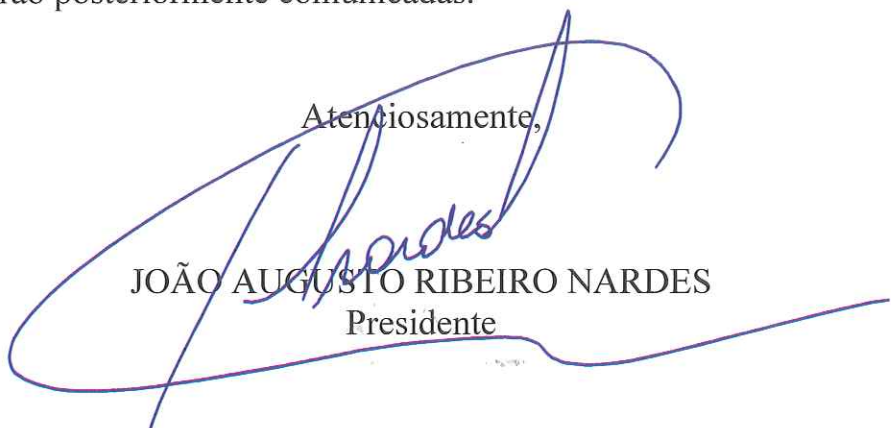
Brasília-DF, 25 de junho de 2014.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 004.185/2014-5, na Sessão Ordinária de 25/6/2014, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Comissão serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,


JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador BLAIRO MAGGI
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II,
Ala Senador Nilo Coelho, Sala 4-B
Brasília - DF

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AMA nº 7 / 2014
Fls. 01 v

ACÓRDÃO Nº 1662/2014 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.185/2014-5
2. Grupo I – Classe V – Acompanhamento.
4. Unidade: Autoridade Pública Olímpica (APO); Ministério do Esporte.
4. Interessado: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não há.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro e Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam relatório de acompanhamento realizado em cumprimento ao subitem 9.14 do Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário, cujo objetivo primordial foi aferir o nível de aderência da Matriz de Responsabilidades, publicada, em 28/1/2014, pela Autoridade Pública Olímpica (APO), à Lei 12.396/2011, e identificar riscos à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 241 do Regimento Interno em:

9.1. firmar o entendimento para os fins previsto no art. 70, Parágrafo Único, e 71, da Constituição Federal, de que:

9.1.1. o Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos é obrigação pactuada, a exemplo da Matriz de Responsabilidades, uma vez que consubstancia o compromisso firmado no Dossiê de Candidatura e nas cartas de garantia oferecidas pelos governos ao Comitê Olímpico Internacional, competindo à Autoridade Pública Olímpica (APO) publicá-lo e ao Conselho Público Olímpico aprová-lo, nos mesmos moldes previstos na Cláusula Quarta, inc. VI c/c Cláusula Décima Primeira, § 5º, inc. VI do Contrato de Consórcio firmado por meio da Lei federal 12.396/2011, da Lei estadual 5.949/2011 e da Lei municipal 5.260/2011 (item 65);

9.1.2. os gastos com segurança dentro dos locais de competição durante o evento esportivo são considerados gastos de responsabilidade privada, ante o que constou no Dossiê de Candidatura, impondo-se, assim, a devida compensação aos cofres públicos, caso tal responsabilidade venha a ser repassada para o setor público (item 69);

9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério do Esporte que, no prazo de 30 (trinta) dias, reavalie, em conjunto com a Autoridade Pública Olímpica (APO), Empresa Olímpica Municipal (EOM) e Empresa Municipal de Urbanização, a capacidade de o Município do Rio de Janeiro fazer frente à execução do Complexo Desportivo de Deodoro, dado o volume de obras previstos para este ente, e que elabore termo circunstanciado, no qual sejam apresentadas soluções para acelerar o ritmo das ações, projetos e obras das Olimpíadas, não apenas daquela localidade, mas todas identificadas com risco de atraso, nos termos do art. 5º, inciso I, alíneas a e b, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, bem como no princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal (item 240);

9.3. com fundamento no art. 43, inciso I c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério de Minas e Energia que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da Autoridade Pública Olímpica (APO), as seguintes informações relacionadas à obrigação energia elétrica (construção da primeira linha de alimentação do Complexo Esportivo de Deodoro - Guadalupe; construção da segunda linha de alimentação do Complexo Esportivo de Deodoro - Padre Miguel; construção da primeira linha de alimentação do Parque Olímpico da Barra; construção da segunda linha de alimentação do Parque Olímpico da Barra; e construção da subestação de energia elétrica do Parque Olímpico da Barra), contida na Matriz de Responsabilidades

publicada pela Autoridade Pública Olímpica (APO), nos termos da Cláusula Quarta do Contrato de Consórcio (Lei federal 12.396/2011), c/c art. 11 da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e tendo em vista, ainda, o princípio da publicidade objetivado no art. 37 da Constituição Federal (item 169);

9.4. com fundamento no art. 43, inciso I c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Autoridade Pública Olímpica (APO) que:

9.4.1. no prazo de 30 (trinta) dias, disponibilize em seu portal na Internet, a fim de atender o princípio da publicidade, contido no art. 37 da Constituição Federal e explicitado na Cláusula Vigésima Sétima do Contrato de Consórcio (Lei federal 12.396/2011), bem como no art. 8º da Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/2011), e permitir o controle social, ao menos em relação aos recursos oriundos da União e concernentes à Matriz de Responsabilidades e ao Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos, as seguintes informações (item 242):

9.4.1.1. íntegra dos editais de licitações, pesquisa de preço, projeto básico e termo de referência; termo de contrato e aditivos;

9.4.1.2. atualização dos valores repassados para o Município e ao Estado do Rio de Janeiro;

9.4.1.3. pagamentos efetuados às contratadas com recursos públicos federais;

9.4.1.4. percentual de execução de cada obra; e

9.4.1.5. fotos do andamento das obras.

9.4.2. no prazo de 20 (vinte) dias, encaminhe ao TCU todos os cronogramas das obras previstas na Matriz de Responsabilidades e estudo técnico que fundamentou a mudança das Vilas de Mídia e dos Árbitros da região portuárias, nos termos dos incisos III e VIII da Cláusula Quarta do Contrato de Consórcio (Lei Federal 12.396/2011) e tendo em vista o princípio da publicidade (item 212); e

9.4.3. no prazo de 30 (trinta) dias, publique nova versão da Matriz de Responsabilidades, contendo descrições claras de todos os projetos/ações; segregação completa dos responsáveis pelos gastos; e definição de todas as datas dos projetos/ações, nos termos do inciso VI da Cláusula Quarta do Contrato de Consórcio (Lei Federal 12.396/2011) e tendo em vista o princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal (item 222).

9.5. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Autoridade Pública Olímpica (APO), que:

9.5.1 que firme termo de cooperação com a Empresa Olímpica Municipal; Comitê Rio 2016; Escritório Gerenciamento de Projetos do Governo do Rio de Janeiro e Ministério do Esporte para que repassem tempestivamente as informações necessárias ao desempenho de sua missão legal, por meio de um canal eficiente (item 214);

9.5.2. avalie a conveniência e oportunidade de emprego das ferramentas já utilizadas pela EOM e Comitê Rio 2016, na escolha dos softwares destinados a apoiar as atribuições estabelecidas no contrato do consórcio, de sorte a evitar gastos desnecessários com desenvolvimento ou aquisição de programas novos, sem prejuízo de buscar o acesso ao sistema utilizado pela EOM e pela Rio 2016, para obtenção de informações em tempo real (item 197); e

9.5.3. elabore plano de contingência, caso ainda não tenha feito, visando uma eventual assunção do planejamento e da execução de obras ou de serviços sob a responsabilidade dos órgãos e das entidades da administração direta ou indireta dos entes consorciados (item 203);

9.6. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Controladoria Geral da União (CGU) que, no âmbito dos Jogos Olímpicos, busque realizar fiscalizações complementares às fiscalizações do Controle Externo, de maneira coordenada com este, em especial na área de obras públicas, principal demanda de evento (itens 264);

9.7. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Esporte que formule iniciativa normativa, nos termos do artigo 33 do Decreto 4.176, de 28/3/2002, no sentido de dotar a Autoridade Pública Olímpica (APO) de prerrogativas e instrumentos impositivos com o condão de viabilizar o exercício das suas finalidades descritas no Protocolo de Intenções, ratificado pela Lei 12.396, de 21/3/2011, possibilitando o aprimoramento da coordenação da

participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016;

9.8. dar ciência ao Ministério do Esporte e ao Conselho Público Olímpico de que:

9.8.1. a obrigação de realização das instalações temporárias, no que diz respeito aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, são de competência do Comitê Rio 2016, tal qual definido no Dossiê de Candidatura (item 186);

9.8.2. a posse do Presidente da Autoridade Pública Olímpica (APO) em cargo do Comitê Rio 2016 deve ser precedida de norma que estabeleça os limites de atuação do referido Presidente junto ao Comitê, tendo em vista o princípio da legalidade positivado no art. 37 da Constituição (item 228);

9.9. autorizar a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro a realizar a continuidade do acompanhamento, observando o item 52 do Voto;

9.10. determinar à Coinfra que, em conjunto com a Secex/RJ, realize estudo específico sobre o papel e eficácia das práticas da Autoridade Pública Olímpica (APO) na governança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, no âmbito da continuidade do processo de acompanhamento de que trata o item 9.9 supra;

9.11. com fundamento no protocolo de Intenções firmado entre as corte de contas, encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam aos Tribunais de Contas do Estado e do Município do Rio de Janeiro, para as providências de suas alçadas;

9.12. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Presidente da Autoridade Pública Olímpica (APO) para conhecimento dos riscos identificados e relacionados às obras das instalações esportivas dos Jogos Olímpicos Rio 2016, principalmente no que diz respeito a (itens 125, 130, 141 e 151):

9.12.1. atrasos na conclusão das obras;

9.12.2. aumento dos custos finais dos empreendimentos; e

9.12.3. comprometimento da qualidade e segurança das instalações;

9.13. encaminhar cópias do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdif) e à Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnergia) para subsidiar as fiscalizações programadas por aquelas secretarias no âmbito dos Jogos de 2016 (itens 125, 130, 141, 151 e 170);

9.14. encaminhar cópias do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministério do Esporte; à Casa Civil da Presidência da República; à Controladoria-Geral da União; ao Presidente da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal; ao Governador do Estado do Rio de Janeiro; ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro e ao Presidente do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

10. Ata nº 23/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/6/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1662-23/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Walton Alencar Rodrigues.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário**TC 004.185/2014-5**

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidade: Autoridade Pública Olímpica; Ministério do Esporte.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO COM OBJETIVO DE AVALIAR A ADERÊNCIA DA MATRIZ DE RESPONSABILIDADES, PUBLICADA PELA AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA (APO), À LEGISLAÇÃO PERTINENTE (LEI 12.396/2011) E IDENTIFICAR RISCOS À REALIZAÇÃO DOS JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS DE 2016. RISCOS OBSERVADOS. CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA. IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES NA ATUAÇÃO DA APO. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de acompanhamento realizado em cumprimento ao subitem 9.14 do Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário.

2. O objetivo primordial do acompanhamento em referência foi aferir o nível de aderência da Matriz de Responsabilidades, publicada, em 28/1/2014, pela Autoridade Pública Olímpica (APO), à Lei 12.396/2011 e identificar riscos à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

3. Transcrevo, com alguns ajustes de forma, excerto do relatório elaborado pela equipe de auditoria da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ), que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 55 a 57):

“[...] I – INTRODUÇÃO

1. Inicialmente importa frisar que o Acórdão 2596/2013 – Plenário realizou diversas deliberações, dentre as quais foi fixado prazo para a publicação pela Autoridade Pública Olímpica – APO da Matriz de Responsabilidades (item 9.14).

2. A Matriz de Responsabilidades foi definida, no Contrato de Consórcio (Lei federal 12.396/2011, como um documento vinculante que estipula as obrigações e os responsáveis pela organização dos Jogos Olímpicos.

3. A instância máxima da APO (Conselho Público Olímpico) aprovou a referida Matriz, nos termos do inciso VI, § 5º, Cláusula Décima Primeira do aludido Contrato de Consórcio.

4. O prazo inicialmente fixado para publicação da Matriz de Responsabilidades fora prorrogado, em virtude de solicitação da APO, por meio do Acórdão 3336/2013-TCU – Plenário. Posteriormente, a APO publicou o documento em 28/1/2014.

5. Assim, este trabalho de Acompanhamento tem como escopo principal verificar a aderência do documento publicado pela APO com o preconizado na Lei 12.396/2011, bem como na determinação desta Corte de Contas.

6. Em virtude disso, foi formulada pela equipe de fiscalização uma Matriz de Planejamento (peça 23) com as seguintes questões de auditoria: se existe aderência da Matriz à Lei 12.396/2011 e às necessidades dos Jogos; se existe estrutura de acompanhamento pela APO dos projetos constantes da Matriz e do Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas; e, finalmente, se

existe estrutura dos atores para dar conta dos projetos inclusive do Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas.

7. A metodologia utilizada na fiscalização foi baseada nos procedimentos descritos na Matriz de Planejamento. Tais procedimentos foram realizados por meio das seguintes técnicas: exame documentais, inspeção física, observação direta e entrevistas.

8. Os papéis de trabalho que serviram de suporte para todas as atividades desenvolvidas foram obtidos por meio dos ofícios de requisições de informações (peça 9) e das visitas aos locais das obras constantes na Matriz. Em resumo, os documentos principais são: fotografias, ofícios, portarias, cópias de editais e cronograma de algumas obras.

9. Cumpre ressaltar que, embora as respostas aos ofícios de requisição de documentos tenham sido classificadas pela APO como 'reservada' (peças 11, 17 e 18), não foram atendidas todas as prescrições contidas no §3º, art. 14 da Resolução-TCU 254/2013, bem como no art. 28 da Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, entende-se que as mesmas devam ser consideradas como públicas.

10. Todo o trabalho desenvolvido pela equipe de fiscalização, que contou com a participação de especialista da Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificações – SecobEdif, foi executado em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU – NAT.

11. Não foram investigados alguns temas com a profundidade pretendida, pois a APO não atendeu parte de alguns ofícios de requisição, os quais foram reiterados, sem sucesso, pelo ofício 11-109/2014 (peça 9, p.16-18). Tal limitação do trabalho ocorreu nos seguintes assuntos: obrigação de energia elétrica; falta de explicação do motivo da mudança do local das Vilas de Mídia e dos Árbitros e capacidade da EOM – Empresa Olímpica Municipal em assumir as obras de Deodoro.

12. Essa situação, além de fragilizar a transparência dos gastos públicos, interfere negativamente nas conclusões do trabalho, uma vez que não é possível afirmar se a Matriz é consentânea com os projetos e contratos relacionados à energia elétrica, assim como é impossível avaliar a razoabilidade e economicidade da mudança do local da Vila de Mídia.

13. Mesmo em face das dificuldades encontradas na fiscalização, os benefícios estimados do trabalho são: o aumento de transparência dos gastos públicos; a mitigação dos riscos ligados aos Jogos; e a melhoria na governança dos atores envolvidos na organização do evento esportivo.

14. Por fim, acrescenta-se que o processo conexo com esta fiscalização é o TC 012.890/2013-8), cujo objetivo consistiu em conhecer a estrutura de governança dos agentes envolvidos na gestão dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

II – PANORAMA HISTÓRICO DO ORÇAMENTO DOS JOGOS

15. Em 2 de outubro 2009, em Lousane, na Suíça, a cidade do Rio de Janeiro foi escolhida para sediar os Jogos Olímpicos de Verão de 2016. Antes de conquistar esse direito, houve intensa movimentação das três esferas de governo no sentido de viabilizar a candidatura.

16. Em janeiro de 2009, os representantes máximos dos três entes reafirmaram, em carta ao Presidente do Comitê Olímpico Internacional, constante do Dossiê de Candidatura do Brasil (peça 19, p. 11) que estavam trabalhando para assegurar e desenvolver todos os elementos de planejamento dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

17. Nessa esteira os três representantes do poder executivo apresentaram, também em janeiro de 2009, Cartas de Garantias, peças 32-34, na qual reafirmaram os compromissos previstos no Dossiê de Candidatura da Cidade do Rio de Janeiro à sede dos Jogos.

18. Foi nesse contexto, de 2009, que o orçamento dos Jogos foi elaborado pelo Comitê de Candidatura Rio 2016. Essa entidade foi constituída como pessoa jurídica de direito privado, de natureza associativa, não-governamental e sem fins econômicos, dirigida por diversas personalidades, dentre elas, Ministro do Esporte, Governador do Estado do Rio de Janeiro, Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, Presidente do Comitê Paralímpico Brasileiro, representante do Comitê Olímpico Brasileiro, representante do Conselho Empresarial Rio 2016 e representante da Comissão de Atletas.

19. Segundo o Dossiê de Candidatura (peça 20, p. 3), aquela peça de planejamento (orçamento dos Jogos) contou com o auxílio de especialistas nacionais e internacionais detentores de experiência em Jogos, além da colaboração dos três níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal), bem como do apoio de duas empresas de consultoria financeira com reconhecida experiência em grandes eventos esportivos mundiais.

20. Após a eleição da cidade, houve a necessidade de criação de uma nova entidade, agora com a finalidade de promover, organizar e realizar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Nessa perspectiva foi criado o Comitê Organizador Rio 2016, sob a forma de associação civil de direito privado, cuja composição societária é formada por representantes das confederações brasileiras filiadas ao COB.

21. No que tange aos orçamentos do Dossiê de Candidatura, foram publicados dois orçamentos ligados aos Jogos, quais sejam, o Orçamento do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos – COJO e o Orçamento Não-COJO.

22. O Orçamento COJO englobou todas as receitas previstas para o Comitê Rio 2016, a exemplo de: contribuição do Comitê Olímpico Internacional – COI; patrocínios; venda de ingressos; licenciamento de produtos; e subsídios dos três níveis de governo envolvidos na organização do evento. No orçamento constou também a projeção de despesas com a organização dos eventos, tais como, operação das instalações esportivas e da Vila Olímpica; gastos com força de trabalho e sistemas de informação; etc. A relação exaustiva dessas receitas e despesas está no Dossiê de Candidatura (peça 20, p. 13).

23. O Orçamento Não-COJO, por seu turno, refere-se àqueles projetos sob a responsabilidade dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Em virtude disso, apresenta as despesas correntes necessárias para promoção dos Jogos (programa cultural, decoração da cidade, projetos especiais). Elenca também os investimentos de capital necessários à organização do evento, tais como construção e reforma de portos, aeroportos, instalações esportivas, acomodações e centro de mídia; gastos de capital nas áreas de saúde, sistema de gestão ambiental, segurança, etc. A relação exaustiva dessas despesas está no Dossiê de Candidatura (peça 20, p. 15 e 17).

24. Segundo ainda o Dossiê de Candidatura, peça 20, p. 11, todos os itens de despesa contidos em ambos os orçamentos (COJO e Não-COJO) têm como base o preço de mercado mediante cotações realistas. Além disso, as projeções de receita do Comitê Rio 2016 seriam conservadoras, oferecendo potencial para sua superação. Complementarmente, foi informado que os efeitos da inflação e as projeções de câmbio até 2016 foram considerados para os dois orçamentos (COJO e Não-COJO).

25. Para viabilizar um empreendimento desse porte, com vistas a suportar o Orçamento Não-COJO e subsídios públicos do Orçamento COJO, os Governos garantiram, peça 20, p. 5, que os recursos públicos seriam incluídos nos respectivos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais.

26. Em razão das diversas necessidades, tais como a elaboração de planejamento orçamentário confluyente com os orçamentos apresentados no Dossiê de Candidatura (COJO e Não-COJO), a implementação de ações coordenadas por parte dos Governos e a efetivação das garantias oferecidas pelo Brasil ao COI, os três níveis de governo constituíram um consórcio público denominado Autoridade Pública Olímpica – APO. Essa pessoa jurídica de direito público, tripartite e heterogênea, foi criada, na esfera federal, pela Lei 12.396/2011; na esfera estadual, pela Lei 5.949/2013; e, na esfera municipal, pela Lei 5.260/2011, a partir um Protocolo de Intenções ratificados pelas normas jurídicas mencionadas, que passou à condição de termo de contrato do consórcio.

27. Esse modelo jurídico, qual seja, a atribuição de personalidade jurídica a um consórcio tripartite e heterogêneo, é único na administração pública brasileira, e seu fundamento é a Lei 11.107/2005, denominada, Lei Geral dos Consórcios Públicos.

28. O Contrato de Consórcio define a Matriz de Responsabilidades, no inciso IV, da Cláusula Terceira, equivalente ao art. 4º, inciso IV do Estatuto Social da APO, como sendo um ‘documento vinculante que estipula as obrigações de cada um dos seus signatários para com a organização e realização dos Jogos’.

29. Atento para essa previsão legal, em 4/4/2012, mediante o Acórdão 795/2012-TCU-Plenário, o TCU se manifestou sobre o assunto, determinando à APO que adotasse medidas para agilizar a conclusão da Matriz de Responsabilidades. Tal determinação foi ratificada, como salientou-se acima, pelo Acórdão 2596/2013 – TCU – Plenário, dessa feita com fixação de prazo, o qual foi prorrogado pelo Acórdão 3336/2013-TCU – Plenário.

30. Em virtude das decisões do TCU acima citadas, a Autoridade Pública Olímpica, a partir das informações fornecidas pelos três entes, bem como pelo Comitê Rio 2016, publicou um documento, em 28/1/2014, com vistas a atender ao comando legal e à determinação da Corte de Contas.

III – METODOLOGIA UTILIZADA PELA APO PARA CONSTRUÇÃO DA MATRIZ DE RESPONSABILIDADES

31. Neste trabalho foi verificada a sistemática adotada para confecção da Matriz de Responsabilidades – MR – publicada pela APO, documento que representa o principal objeto de estudo desta fiscalização.

32. A Autarquia Especial seguiu uma metodologia própria para escolha e publicação dos projetos da MR, cujo conteúdo encontra-se em documento anexo à Matriz (peça 2, p. 4).

33. Inicialmente a APO afirma que os projetos/ações previstos na Matriz de Responsabilidades não são exaustivos, em razão da necessidade de atualizações contínuas das informações contidas nesse documento por conta da dinâmica inerente ao planejamento da realização de um grande evento como os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

34. A APO informa ainda, no anexo, que os entes consorciados serão responsáveis pela transmissão contínua e imediata de informações atualizadas à APO sobre o andamento de projetos, inclusive com a apresentação de todos os documentos técnicos relacionados com as obras e com os serviços que compõem a Matriz de Responsabilidades, com vistas a possibilitar àquela autarquia a verificação do cumprimento dos requisitos técnicos exigidos pelo Comitê Olímpico Internacional (COI) e de viabilizar o monitoramento contínuo do cumprimento dos prazos das entregas necessárias aos Jogos de 2016.

35. O documento salienta que as informações na área de Serviços serão incluídas ‘a seu tempo’, ou seja, em algum momento, tendo em vista o processo de elaboração dos seus respectivos projetos. Essa inclusão estaria relacionada ao nível de maturidade, consoante tabela abaixo:

NÍVEL	CRITÉRIOS DE MATURIDADE DOS PROJETOS
1	Projeto conceitual em elaboração baseado nos compromissos de candidatura.
2	Anteprojeto ou projeto básico/termo de referência em elaboração.
3	Edital de licitação publicado (para projetos de governo) ou Pedido de Proposta publicado (privado); contendo escopo, custo e cronograma.
4	Contrato assinado.
5	Obra concluída ou serviço disponível.
6	Projeto entregue (status ‘Pronto para Operação’ concedido).

36. De acordo ainda com essa metodologia, as informações acerca dos valores, início e conclusão dos projetos somente terão sua divulgação na MR após atingirem o nível de maturidade 3.

37. Em relação aos projetos a serem contratados por meio do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, no qual o orçamento é mantido em sigilo até a conclusão do procedimento licitatório, os prazos e valores da Matriz somente serão divulgados a partir do nível de maturidade 4, ou seja, quando o termo de contrato estiver assinado.

38. Os atores envolvidos na realização dos Jogos distribuíram as obras de infraestrutura, os serviços e os investimentos em três instrumentos, a saber:

- Orçamento do Comitê Rio 2016;
- Matriz de Responsabilidades; e
- Plano de antecipação e ampliação de investimentos em políticas públicas.

39. Como se vê, os esforços de preparação da cidade do Rio de Janeiro, não estão plenamente consubstanciados na Matriz de Responsabilidades, pois a metodologia adotada buscou englobar apenas os

compromissos tidos como essenciais aos Jogos, ou seja, aqueles projetos sem os quais o evento não poderia ser realizado adequadamente.

40. Segundo descrito na metodologia para elaboração da Matriz de Responsabilidades, **poderão** constar desse documento obras e/ou serviços de responsabilidade do Comitê Rio 2016, transferidos aos entes públicos, em substituição ao aporte (subsídio) originalmente previsto no Dossiê de Candidatura. Essa definição, no entanto, segundo as premissas da APO, será estabelecida quando esses empreendimentos estiverem com o anteprojeto ou projeto básico/termo de referência concluído.

41. Por fim, vale registrar que a Carteira de Projetos Olímpicos (cláusula terceira, inciso VII do Contrato de Consórcio) deverá conter todos os projetos/ações da Matriz de Responsabilidades mais as obras e serviços sob a responsabilidade do Comitê Rio 2016 (peça 11, p. 3).

IV – EXAME TÉCNICO

IV.1 – limitação da matriz de responsabilidades como instrumento de transparência

42. O exame dos 52 projetos/ações constantes do documento publicado pela APO evidenciou que apenas 24 possuem valores e datas expressos, ficando o restante dos 28 compromissos, considerados essenciais para os Jogos, sem quaisquer estimativas dos montantes e prazos.

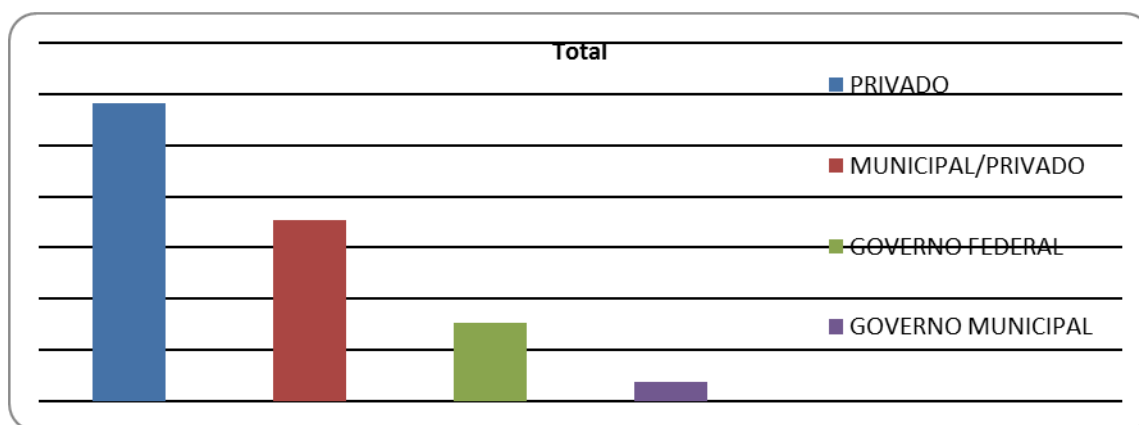
43. Tal característica demonstra que a Matriz publicada está longe de conter os elementos fundamentais, de modo a ser considerada um instrumento de transparência para o cidadão. Essa constatação revela também que a maioria dos projetos/ações, em que pese faltarem pouco mais de 800 dias para os Jogos, sequer teve seu edital de licitação publicado.

44. Além dos problemas acima, impõe ressaltar que não foi dada publicidade acerca das obras que se beneficiarão do Regime Diferenciado de Contratação – RDC, o que acaba por reduzir a transparência esperada para gastos públicos dessa magnitude.

45. Um olhar apressado sobre o documento publicado pode resultar em uma falsa impressão de que a participação de recursos privados será majoritária na consecução das obras dos Jogos. A própria APO em suas considerações deixa assente, em sua página na internet, que do ‘valor total, R\$ 4,18 bilhões são financiados por parcerias com o setor privado e R\$ 1,46 bilhão, por recursos públicos’ (peça 41, p.1). Esse fato decorre da própria imaturidade apresentada pelo documento que ora se denomina Matriz de Responsabilidades.

46. Em relação ao ente estadual, nenhuma obra a cargo do Governo do Estado do Rio de Janeiro foi detalhada na MR, apesar de este estar responsável pela despoluição da Baía de Guanabara; pelas instalações do Estádio de Remo na Lagoa Rodrigo de Freitas; pela adequação do parque aquático Julio Delamare; e quadras de aquecimento no Maracanãzinho. Essa situação destoa com o Dossiê de Candidatura e com a Carta de Garantia apresentada em 2009. A planilha a seguir apresenta a distribuição de responsabilidades por entes registradas no documento publicado pela APO.

Valores relacionados na Matriz para os responsáveis pelos recursos



PRIVADO	2.909,50
MUNICIPAL/PRIVADO	1.772,00
GOVERNO FEDERAL	768,80
GOVERNO MUNICIPAL	194,60
GOVERNO ESTADUAL	0,00
GOVERNO FEDERAL/ ESTADUAL/ MUNICIPAL 1	0,00
TOTAL GERAL	5.644,90

47. Vale destacar que até mesmo o valor de R\$ 4,18 bilhões que seria financiado por parcerias com setor privado e o de R\$ 1,46 bilhão, por recursos públicos, não podem ser apurados com base na Matriz publicada, uma vez que esse documento faz referência a uma responsabilidade sob o título ‘municipal/privado’. Portanto, a falta de detalhamento daquilo que seria financiado pelo setor privado e pelo setor público ficou também prejudicada no que tange à transparência.

48. Existem outras situações que impossibilitam, a partir do documento publicado, a compreensão apurada dos gastos a serem realizados, pois estão eivadas de descrições genéricas, quais sejam:

a) nas colunas ‘responsabilidades recursos’ e ‘responsabilidades execução’ da Matriz, foi empregado o título ‘Governo Federal/Estadual/Municipal’, sem nenhuma referência a percentuais ou proporcionalidades; e

b) na coluna ‘projeto/ações’, constam dois títulos ‘Instalações complementares dos equipamentos esportivos’ e ‘Instalações complementares dos equipamentos não esportivos’, com referência a obras e serviços que em princípio são de responsabilidade do Comitê Organizador dos Jogos, as quais poderão ser transferidos aos entes públicos, mas sem indicação dos valores já assumidos no Dossiê de Candidatura.

IV.2 – A Matriz como um Documento Vinculante e o Plano de Antecipação e Ampliação de Investimento

49. De acordo com o que estabelece a Lei federal 12.396/2011, a Lei estadual 5.949/2013 e a Lei municipal 5.260/2011, a Matriz de Responsabilidades é um documento vinculante que estipula as obrigações de cada um dos seus signatários para com a organização e realização dos Jogos.

50. É princípio fundamental da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis, ou seja, o documento publicado é vinculante na medida em que obriga os signatários.

51. As leis citadas acima, são leis em sentido formal e material, gozando de validade, e, portanto, aptas a produzir todos os seus efeitos.

52. Ocorre que foram retiradas da Matriz de Responsabilidades as principais obras que resultariam em legado à sociedade. Essas obras serão agrupadas em um documento denominado Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas. Esse plano consiste em ‘projetos que antecipam ou ampliam investimentos federais, estaduais e municipais em infraestrutura e políticas públicas’ (peça 39, p. 20). A publicação desse Plano foi prometida para a segunda quinzena de março de 2014, porém, até o fechamento deste trabalho, não havia ocorrido.

53. Além disso, a exemplo da Copa do Mundo de 2014, o documento denominado Matriz de Responsabilidades poderá sofrer segundas alterações e publicações, inclusive após os Jogos, como salientou o presidente da Autoridade Pública Olímpica (peça 11, p. 6/7).

54. É bom lembrar que, em 2009, havia um debate intenso na comunidade internacional a respeito dos reais benefícios trazidos pelos Jogos Olímpicos. Nesse cenário, a campanha da cidade do Rio de Janeiro soube capitalizar uma proposta que possuía como vantagem, em relação às concorrentes, a possibilidade de os Jogos transformarem a condição de vida da população.

55. Alguns trechos retirados do Dossiê de Candidatura são explícitos nesse sentido:

‘Para os cariocas, os Jogos transformarão a cidade. Surgirá uma nova infraestrutura urbana, novas iniciativas ambientais, físicas e sociais, além de vantagens e oportunidades para todos.

[...] A realização dos Jogos Rio 2016 também possibilitará a concretização das aspirações globais para o futuro da cidade, da região e do país, com uma visão de longo prazo. Será a oportunidade de acelerar a transformação do Rio de Janeiro em uma verdadeira cidade internacional’

56. Assim, a candidatura da cidade do Rio de Janeiro consubstanciada pelo Dossiê tem duas dimensões bem claras: uma no plano externo, que representa um vínculo obrigacional do País perante o COI e a comunidade desportiva internacional; e outra no plano interno, que revela um compromisso perante à sociedade brasileira.

57. Inclusive o orçamento denominado Não-COJO, relativo aos Governos e, eventualmente, à iniciativa privada, apresenta uma planilha (peça 20, p. 15) prevendo diversos investimentos em aeroportos, portos, estradas, ferrovias etc.

58. A proposição do Dossiê de Candidatura vinculou o país perante a comunidade internacional e nacional, mas foram retirados da Matriz de Responsabilidades projetos relevantes e incorporados na peça ‘Plano de Antecipação e Ampliação de Investimento’. Tal fato pode isentar os governos da obrigação de construir tais legados a tempo dos Jogos, a exemplo da Copa do Mundo, por isso, impõe-se a avaliação da natureza jurídica do Plano de Antecipação e Ampliação.

59. A doutrina majoritária entende que o orçamento público LOA, LDO e PPA são apenas leis em sentido formal, na medida em que não possuem caráter impositivo, ou geram direitos a terceiros. Os investimentos constantes do Plano de Antecipação, diversamente, além de comporem as leis orçamentárias supracitadas, estão presentes em documento jurídico denominado Dossiê de Candidatura. E mais, deveriam constar na Matriz de Responsabilidades.

60. No Dossiê os três níveis de governo deixaram transparente a natureza jurídica do Dossiê de Candidatura (peça 46, p. 1):

Os três níveis de Governo compreendem e concordam que os compromissos firmados no Dossiê de Candidatura **são contratuais e tomarão todas as medidas necessárias**, incluindo a aprovação de nova legislação quando necessário, **para garantir que todas as obrigações sejam rigorosamente cumpridas.** (grifou-se)

61. Por outro lado, esses investimentos foram corroborados pelas cartas de garantia apresentadas pelos entes (peça 32-34).

62. Assim quando os governos retiram da Matriz de Responsabilidades, a seu talante, os projetos e ações, ou mesmo criando matrizes paralelas, como no presente caso, buscam privar daquele documento o seu caráter vinculante, transformando-o em uma peça sem o valor jurídico preconizado nas leis de criação do Consórcio, em flagrante prejuízo ao interesse público, uma vez que os projetos poderão deixar de ficar prontos a tempo dos Jogos. Em virtude desse fato, os governos reduziram as possibilidades de realização das obras de maior impacto nas políticas públicas. Por outra vertente, denotam que existe um esforço para demonstrar à sociedade uma pretensa redução do custo das Olimpíadas.

63. Em virtude disso, não é razoável que somente existam garantias de efetivação dos empreendimentos constantes da Matriz e do Orçamento do RIO 2016, ou seja, daqueles projetos e ações voltados precipuamente para os dias do evento. É imperativo também manter a valoração jurídica obrigacional do Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos, pois esse documento possui no mínimo quatro características, quais sejam: a) representa um compromisso do Dossiê de Candidatura perante a sociedade; b) foi criado com intuito de esvaziar a Matriz de Responsabilidades; c) contém investimentos previstos no orçamento federal: PPA, LDO e LOA e d) foi lastreado por meio de carta de garantia oferecida pelos entes.

64. Pelo exposto resta indubitado que o Plano de Antecipação e Ampliação de Investimento e a Matriz de Responsabilidades possuem idêntico peso obrigacional e valorativo, razão pela qual, aquele documento vinculante, a exemplo da Matriz, deve ser elaborado pela APO e aprovado pelo Conselho Público Olímpico, nos termos da CLÁUSULA QUARTA, VI c/c CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA, § 5º, VI do contrato de consórcio (Lei federal 12.396/2011).

65. Nesse sentido propugna-se por: a) Fixar o entendimento de que o Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos é vinculante, a exemplo da matriz, uma vez que consubstancia o compromisso firmado no Dossiê de Candidatura; b) Fixar o prazo de 30 dias para a publicação do Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos pela APO.

IV.3 – Serviços Assumidos no Dossiê de Candidatura não Incluídos na Matriz

66. No que tange aos serviços exclusivos para os Jogos, tanto o Dossiê de Candidatura, na parte do orçamento Não-COJO (peça 20, p. 15), quanto as Cartas de Garantias mencionam diversos serviços públicos para atender ao evento esportivo, sem qualquer custo ao Comitê Rio 2016. Entretanto a Matriz publicada não fez referência expressa a esses serviços, dificultando a transparência para o cidadão dos gastos essenciais para a realização do evento.

67. Os serviços públicos especialmente destacados pela Carta de Garantia Federal (peça 34, p. 3) foram os seguintes: segurança, imigração, alfândega, saúde e vigilância sanitária.

68. Vale destacar que o orçamento Não-COJO destina, por exemplo, para segurança pública um valor aproximado de R\$ 2,1 bilhões (coluna custos incrementais dos Jogos – valor atualizado para 2016). No entanto esse projeto relevante não se encontra presente no documento publicado pela APO.

69. A esse respeito cumpre firmar entendimento que os gastos com segurança dentro dos locais de competição durante o evento esportivo são considerados gastos de responsabilidade privada (peça 11, p. 5/6). Sendo assim, caso tal responsabilidade venha a ser repassada para o setor público, impõe-se a devida compensação registrada na Matriz.

70. Outra questão relevante refere-se à ausência, na Matriz de Responsabilidades, do Laboratório de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (Ladetec) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), destinado à realização de testes antidoping.

71. Em 8 de agosto de 2013, o Ladetec foi descredenciado pela Agência Mundial de Dopagem (WADA), por isso a organização dos Jogos terão um esforço adicional para acreditar o Laboratório a tempo dos Jogos.

72. Em virtude disso, muitas confederações são forçadas a recorrer à laboratórios estrangeiros, em países como Suíça, EUA, Colômbia, Espanha, Cuba e Canadá, gerando aumento nos custos operacionais dessas entidades.

73. Assim, apesar da importância desse equipamento para os Jogos Olímpicos de 2016, tal empreendimento não foi incluído na Matriz.

74. Por fim, acrescenta-se que constou na descrição da metodologia para elaboração da Matriz que ‘as informações na área de Serviços serão incluídas **a seu tempo**, no processo de elaboração dos seus respectivos projetos, considerando ainda os níveis de maturidade’ (grifou-se). Tal afirmação é preocupante, pelo seu grau de indefinição.

IV.4 – Gastos com a Despoluição não foram contemplados na Matriz

75. Entenderam os atores que os compromissos exclusivos para os Jogos são aqueles sem os quais o evento esportivo não poderia ser realizado adequadamente. Nesse sentido, todos os locais de competições devem apresentar condições mínimas de utilização.

76. As competições de Vela, que ocorrerão na Baía de Guanabara (Marina da Glória), e as competições de Remo e Canoagem, as quais serão realizadas na Lagoa Rodrigo de Freitas, possuem grande dependência das boas condições do meio ambiente. Todavia, sabe-se que esses locais, especialmente a Baía de Guanabara, enfrentam problemas ambientais graves.

77. A esse respeito o Dossiê de Candidatura (peça 44) fez a seguinte menção em relação a despoluição da Baía de Guanabara:

Esta iniciativa, que vai exigir a construção de unidades de tratamento, a extensão da rede de esgoto e a implantação de programas de educação ambiental, estabelecerá um novo patamar de preservação da qualidade da água para as próximas gerações, que é um dos pilares da visão de ‘Jogos Verdes para um Planeta Azul’

78. Ainda naquele Dossiê foi prometido à população brasileira a coleta e tratamento de todos os esgotos da Baía de Guanabara e do sistema lagunar da Barra – Jacarepaguá até 2016, senão vejamos: Assegurados pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (2008) do Governo Federal que define os alvos do tratamento no nível nacional, estadual e municipal, com investimentos de US\$ 4 bilhões que já foram alocados aos programas de restauração (Programa de Despoluição da Baía de Guanabara e da Barra – Jacarepaguá) que irão resultar na coleta e no tratamento de 80% de todos os esgotos até 2016.

79. Portanto, além da importância para realização dos Jogos, o projeto de despoluição da Baía, inequivocamente, representa um dos maiores legados dos Jogos.

80. No campo ‘custos incrementais dos Jogos para 2016’ do Orçamento Não-COJO, registrado no Dossiê de Candidatura (peça 20, pág. 15), existe previsão de investimento de capital específico para o Sistema de Gestão Ambiental no valor de R\$ 1,19 bilhão.

81. O Presidente da APO, em 13/3/2014, fez uma apresentação ao Ministro-Relator Aroldo Cedraz (peça 39, p. 34), no qual apontou os ‘pontos críticos’ para a realização dos Jogos. Entre os nove principais riscos apontados está o saneamento da Baía de Guanabara.

82. Apesar de todo o contexto de inter-relação do meio ambiente com a prática desses esportes e com riscos envolvidos, foi constatado, por meio da resposta do Ofício de Requisição 01-2009/2014 (peça 11, p. 7), que ‘não há previsão de que os projetos de despoluição integrem a Matriz.’

83. Por fim, vale destacar que caso as obras de despoluição estivessem expressas na Matriz de Responsabilidades, tendo em vista o caráter vinculante desta peça, por definição da cláusula terceira do Contrato de Consórcio, a população, não apenas da cidade do Rio de Janeiro, como também do restante do País, seria beneficiada com um dos principais legados dos Jogos.

IV.5 – Comparação de Valores (Matriz x Dossiê) e Riscos de Aumento dos Gastos

84. O Dossiê de Candidatura registrou, na época de sua apresentação, que os orçamentos dos Jogos foram baseados em preços de mercado mediante cotações realistas.

85. Tais planejamentos contaram com o auxílio de especialistas nacionais e internacionais, com a participação dos três níveis de Governo e com o apoio de duas empresas de consultoria financeira experientes em grandes eventos esportivos.

86. Segundo o Dossiê (peça 20, p. 3), a análise conduzida por esses consultores ajudaram a estabelecer o planejamento estratégico e operacional de maneira precisa. As considerações analisadas foram:

- a) Planejamento estratégico e operacional do Comitê Organizador Rio 2016 para sediar os Jogos;
- b) Informações fornecidas pelo COI, incluindo o programa de Gerenciamento do Conhecimento de Jogos Olímpicos (OGKM);
- c) Informações financeiras pós-Jogos das edições dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Sydney 2000, Atenas 2004 e Pequim 2008;
- d) Informações financeiras dos Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos Rio 2007;
- e) Informações obtidas através de fornecedores pelos Governos, pelo COB, nos Jogos Pan-americanos Rio 2007 e pelo Comitê de Candidatura Rio 2016; e
- f) Informações de recentes cidades candidatas aos Jogos Olímpicos.

87. Nesse contexto de excelência de orçamentação descrito no Dossiê de Candidatura do país, a equipe de fiscalização do TCU comparou os valores estimados para 2016 pelo Dossiê com os valores registrados na Matriz de Responsabilidades publicada em 28/1/2014, a fim de identificar a tendência de acréscimos de valores e, consequentemente, a possibilidade de aumento dos gastos públicos em detrimento do princípio da economicidade.

88. A metodologia empregada na fiscalização para o referido cotejamento foi: utilizar apenas os gastos públicos nos quais as descrições são semelhantes em ambos os documentos; relacionar, por linha, o total (obra mais manutenção) de cada instalação esportiva; e, finalmente, aproveitar os valores previstos para 2016 (candidatura) e 2014 (Matriz), garantindo assim o conservadorismo das conclusões.

89. Foi utilizado, para a comparação constante na tabela a seguir, o índice de reajuste monetário previsto pelo Dossiê para 2016 (34,23%), em lugar dos índices inflacionários reais até 2014 (32,58%). Demonstra-se, assim, o caráter conservador dos cálculos, conforme segue:

a) a indexação de 2008 a 2016 realizada pelo Dossiê, com base nas estimativas de taxas de inflação fornecidas pelo Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC) e pelo Banco Central, totalizou 34,23% $((1,0452) * (1,0356)) = 1,342377548$;

b) a atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, no período de 2008 a Jan/2014, é de 32,58% $(1,043 * 1,059 * 1,065 * 1,0583 * 1,0591 * 1,0055 = 1,325865141)$.

Valores em milhões de reais

Instalação Esportivas	Valor Registrado na Matriz em 2014	Valor Registrado no Dossiê para 2016	Diferença	Percentual de Acréscimo
Tênis + Manutenção	175,40	123,80	51,60	41,68%
Velódromo + Manutenção	143,10	94,14	48,95	52,00%
Centro Esportes Aquáticos + Manutenção	226,20	101,60	124,60	122,64%
João Havelange	118,20	110,80	7,40	6,68%
Sambódromo	65,00	36,10	28,90	80,06%
Total	727,90	466,45	261,45	—

90. A tabela anterior apresenta cinco projetos/ações da Matriz de Responsabilidades cujas características viabilizaram a comparação direta, conforme metodologia da equipe de fiscalização.

91. Verificou-se que em todas as instalações esportivas analisadas houve acréscimos, cujo valor absoluto foi de 261 milhões de reais.

92. Além da tendência de alta absoluta, outra constatação que merece relevo é o acréscimo percentual que algumas obras registraram (122%, 80%, etc.), evidenciando relevante risco de aumento nos gastos públicos, exceção apenas para o velódromo, que deixou de ser obra de renovação das instalações para passar a ser obra de novas instalações.

93. Tal circunstância de risco é agravada quando se constata que já ocorreram duas contratações com dispensa de licitação de projetos/ações realizadas com recursos públicos federais, quais sejam: Construção do Centro Olímpico de Handebol e Construção da primeira e da segunda linha de alimentação do Parque Olímpico da Barra, situação que deve ser fundamentada nos termos da lei.

94. Por fim, acrescenta-se que o Tribunal tem entendido que a dispensa de licitação por situação emergencial causada pela falta de planejamento ou desidiosa Administrativa é indevida, conforme farta jurisprudência (Decisão 347/1994-Plenário, Decisão 300-1995-2ª Câmara, Acórdão 771/2005-2ª Câmara, etc). Nesse sentido, a avaliação dos fundamentos dessas contratações será objeto de fiscalização a ser realizada pela Secretaria de Fiscalização de Obras do TCU – Secob, nos termos da Portaria-Segecex 17 de 29 de agosto de 2013.

IV.6 – risco de Atraso na Data para Conclusão das Obras

95. Foram realizadas visitas técnicas aos locais das futuras instalações dos Jogos Olímpicos de 2016 a fim de identificar possíveis riscos relacionados à execução dessas obras. As visitas (relatório fotográfico, peça 35) ocorreram nas quatro regiões de realização dos Jogos, a saber: (i) Deodoro, (ii) Barra, (iii) Copacabana e (iv) Maracanã.

96. Vale ressaltar que, em que pese o fato de que nem todas as localidades visitadas receberão recursos federais para a construção das respectivas obras, fez-se necessário vistoriar todas as regiões para ter-se uma visão geral da situação dos empreendimentos do evento. Não seria razoável acompanhar, nesse momento, apenas as instalações destinatárias de recursos federais, já que existe uma interdependência entre as localidades, vital para o sucesso dos jogos, que justificou a visita a todas essas regiões.

97. Para fins didáticos, esta seção do relatório será dividida da seguinte forma: (i) riscos gerais inerentes a todos os empreendimentos, (ii) principais problemas detectados nas visitas.

I. Riscos Gerais

98. Podem-se dividir os riscos relacionados aos empreendimentos em três tipos: o prazo de execução das obras, a elevação de custos e a baixa qualidade das obras.

99. Conforme já afirmado neste relatório, a Matriz de Responsabilidades apresentada pela APO informa a existência de 52 empreendimentos essenciais para a realização dos jogos olímpicos de 2016, excetuando-se as obras de responsabilidade do Comitê Rio 2016 (peça 2 e 3).

100. Dessas 52 obras previstas, apenas duas (3,85%) estão finalizadas (obras no Sambódromo), e somente 22 (42,31%) possuem data de conclusão prevista, sendo que tais obras concentram-se integralmente na região da Barra. A única exceção é a reurbanização do entorno do Estádio Olímpico João Havelange, localizada na região do Maracanã, que já possui datas de início e de término definidas.

101. Assim, verifica-se, de início, que a Matriz de Responsabilidades apresentadas pela APO não detalhou os custos e prazos para mais de 50% das obras nela previstas, demonstrando falta de planejamento e organização dessa Autarquia.

102. Dos 22 empreendimentos que possuem data de conclusão definida, observa-se que seis deles (11,54%) somente serão concluídos no ano de realização dos jogos, já em 2016. Dentre eles, encontram-se instalações sensíveis para a boa realização dos jogos, como o Centro Olímpico de Esportes Aquáticos e a Vila Olímpica e Paraolímpica dos atletas, com datas de término previstas para o primeiro trimestre de 2016.

103. Ainda, são previstos para o final de 2015 os termos de obras igualmente importantes, à exemplo do Velódromo Olímpico, Centro Olímpico de Handebol, Centro Principal de Mídia e Linhas de alimentação de energia do Parque Olímpico da Barra.

104. Com relação aos outros três núcleos de realização dos jogos (Deodoro, Copacabana e Maracanã), que concentram 28 (53,85%) dos empreendimentos previstos na Matriz de Responsabilidades, a situação é ainda mais delicada. Até o fechamento do presente trabalho, não haviam sido publicados nenhum edital de licitação para contratar as obras dessas localidades, com exceção das obras de reurbanização do entorno do Estádio João Havelange.

105. No que diz respeito aos prazos de início e de conclusão para as obras dessas três regiões, foram apresentados pela APO apenas os relativos às obras de Deodoro (peça 16), apesar de não constarem na Matriz de Responsabilidades devido ao baixo nível de maturidade dessas ações. Já para as regiões de Copacabana e Maracanã, não foram informados os cronogramas das obras.

106. Como exemplo da falta de definição de prazos para as obras das regiões de Copacabana e Maracanã, merece destaque o caso do Estádio de Remo da Lagoa Rodrigo de Freitas. As obras dessa instalação esportiva são de responsabilidade do Governo Estadual do Rio de Janeiro, o qual se manifestou no sentido de que ainda não havia sido aprovado nem o projeto conceitual da construção, conforme será detalhado adiante nesta seção do relatório (peça 16, p. 3 e 4). Isso evidencia um potencial atraso no início das obras, prejudicando sua conclusão em tempo adequado para a realização das competições.

107. Assim, percebe-se que os prazos estipulados para a conclusão desses empreendimentos, vitais para a realização dos jogos, são demasiadamente exíguos, não deixando grande margem para eventuais atrasos nos cronogramas das obras. Vale salientar que os empreendimentos são complexos, dependendo, muitas vezes, de importações de materiais e elementos construtivos especiais, imprescindíveis para a sua conclusão. Tais importações requerem tempo para serem concluídas, devendo ser compatibilizadas com os cronogramas de execução das obras.

108. O cronograma rígido dos empreendimentos, além de representar um risco por si só à realização das competições, pode representar um risco para a manutenção dos custos iniciais das obras do evento. Dado o prazo exíguo para a execução dos empreendimentos, é possível que as propostas apresentadas para a construção das instalações olímpicas não apresentem descontos, ou que eles sejam insignificantes. Isso pode ocorrer devido ao aumento dos riscos inerentes à construção de obras que os construtores estariam dispostos a assumir. Nesse sentido, vale salientar que a licitação do Centro Olímpico de Handebol fracassou, por falta de interessados, sendo, então, realizada contratação direta para execução das obras.

109. Cabe comentar, ainda, que causou estranheza o fato de a licitação para a construção do Centro Olímpico de Handebol ter fracassado por aparente falta de interesse no empreendimento, e, logo em seguida, ser realizada contratação emergencial direta, sem desconto algum sobre o orçamento base da Administração.

110. Assim, faz-se necessário atentar para o fato de que situações como essa podem tornar-se cada vez mais comuns, na medida em que as licitações para a execução dos empreendimentos demorem a ser realizadas, consumindo mais recursos públicos do que ocorreria em uma situação corriqueira.

111. Essa lógica de contratação contraria o art. 3º da Lei 8.666/1993, que afirma que:
A 'licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração**
(...)

e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, **da moralidade**, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (grifou-se).

112. Outro ponto que merece ser destacado com relação aos riscos de aumento dos custos das obras é o fato de que os empreendimentos localizados na região da Barra que receberão recursos federais terão como regime de execução a empreitada por preços unitários (peças 24, 25, 26 e 27). Até o momento, essas obras são as seguintes: (i) Velódromo Olímpico, (ii) Centro Olímpico de Tênis, (iii) Centro Olímpico de Handebol e (iv) Centro Olímpico de Esportes Aquáticos.

113. Antes de citarem-se os riscos inerentes a esse regime de execução contratual, cabe salientar que não existe, em tese, um regime de execução melhor que o outro, e sim um regime que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público. Assim, da mesma forma que seriam elencados os riscos que o regime de empreitada por preço global porventura traria aos empreendimentos, caso fosse esse o regime adotado, dado o objetivo deste trabalho, de se identificar os possíveis riscos inerentes à Matriz de Responsabilidades dos Jogos Olímpicos de 2016, serão elencados os riscos de se adotar o regime de execução por preços unitários nos contratos citados no parágrafo anterior.

114. De início, cabe ressaltar que não se identificou, nas respostas às solicitações do TCU, justificativa para a escolha desse regime contratual, conforme preconiza o item 9.1.1 do Acórdão 1.977/2013-Plenário. Apesar de as obras em questão serem de grande vulto, com nível de complexidade superior à média, por se tratar de instalações envolvendo tecnologia esportiva de ponta, a Jurisprudência do TCU afirma que se faz necessário fundamentar a escolha do regime de execução contratual.

115. Cabe esclarecer ainda que a Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), com foco inicial exclusivamente voltado para as obras dos eventos esportivos da Copa do Mundo da FIFA de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, particularmente aquelas custeadas com recursos federais. No entanto, a Prefeitura do Rio de Janeiro não utilizou o RDC e não justificou o motivo, sendo que o art. 8º, §§1º e 2º, da Lei 12.462/2011 indica a contratação a preço global como regime preferencial em detrimento do regime de contratação a preços unitários, sendo esta última necessariamente justificada, caso fosse adotada.

116. A empreitada por preços unitários é utilizada sempre que os quantitativos dos serviços a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão, como é o caso de serviços de movimentação de terra em rodovias, barragens, ou obras de reformas em edificações existentes. Nesses casos, a transferência do risco de variações nos quantitativos ao contratado poderia resultar em preços elevados, atentando contra o princípio da economicidade. Portanto, na empreitada por preços unitários, a Administração Pública opta por trazer para si o risco de equívocos nos quantitativos dos serviços contratados. Isso significa que, mesmo nesse tipo de empreitada, o projeto deve ser tão preciso quanto possível. Em adição, a fiscalização deve ser bastante rigorosa na medição de cada unidade de serviço definida no orçamento.

117. As obras supracitadas da região da Barra não se tratam, em sua essência, de obras cujos quantitativos sejam de difícil mensuração. Isso porque são novas construções que, em sua maior parte, encontram-se acima do solo, de modo que os quantitativos podem ser obtidos com razoável precisão, a partir de elementos gráficos e especificações técnicas pormenorizadamente definidas no projeto. Todavia, há que ressaltar que são obras atípicas, e, ainda mais, que o planejamento para a elaboração de seus projetos e suas construções não foi realizado com prazos adequados. Prova disso são os prazos extremamente exíguos para a conclusão desses empreendimentos, com algumas obras sendo terminadas às vésperas dos jogos.

118. Diante desse quadro de pouco tempo para elaboração de projetos e execução das obras, a escolha desse regime seria justificada pela deficiência de planejamento do evento como um todo, no qual persistem, ainda, incertezas com relação à metodologia de execução de alguns empreendimentos. Existe a possibilidade, por exemplo, de alterações nos projetos dessas obras já contratadas, a partir de novas demandas das confederações esportivas envolvidas, de modo a serem necessários termos aditivos para ajustar o valor dos empreendimentos.

119. Nesse contexto, faz-se oportuno citar as desvantagens da adoção desse regime de execução contratual, segundo consta no Relatório do Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário:

- a) exige rigor nas medições dos serviços;
- b) maior custo da Administração para acompanhamento da obra;
- c) **favorece o jogo de planilha;**
- d) necessidade frequente de aditivos, para inclusão de novos serviços ou alteração dos quantitativos dos serviços contratuais;
- e) **o preço final do contrato é incerto**, pois é baseado em estimativa de quantitativos que podem variar durante a execução da obra;
- f) exige que as partes renegociem preços unitários quando ocorrem alterações relevantes dos quantitativos contratados; e
- g) **não incentiva o cumprimento de prazos**, pois o contratado recebe por tudo o que fez, mesmo atrasado.

120. Verifica-se, assim, que a escolha desse regime de execução contratual pode prejudicar o cumprimento de prazos e a manutenção dos valores originais das contratações. Esse fato mostra certa incoerência com a situação de urgência das obras dos jogos olímpicos, necessitando, assim, um maior esforço de fiscalização por parte da Administração. Para corroborar esse entendimento, transcreve-se o seguinte trecho do Relatório do Voto do Acórdão 1.977/2013-Plenário: ‘(...) isso não significa, necessariamente, que esse regime de execução [a preços unitários] seja o mais econômico para a Administração, devido aos maiores custos decorrentes da fiscalização do contrato’ (grifou-se).

121. Ainda, apesar de as obras da região da Barra terem sido contratadas com desconto em relação aos valores constantes do edital, os quais ainda não foram analisados frente aos preços de mercado porque os orçamentos detalhados só foram encaminhados, por meio do Ofício 120/2014/PRES – APO, faltando três dias para o final da fiscalização (peça 37), há que se ter o cuidado para que tais descontos não sejam perdidos durante a execução desses empreendimentos.

122. Há que se atentar para a maior facilidade de ocorrência de ‘jogo de planilha’ com a adoção desse regime de execução. De modo geral, o ‘jogo de planilha’ caracteriza-se (i) pela atribuição de diminutos preços unitários a serviços que possuem quantitativos originais acima do necessário, os quais de antemão a empresa contratada sabe que não serão executados, ou que terão os quantitativos diminuídos, e (ii) de atribuir elevados preços a serviços que terão os seus quantitativos aumentados por meio de alterações contratuais sob o pretexto de adequação às necessidades reais do projeto. Esse fato altera o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos em desfavor da Administração.

123. Com relação a esse último ponto, da ocorrência de jogo de planilha, não foi avaliado neste trabalho, uma vez que os orçamentos foram entregues nos últimos dias da fiscalização. Todavia, tal análise será objeto de verificação em futuras fiscalizações deste Tribunal, a cargo das unidades especializadas em obras públicas.

124. Por fim, também é preciso atentar para a qualidade dos serviços de engenharia executados, tendo em vista o ritmo acelerado das construções. Não é razoável priorizar a velocidade da obra em detrimento da qualidade dos serviços e da segurança das instalações. Como exemplo desse risco, cita-se o ocorrido com o Estádio João Havelange, que apresentou problemas estruturais menos de seis anos após sua inauguração, estando fechado desde o dia 26/3/2013 para reparos.

125. Diante do exposto, verifica-se que os prazos exíguos para as conclusões das obras, além de representarem um risco para a realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016 por si só, elevam o risco de aumento nos custos finais dos empreendimentos. Ainda, os prazos curtos de execução dos empreendimentos aumentam a possibilidade de comprometimento da qualidade e da segurança dessas construções. Cabe salientar, também, que a adoção da empreitada por preços unitários como regime de execução contratual exige que sejam tomados os cuidados pertinentes com relação à fiscalização das obras a fim de evitar aumento dos seus custos.

II. Principais Problemas Detectados nas Visitas

II.1. Região de Deodoro

126. O Complexo Esportivo de Deodoro representa uma das mais importantes áreas dos Jogos Olímpicos Rio 2016. Essa região reunirá as seguintes instalações: o Parque Radical (Centro Olímpico de BMX, Parque Olímpico de Mountain Bike e Estádio Olímpico de Canoagem Slalom), o Centro Nacional de Hipismo (Arena de Adestramento e Saltos e Arena de Cross Country), o Centro Nacional de Tiro Esportivo, a Arena de Deodoro, o Centro de Pentatlo Moderno (Centro Aquático, Arena de Hipismo e Combinado e Arena de Deodoro), o Centro de Treinamento de Hóquei sobre Grama, o Domínio Comum, a Vila de Acomodações de Deodoro e a Praça de Espectadores do Domínio Urbano.



Figura 1 – Visão geral do Complexo Olímpico de Deodoro

127. Em resposta ao Ofício de Requisição do TCU nº 01-109/2014 (peça 9, p. 2), a APO informou que as obras dessa região seriam iniciadas no terceiro trimestre de 2014 e finalizadas ao longo do ano de 2015 (peça 16, p. 7 – 24). Todavia, conforme já informado neste relatório, até o momento do fechamento deste trabalho não haviam sido publicados os editais para a construção das obras da região, de modo que esses prazos tornam-se ainda mais exíguos.

128. Cabe salientar que, além das obras para a construção dos locais de competição, outras intervenções importantes chamam a atenção pela demora nos seus inícios. Como exemplo, cita-se a despoluição dos rios Marangá e Caldeireiro que ainda não têm previsão de início. Esses rios cortam o local das futuras instalações esportivas, sendo bastante poluídos, exalando odor de esgoto próximo da região de competições e de convivência dos atletas (peça 35, p. 3).

129. Ainda, apesar de ter sido apresentada uma previsão de início e de término para as obras da região, não foram informados, até o momento, os valores desses empreendimentos. Dessa forma, não foi possível avaliar se os custos previstos inicialmente para as obras de Deodoro foram mantidos.

130. Assim, todos os empreendimentos previstos para esta região, que concentra, aproximadamente, 25% das modalidades esportivas previstas para os Jogos Olímpicos de 2016, são considerados críticos para o cumprimento dos prazos e manutenção dos custos iniciais dos equipamentos esportivos dos Jogos. É imperativo para o sucesso do evento que os editais das licitações para as obras da região de Deodoro sejam publicados o mais rápido possível, sob pena de comprometer a sua qualidade, bem como de elevar os custos das construções.

II.2. Região da Barra

131. A Região da Barra acomodará quinze instalações esportivas, onde serão realizadas competições dos seguintes esportes olímpicos: Boxe, Tênis de Mesa, Badminton, Levantamento de Peso, Ginástica (Artística, Rítmica e Trampolim), Ciclismo (Pista), Desportos Aquáticos (Saltos Ornamentais,

Polo Aquático, Natação e Nado Sincronizado), Basquete, Judô, Taekwondo, Luta (Livre e Greco-Romana), Handebol, Esgrima, Golfe e Tênis.



Foto 1 – Visão geral do Parque Olímpico da Barra da Tijuca

132. Portanto, verifica-se que, conforme se constata da apresentação da localidade feita pela Rio 2016, em seu sítio (www.rio2016.com/os-jogos/mapas/mapa-de-instalacoes), a Barra da Tijuca será ‘o coração dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016’.

133. Nessa região, foram visitadas as obras do Parque Olímpico da Barra (instalações esportivas e de apoio à imprensa), da Vila Olímpica e Paraolímpica dos Atletas e do Campo de Golfe.

134. Grande parte das obras dessa região já foi iniciada, com destaque para as que contam com recursos públicos federais: (i) Centro Olímpico de Tênis e o (ii) Velódromo Olímpico. Já o Centro Olímpico de Handebol teve sua contratação realizada e o Centro Olímpico de Esportes Aquáticos teve o resultado da sua licitação publicado (peça 31). As obras do Centro Olímpico de Treinamento, Centro Internacional de Radiofusão (IBC) do Centro Principal de Mídia (MPC) também já foram iniciadas, porém, não contam com recursos federais.

135. Todavia, conforme já informado neste relatório, os prazos para a conclusão desses empreendimentos são bastante exíguos.

136. Dentre as obras com maiores riscos de atrasos ou alterações de valores iniciais previstos, cabe destacar a construção do Velódromo Olímpico, por dois motivos: (i) a empresa contratada para execução das obras é subsidiária de uma empresa em recuperação judicial e (ii) a proposta vencedora ofertou R\$ 25.217.940,10 de desconto em relação valor base da licitação (peça 25).

137. Dado o fato de que a contratada possui saúde financeira frágil, e de que, apesar disso, ofereceu desconto significativo na sua proposta, existe um risco maior nesse empreendimento de ocorrerem alterações nos valores contratados, além de cumprimento do prazo inicial previsto para a obra, a saber, o quarto trimestre de 2015.

138. Além do Velódromo Olímpico, as demais obras construídas com recursos federais na região também possuem prazos de conclusão apertados: (i) o Centro Olímpico de Tênis, com previsão de término para o terceiro trimestre de 2015 e a única com investimento federal já iniciada, (ii) o Centro Olímpico de Handebol, com conclusão prevista para quarto trimestre de 2015 e (iii) o Centro Olímpico de Esportes Aquáticos, cuja previsão para término é o primeiro trimestre de 2016.

139. Dessa forma, os prazos para a conclusão das instalações esportivas da região da Barra não permitem grandes alterações, sob pena de, no pior dos cenários, não ficarem prontas a tempo e com

qualidade suficiente para os jogos, ou de não ser possível a realização de eventos-teste antes das competições principais.

140. Vale informar que os empreendimentos sem recursos federais também representam riscos em termos de cumprimento de prazos. O Campo de Golfe e o Hotel de Mídia, com data de término prevista para o segundo trimestre de 2016 (junho de 2016), e a Vila Olímpica dos Atletas, com termos previstos para o primeiro trimestre de 2016 (março de 2016) exemplificam esse fato.

141. Apesar de ser a região com obras mais avançadas, o Parque Olímpico da Barra da Tijuca não está livre de riscos. Pelo contrário. Por tratar-se da principal região para os Jogos de 2016, torna-se vital que seja acompanhada detalhadamente, a fim de evitarem-se atrasos, alteração de custos e de deficiência de qualidade e segurança dos empreendimentos.

II.3. Região de Copacabana e Maracanã

142. As competições em Copacabana incluem o núcleo do Parque do Flamengo, da Lagoa Rodrigo de Freitas e a Marina da Glória, na Baía da Guanabara. Nelas, serão disputadas as competições de Atletismo (Marcha Atlética), de Ciclismo (Estrada), das Maratonas Aquáticas, de Triatlo, de Vela, de Vôlei de Praia, de Remo e de Canoagem (Velocidade). Nos Jogos Paralímpicos, Remo, Vela, Atletismo (Maratona), Ciclismo (Estrada), Paracanoagem e Paratriatlo.

143. Já na região do Maracanã, o Estádio do Maracanã receberá as Cerimônias de Abertura e Encerramento dos Jogos Olímpicos, assim como algumas partidas de Futebol. O Ginásio do Maracanãzinho receberá os jogos de Vôlei. O Atletismo (Maratona) e o Tiro com Arco terão lugar no Sambódromo. O Estádio João Havelange será o local de disputas do Atletismo (campo e pista). A Região do Maracanã ainda sediará as competições de Tiro com Arco e de Atletismo (campo e pista) nos Jogos Paralímpicos, bem como as Cerimônias de Abertura e Encerramento.

144. Todavia, nessas duas áreas, segundo consta na Matriz de Responsabilidades, somente as ‘instalações complementares dos equipamentos esportivos’ receberão recursos federais. Cabe ressaltar que a APO não especificou do que se tratam essas instalações, pois ‘ainda estão sendo definidos esses serviços’ (peça 11, p. 7), de modo que não foi possível um maior detalhamento desses itens.

145. Apesar de as principais instalações esportivas das regiões não contarem com verba federal, faz-se necessário chamar a atenção para os principais problemas detectados nessa área.

146. Em resposta ao Ofício de Requisição do TCU 02-109/2014 o Governo do Estado do Rio de Janeiro informou que os projetos que estão sob sua responsabilidade são os seguintes (peça 16, p. 3 e 4):

- a) reforma e adequação do Estádio de Remo da Lagoa Rodrigo de Freitas;
- b) quadras de aquecimento da Arena Maracanãzinho; e
- c) adequação do Parque Aquático Júlio Delamare.

147. Afirma que tais projetos ainda estão em fase de planejamento, não tendo sido aprovados ainda os projetos conceituais, básicos e executivos referentes a eles.

148. Essa informação é preocupante, pois as três obras supracitadas, de responsabilidade do Governo Estadual do Rio de Janeiro, aparentam estar, inclusive, em situação pior do que a das obras de Deodoro, já que não possuem previsão de início e de término, além de não terem sido sequer aprovados os projetos conceituais dos empreendimentos.

149. Cabe salientar, porém, que, apesar da resposta do Governo Estadual do Rio de Janeiro, de que os projetos das instalações de remo estariam em fase conceitual de elaboração, em visita às atuais instalações do estádio de remo, foi afirmado por técnicos do Escritório Gerenciamento de Projetos do Governo do Rio de Janeiro (EGP – Rio) que os projetos básicos para essa obra estariam em fase final de elaboração, diferindo, assim, do informado na resposta oficial do governo. Todavia, tal informação deve ser considerada com cautela, pois não se teve acesso aos projetos da área para comprovar tal afirmação, além de que a resposta oficial do governo foi diferente, sendo necessário manter-se o alerta para a região.

150. O art. 3º do Estatuto da APO afirma que o objetivo dessa Autarquia é coordenar a participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro, para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o Comitê Olímpico Internacional (COI).

151. Assim, diante da demora em iniciar a licitação das obras nessas duas regiões, e tendo em vista o papel de articulador das ações dos responsáveis pela realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016, faz-se necessário que a APO tome as medidas cabíveis para garantir a entrega das instalações esportivas de Copacabana e do Maracanã em tempo adequado para a realização dos Jogos.

IV.7 – Obras já Concluídas

152. A Matriz de Responsabilidades aprovada pelo Conselho Público Olímpico, nos termos do inciso VI, § 5º, Cláusula Décima Primeira do contrato do consórcio identificou 52 projetos/ações essenciais à realização dos Jogos.

153. Desse elenco de intervenções fundamentais para o evento esportivos, apenas três empreendimentos já foram concluídos, a saber: construção das novas arquibancadas do Sambódromo, reforma e reparo das fundações do Sambódromo e construção do Parque dos Atletas na região da Barra.

154. A responsabilidade tanto pelos recursos quanto pela execução de tais obras ficou a cargo do Governo Municipal e da iniciativa privada.

155. Todavia, em relação, especificamente, às novas arquibancadas do Sambódromo, construção no valor de R\$ 60 milhões, não consta da Matriz a indicação do real gasto de recursos públicos, pois não foi realizada a devida segregação entre o volume de recursos públicos e o de recursos privados empregados. Tal fato compromete a utilização desse documento aprovado pelo Conselho Público Olímpico como instrumento de transparência à sociedade.

156. Como tal empreendimento já foi licitado, contratado, medido, recebido e pago pela Administração, não existe justificativa plausível para que o cidadão não tenha conhecimento dos montantes públicos ligados ao empreendimento, como também não há razão para que a APO não segregue corretamente tais valores na Matriz.

157. Nesse sentido, foi solicitado à APO, por meio do Ofício de Requisição 01-109/2014 (peça 9, p. 2), a previsão do tempo necessário para o detalhamento dos recursos informados na Matriz de Responsabilidades, evidenciando os valores correspondentes a cada responsável, a exemplo, do sambódromo.

158. A Autarquia Especial respondeu: ‘a APO solicitou informações aos entes consorciados’ (peça 11, p. 7), situação que demonstra, de maneira cabal, que o Consórcio Público não possui os dados básicos que compuseram o documento publicado em 28/1/2014.

IV.8 – Energia Elétrica

159. O único conjunto de projetos/ações elencado até o presente momento na Matriz de Responsabilidades cujo responsável é Governo Federal, tanto pelo aporte de recursos quanto pela execução das obras, é a obrigação relacionada à energia elétrica.

160. Esses projetos/ações descritos na Matriz são: construção da primeira linha de alimentação do Complexo Esportivo de Deodoro (Guadalupe); construção da segunda linha de alimentação do Complexo Esportivo de Deodoro (Padre Miguel); construção da primeira linha de alimentação do Parque Olímpico da Barra; construção da segunda linha de alimentação do Parque Olímpico da Barra; e construção da subestação de energia elétrica do Parque Olímpico da Barra.

161. Conforme já mencionado neste relatório, o Presidente da APO, em apresentação efetuada ao Ministro-Relator (peça 39, p. 34), apontou a ‘matriz energética’ como um dos nove principais ‘pontos críticos’ para a realização dos Jogos.

162. Segundo consta na Matriz, já houve licitação para construção da primeira e segunda linhas de alimentação do Parque Olímpico da Barra, mas a Carteira de Projetos Olímpicos não especificou se essas obras serão para construção de sistema de distribuição ou de transmissão de energia. O montante descrito para essas duas obras é de R\$ 77 milhões.

163. Vale destacar que a concessionária de energia elétrica repassa aos consumidores finais os custos dos sistemas de distribuição e de transmissão de energia elétrica via tarifa (peça 30, p. 1 e 8).

164. O Orçamento Não-COJO, constante no Dossiê de Candidatura (peça 20, p. 15), não registra como investimentos de capital nenhum valor para os custos incrementais dos Jogos ligado à infraestrutura de energia elétrica.

165. Todo esse contexto suscitou dúvidas sobre o custo total da obrigação relacionada à energia elétrica contida na Matriz e sobre o modelo a ser adotado para viabilizar os projetos de energia elétrica destinados aos Jogos, principalmente no que tange ao real benefício para a sociedade, considerando que as obras serão custeadas com recursos públicos federais.

166. Nesse sentido, foram solicitadas à APO, por meio dos Ofícios 01-109, 03-109, 04-109, 05-109, 06-109 e 10-109 (peça 9), diversas informações sobre tal obrigação, como, por exemplo, publicação dos editais, cronograma das obras, possível compensação financeira da concessionária para União, contratos assinados, descrição dos projetos, contratados responsáveis pelas obras, existência de financiamentos com BNDES, etc.

167. A APO não respondeu a nenhuma questão ligada à energia elétrica, inclusive solicitou, em 28/3/2014 (faltando oito dias para terminar a fiscalização), prorrogação de prazo (dez dias úteis) para responder aos referidos ofícios (peça 10). Cumpre ressaltar que tal solicitação foi indeferida pela equipe de fiscalização (peça 22), pois todos os ofícios em tela já haviam sido reiterados (peça 9, p. 16-18) e o prazo solicitado excedia o prazo de conclusão deste acompanhamento.

168. Registre-se que, por meio do ofício 126/2014/PRESI – APO (peça 40), a Autoridade Pública Olímpica, em 7/4/2014, solicitou novamente dilação de prazo de dez dias, especificamente para a obrigação de energia elétrica.

169. Acrescenta-se que as informações solicitadas já deveriam constar dos bancos de dados da Autoridade Pública Olímpica, servindo como suporte para o pleno desempenho das suas atribuições, sobretudo para embasar o conteúdo publicado na Matriz de Responsabilidades, conforme insculpido na Cláusula Quarta do Contrato do Consórcio.

170. Tal fato evidencia, ainda, que essa obrigação, que será executada exclusivamente pela União, não está sendo coordenada pela APO, conforme previsto na cláusula quarta do Contrato do Consórcio, uma vez que não constam, no acervo da Autarquia Especial, informações imprescindíveis sobre o assunto.

IV.9 – Repasse de projetos do comitê para os entes

171. Antes de adentrar ao tema propriamente dito. É preciso esclarecer que foi publicado, em 23/1/2013, o orçamento do Comitê Organizador Rio 2016 (peça 47, p. 2). Nele constam as previsões de receitas e as estimativas de despesas sob a responsabilidade da entidade para os Jogos Olímpicos. Essa peça orçamentária prevê arrecadação e gastos no valor de R\$ 7 bilhões.

172. Embora, na divulgação, o Comitê Rio 2016 tenha informado que não contará com recursos públicos para realizar as tarefas inicialmente previstas no Dossiê, essa decisão não foi ainda formalizada pelos três níveis de governo envolvidos na organização dos Jogos (peça 11, p. 4, item h).

173. Sobre o possível aporte de recursos públicos, consta na página do Comitê na internet (<http://www.rio2016.com/transparencia/perguntas-frequentes>), um questionário com perguntas e respostas (peça 48, p. 2), no qual informa, peremptoriamente, que os entes pagarão algumas despesas inicialmente previstas para a entidade, senão vejamos:

7. Haverá alteração da contribuição total dos governos no orçamento do Comitê em relação ao previsto na candidatura?

Não houve alteração, apenas a atualização pela inflação. O que mudou é que, **em vez de aportar recursos dentro do Comitê para arcar com uma parcela dos custos da organização, como previsto na candidatura, os governos pagarão diretamente algumas dessas despesas**, de modo a reduzir o trânsito de recursos que, por si só, também gera gastos. (grifou-se).

174. Por outro lado, a resposta ao Ofício de Requisição 01-109/2014, que questionou acerca dos projetos repassados pelo Comitê aos Governos, a APO, por meio do Ofício nº 095/2014/PRESI – APO, manifestou-se nos seguintes termos:

Ainda **não há definição sobre despesas ou serviços a serem assumidos pelos entes consorciados**. Quando houver deliberação definitiva, os projetos serão incluídos na Matriz de Responsabilidades e na Carteira de Projetos Olímpicos. (grifou-se)

175. Como se vê, há uma incongruência entre as informações apresentadas pelos atores. De um lado o Comitê afirma que os entes pagarão diretamente algumas de suas despesas previstas no Dossiê. De

outro, a APO aduz que não há definição sobre despesas ou serviços a serem assumidos pelos consorciados. Em outras palavras, ao fechar o seu orçamento o Comitê Rio 2016 sinaliza claramente que já identificou e repassou serviços e despesas a eles relacionadas para os entes.

176. Para além disso, de acordo com o item '9.1.2' da decisão prolatada no Acórdão 2596/2013 – Plenário, a Casa Civil da Presidência da República deveria avaliar, com apoio da Controladoria Geral da União e do Ministério do Esporte, o perfil dos serviços ou obras (overlays) sob responsabilidade de execução do Comitê Rio 2016, em caso de proposta de transferência de parcela desse ônus para a União, de modo a atentar para a repartição tripartite do ônus, bem como a não arcar com compromissos superiores aos fixados no Dossiê de Candidatura.

177. A esse respeito a Casa Civil da Presidência da República adiantou, em (peça 8, p. 3) em 16/1/2014, o seguinte:

Em relação aos subitens 9.1.2 e 9.2 pode-se antecipar que o Ministério do Esporte, como pasta setorial competente, já conduz um trabalho de análise técnica de custos, de qualidade de serviços e de necessidades, buscando apurar a melhor relação entre custos e benefícios para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 e para o Governo.

178. Portanto antes da publicização da definição citada acima, não há que se falar em fechamento do orçamento do Comitê Rio 2016, ou repercutir o equilíbrio dessa peça de planejamento.

179. Por seu turno, a APO publicou a Matriz de Responsabilidades na qual apresenta, na coluna Obrigações, uma inscrição denominada 'Instalações complementares dos equipamentos esportivos' e 'Instalações complementares dos equipamentos não esportivos', a despeito da indefinição quanto ao valor, ou projeto a ser repassado para os entes, ou quem irá executar as ações.

180. Tais fatos são indicativos de que o Comitê teria fechado o seu orçamento com base em suas possíveis receitas. A partir disso, teria excluído as despesas que sobejaram o montante de R\$ 7 bilhões. Por via de consequência, atualmente, ter-se-iam despesas que se encontram em uma espécie de limbo orçamentário, pois não se encontrariam no orçamento do Comitê RIO 2016, tampouco teriam sido assumidas formalmente pelos entes.

Por fim, cumpre destacar que esse tema ligado ao possível déficit do Comitê RIO 2016 será tratado em detalhes em fiscalização futura e já programada por esta Corte de Contas.

IV.10–Instalações Temporárias

181. As estruturas temporárias ou overlays são adaptações realizadas nos locais de competição dos Jogos Olímpicos, tais como assentos temporários, tendas, plataformas, rampas, passarelas, etc.

182. Em relação a esse aspecto, o Dossiê de Candidatura, especificamente no Capítulo 7 que trata do 'Orçamento Não-COJO', é muito claro ao estabelecer que as instalações temporárias pertencem ao Comitê Rio-2016 (COJO – Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos), senão vejamos (peça 20, p. 15): O orçamento COJO não prevê qualquer contribuição de capital para a construção de instalações permanentes ou de legado, a não ser em intervenções temporárias (overlay), incluindo a construção das instalações temporárias.

Em todas as instalações temporárias e adaptações temporárias de instalações permanentes, o Comitê Organizador Rio 2016 será responsável pela contratação e entrega da infraestrutura.

183. Isso segue evidentemente uma lógica regulada pela natureza do recurso. O orçamento COJO, possui, preponderantemente, origem privada, geralmente, patrocínios, vendas de ingressos, venda de direitos de imagem, etc. Logo esse orçamento não possui como norte, ou elemento essencial, o interesse público, e, por via de consequência, é mais consentâneo com gastos que não trazem legados à sociedade. Além disso, como foi visto, o Comitê Organizador foi criado com a finalidade de entregar essas construções, vem trabalhando nisso desde a sua constituição.

184. O Dossiê de candidatura, no capítulo 9 (peça 49, p. 1), deixa essa questão bem encaminhada, no sentido de que cabe ao Comitê Rio 2016 a responsabilidade sobre as instalações temporárias, senão vejamos:

185. O processo de implantação de estruturas temporárias, em termos de estratégia, projetos, contratação e construção/instalação, será da responsabilidade do departamento de estruturas temporárias (overlay) do Comitê Organizador Rio 2016.

186. Portanto, embora, bem delineada no Dossiê de Candidatura, impõe deixar assente que a realização das instalações temporárias, no âmbito dos Jogos Olímpicos de 2016, são de competência do Comitê Rio 2016, tal qual definido no Dossiê de Candidatura.

IV.11 – Governança da Autoridade Pública Olímpica

187. A cláusula quarta do contrato de consórcio público, definiu que um dos objetivos da Autoridade Pública Olímpica consiste em coordenar a participação da União, do Estado e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos.

188. Nesse sentido, o referido contrato definiu as atribuições à APO, a saber: coordenação de ações governamentais para o planejamento e entrega das obras e serviços necessários à realização dos Jogos; monitoramento da execução das obras e serviços dos Jogos; consolidação do planejamento integrado das obras e serviços necessários aos Jogos, incluindo os cronogramas físico e financeiro e as fontes de financiamento; relacionamento, em conjunto com os próprios entes consorciados, com o Comitê Rio 2016 e demais entidades esportivas; elaboração e atualização da Matriz de Responsabilidades; interlocução, nos casos de impasses relacionados à execução de obras, com órgãos de controle, de licenciamento ambiental e demais órgãos envolvidos; etc.

189. Com base nessas competências da APO, a equipe de fiscalização expediu vários ofícios de requisição de informação para aferir e documentar em que grau a Autarquia Especial tem atuado em consonância com as leis citadas e com o princípio da eficiência.

190. Em princípio, verificou-se que a APO não detinha as informações detalhadas e os documentos considerados necessários à coordenação das ações governamentais de planejamento e ao monitoramento da execução das obras, visto que solicitou dez dias de prorrogação de prazo para atender às requisições da equipe do TCU. Acrescenta-se que o motivo utilizado para essa solicitação foi ‘a necessidade de consulta aos entes consorciados’, conforme consta do Ofício 090/2014/PRESI-APO (peça 9, p. 20).

191. Ratificando esse entendimento, as primeiras respostas formalizadas pela APO (peça 11 e 16) não esclareceram vários questionamentos realizados pela equipe do TCU. Portanto, tal evidência comprova que a Autarquia não possuía em seus arquivos, na época das requisições, os seguintes documentos:

- a) Planejamento da publicação de todos os editais dos projetos/ações essenciais para a realização dos Jogos;
- b) Cronograma de todos os projetos essenciais aos Jogos, contendo, ao menos, a previsão de celebração do contrato, bem como o início e a conclusão da obra/serviço;
- c) Previsão do tempo necessário para o detalhamento dos recursos informados na MR, evidenciando os valores correspondentes a cada responsável, a exemplo, do campo de golfe e do sambódromo;
- d) Serviços que integram a descrição genérica ‘Manutenção’, na coluna projetos/ações da MR;
- e) Projetos existentes (conceitual, básico e executivo) das obras e serviços que integram ou integrarão a Matriz de Responsabilidades;
- f) Editais e Contratos dos projetos/ações identificados na Matriz de Responsabilidades;
- g) Documentos sobre as responsabilidades e modelo adotado pelo Governo Federal em relação à obrigação de energia elétrica; e
- h) Estudos técnicos que fundamentaram a mudança das Vilas de Mídia e dos Árbitros da região portuária.

192. Vale destacar que a prorrogação de prazo solicitada pela APO foi deferida, por meio do Ofício 07-2014 (peça 9, p. 12), mas, mesmo assim, o prazo de dez dias não foi suficiente para a Autarquia responder a todas as questões indicadas nas requisições. Em razão disso, os ofícios 01-109, 02-109, 03-109, 04-109 e 05-109 (peça 9, p. 1-10) foram reiterados pelo ofício 11-109 (peça 9, p. 16). Tal reiteração não logrou êxito, visto que, em 28/3/2014, o Consórcio Público solicitou nova prorrogação de prazo, utilizando o Ofício 114/2014/PRESI-APO (peça 10).

193. A última solicitação de prorrogação de prazo formalizada pela APO, foi indeferida pelo Ofício 13-109, oficializado em 31/3/2014, visto que o prazo solicitado excedia o período previsto para a fiscalização. Mesmo assim, a APO apresentou, por meio do Ofício 120/2014/PRESI – APO, alguns esclarecimentos sobre os orçamentos das obras e dos contratos celebrados, mantendo sem resposta as questões ligadas à energia elétrica; à mudança das Vilas de Mídia e dos Árbitros; e aos cronogramas dos projetos dos núcleos de Copacabana e Maracanã.

194. No que tange aos repasses de recursos federais aos entes consorciados e ao Comitê Rio 2016, também ficou manifesto, por meio do teor das duas primeiras respostas da APO (peça 11 e 16), que não existe monitoramento financeiro e orçamentário das despesas federais ligadas à Matriz, pois a autarquia não dispõe de informações no nível de detalhe de: número do instrumento de repasse; tipo de objeto do repasse; valor; número Siafi; data do repasse; número do empenho; número da ordem bancária; rubricas orçamentárias relacionadas às obras/serviços da Matriz (função, subfunção, programa, ação orçamentária).

195. Sobre o sistema informatizado, atualmente utilizado pela Autarquia para acompanhar e controlar o planejamento e a execução dos projetos e ações essenciais aos Jogos, foi registrado, na resposta da APO (peça 11, p. 9), que o seu corpo técnico faz uso de softwares da Microsoft, de forma rudimentar, para coleta e tratamento dos dados dos Projetos Olímpicos e, portanto, a implantação de uma ferramenta mais adequada está prevista para o primeiro semestre de 2014.

196. Os outros atores, EOM e o Comitê Rio 2016, empregam ferramentas ao que tudo indica, adequadas e customizadas para a realização das tarefas inerentes aos Jogos, consoante se depreende das respostas constante da peça 17 p. 2/3.

197. Nesse sentido cumpre recomendar a APO que na avaliação dos softwares destinados a apoiar suas atribuições estabelecidas no contrato do consórcio avalie a conveniência e oportunidade de obter acesso ao sistema da EOM e do Comitê Rio 2016, para dispor de informações em tempo real, de sorte a evitar gastos desnecessários com desenvolvimento ou aquisição de programas novos.

198. Vale destacar que atuação da APO como interlocutora junto aos entes consorciados não é eficaz, como evidenciam algumas informações apresentadas pela APO, em atendimento a demandas desta equipe de fiscalização:

- a) a APO informou que ‘os entes consorciados não manifestaram à APO a intenção de licitar obras e serviços da Carteira de Projetos Olímpicos por meio do RDC’ (peça 11, p. 4);
- b) a Autarquia não tem notícia da existência de ações judiciais, de embargo de obras e de pendências referentes ao licenciamento ambiental; não há previsão de projetos de despoluição integrarem a Matriz (peça 11, p. 4);
- c) a formalização da transferência de responsabilidade do Núcleo Deodoro ocorreu sem contar com qualquer parecer da APO (peça 11, p. 4).

199. Em relação ao contrato de rateio do consórcio, referente ao ano de 2013, a distribuição dos recursos apresentou o seguinte quadro:

Contrato de Rateio 2013 (peça 17, p. 23/24)	
Governo Federal	R\$ 13.825.985,00
Governo do Estado do RJ	R\$ 46.176,00
Prefeitura do RJ	R\$ 1.000,00

200. Como se constata da tabela acima o Consórcio, a julgar não somente pelo quadro de pessoal (peça 45), e agora mais ainda sob o ponto de vista financeiro, tornou-se praticamente uma autarquia federal. O Estado do Rio de Janeiro diminuiu consideravelmente sua contribuição, que já era pequena em 2012 (R\$ 200.000,00), passando para irrisórios R\$ 46.176,00. Diante dos elementos supracitados, hoje é possível se afirmar que APO não funciona como uma autarquia tripartite.

201. Outro ponto a ser mencionado refere-se ao § 2º da Cláusula Quarta do contrato de consórcio, o qual prescreve que a APO poderá, por decisão unânime do Conselho Público Olímpico, assumir o planejamento e a execução de obras ou de serviços sob a responsabilidade dos órgãos e das entidades da administração direta ou indireta dos entes consorciados, desde que a medida se justifique para a adimplência das obrigações contraídas perante o COI para a realização dos Jogos.

202. Essa possibilidade, embora indesejável, não pode ser descartada, na medida em que as obras de grande porte foram repassadas ao Município do Rio de Janeiro que pode estar sobrecarregado.

203. Nesse sentido cumpre recomendar a APO que elabore, caso ainda não o tenha feito, plano de contingência com vistas à eventualidade de assumir o planejamento e a execução de obras ou de serviços sob a responsabilidade dos órgãos e das entidades da administração direta ou indireta dos entes consorciados.

204. Por fim, cumpre registrar que o Comitê Rio 2016 indicou o Sr. Sidney Levy, Diretor Geral do Comitê Rio 2016, como representante do conselho de governança da APO, atendendo à decisão prolatada no Acórdão 256/2013 Plenário, item '9.9'.

IV.12– Dificuldade de Obtenção de Informações no Curso da Fiscalização

205. A Cláusula Quarta, inciso VIII do contrato de consórcio (Lei federal 12.396/2011) afirma expressamente que é atribuição da APO 'a interlocução, nos casos de impasses relacionados à execução de obras, com órgãos de controle, de licenciamento ambiental e demais órgãos envolvidos.'

206. Com base nessa previsão legal, a equipe de fiscalização formalizou à APO dez ofícios de requisição de informação/documento, com o intuito de avaliar a aderência à legislação pertinente da Matriz de Responsabilidade dos Jogos.

207. Registre-se que todas as informações requeridas estavam coerentes com a razão de existir da APO descrita na Cláusula Quarta do contrato de consórcio, qual seja:

'coordenar a participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI para esses fins'

208. Nesse sentido, levando em consideração a razoabilidade das requisições realizadas no curso da fiscalização e os fundamentos legais supracitados, esperava-se que a Autarquia Especial detivesse em sua posse todos os documentos que serviram de suporte para a confecção da Matriz de Responsabilidades, todavia foi constatado que para uma quantidade significativa de elementos a APO solicitou informações aos entes consorciados (peças 11, 17 e 37).

209. Tal necessidade de obtenção de informações junto aos entes consorciados impôs à APO, o pedido de duas prorrogações de prazo por dez dias (peça 9, p. 20 e peça 10). A primeira dilação foi autorizada pela coordenação deste trabalho (peça 9, p. 12) e a segunda foi indeferida (peça 22), pois o prazo solicitado excedia o período previsto para o término da fiscalização (4/4/2014), conforme Portaria 246/2014 (peça 6).

210. No dia previsto para o término da fiscalização (4/4/2014), isto é, 36 dias após o primeiro ofício de requisição apresentado pela equipe de fiscalização, a APO protocolou parte dos documentos/informações que estavam faltando, a saber: orçamento das obras, esclarecimentos sobre alguns contratos, etc. Esse fato motivou a prorrogação da fiscalização por três dias, conforme Portaria 338/2014 (peça 36).

211. Após analisar toda a documentação protocolada pela Autarquia, por meio do Ofício 120/2014/PRESI – APO (peça 37), foi constatado que não foram entregues informações importantes relativas à obrigação de energia elétrica; ao cronograma das obras dos núcleos de Copacabana e Maracanã; e à mudança das Vilas de Mídia e dos Árbitros.

212. Dessa forma, a dificuldade de obtenção de informações no decorrer da fiscalização evidencia que os entes governamentais não estão dando a necessária transparência para com os gastos públicos, deixando, assim, de atentar para o princípio da publicidade, previsto na Cláusula Vigésima Sétima do Contrato de Consórcio (Lei 12396/2011) c/c o art. 11 da Lei de Acesso à Informação (12527/2011). Tal circunstância interferiu negativamente nas conclusões dos trabalhos, uma vez que a ausência de informações relativas à energia elétrica, bem como os cronogramas dos núcleos mencionados, tais temas foram tratados sem a profundidade pretendida, conforme já mencionado nos itens 'Energia elétrica' e 'Riscos de atrasos na data para conclusão das obras' deste relatório.

213. A fim de sanear semelhantes lacunas de informações, cumpre determinar ao Ministério das Minas e Energia que encaminhe ao TCU, por intermédio da APO, todas as informações relativas à

obrigação ‘energia elétrica’ solicitadas àquela autarquia, como também determinar ao Consórcio que encaminhe à esta Corte de Contas os cronogramas das obras dos núcleos Copacabana e Maracanã.

214. Além disso, será recomendado à APO que firme termo de cooperação com a EOM; RIO 2016; EGP e Ministério do Esporte para que repassem tempestivamente as informações necessárias ao desempenho de sua missão legal, por meio de um canal eficiente.

IV.13 – Avaliação o cumprimento do item 9.4 do Acórdão 2.596/2013

215. Por meio do Acórdão 2596/2013, o TCU determinou ao Ministério do Esporte que, no prazo de vinte dias, encaminhasse todas as informações necessárias à Autoridade Pública Olímpica para elaborasse a Matriz de Responsabilidades dos Jogos.

216. O Ministério do Esporte, por meio do Ofício 666/2013/SE/ME e posteriormente do Ofício 747/2013/SE/ME, solicitou a prorrogação de prazo para publicação da Matriz.

217. O Tribunal, ao final, acolheu o pedido de prorrogação do prazo para encaminhamento e publicação da Matriz de Responsabilidades.

218. Assim foi publicada a Matriz de Responsabilidades no dia 28/1/2014, com vistas a atender ao comando legal e à determinação da Corte de Contas.

219. Como foi visto neste trabalho o documento foi publicada com uma série de inconsistências, a exemplo de descrições genéricas, ausência de projetos relevantes, falta de indicação de custos dos empreendimentos.

220. Essas inconsistências decorrem, dentre outros, do estágio pouco avançado das obras necessárias à realização dos Jogos. Além disso, a Matriz foi esvaziada, conforme tratado nos parágrafos 62 a 63 deste relatório, em virtude da opção por publicar compromissos paralelos como o Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos e o Orçamento do Comitê RIO 2016.

221. Nesse sentido cumpre assinalar que o documento publicado necessita de correções a fim de atender à definição de Matriz de Responsabilidades, estabelecida na CLÁUSULA TERCEIRA, IV, do contrato do consórcio (Lei 12.396/2011).

222. Em virtude do exposto, a fim de possibilitar que a Matriz cumpra seu papel vinculante e com o objetivo de conferir maior transparência aos gastos dos Jogos, serão feitas proposições no seguinte sentido: exclusão das descrições genéricas do título projetos/ações; segregação completa dos responsáveis pelos gastos; e definição de todas as datas dos projetos/ações.

IV.14– Acumulação de cargo da presidência da apo com vice-presidência do comitê

223. O Comitê Rio 2016, não possuía representantes governamentais. Todavia, em 11/11/2013, o Comitê Rio 2016 reuniu-se em Assembleia Geral Extraordinária para promover a alteração do seu Estatuto Social. O resultado desse encontro foi a criação de mais um cargo de Vice-Presidente, a ser ocupado pelo Presidente da APO. Em razão disso, a composição da Diretoria Estatutária daquela entidade passou a reunir um presidente, um primeiro vice-presidente e cinco vice-presidentes (peça 50, p. 2).

224. Ocorre que à assunção de uma das vice-presidências do Comitê Rio 2016, carece de respaldo normativo necessário (peça 50, p. 2), em que pese a pretensão de inserir um representante governamental no Comitê Organizador a fim de controlar os atos do Comitê Rio 2016.

225. Caberia a essa norma regulamentadora definir os limites de atuação do presidente da APO, pois este estaria, segundo entendimento do Rio 2016, atuando em nome dos três entes de governo.

226. A esse aspecto, cumpre registrar que a mensagem eletrônica ‘DOC003’ do Comitê Rio 2016 (peça 18, p. 26), transcrita abaixo, circulou em 4/2/2014, com seguinte teor:

[...]sendo assim, em 23 de janeiro de 2014, o Rio 2016 divulgou à sociedade um orçamento equilibrado de R\$ 7 bilhões. Na sequência, a **Autoridade Pública Olímpico (APO)** divulgou a Matriz de Responsabilidades **e se comprometeu, publicamente, a assumir responsabilidades** até o valor limite dos subsídios governamentais evidenciados no dossiê de candidatura, corrigidos monetariamente. (grifo original)

227. Ora, cumpre salientar que a APO possui personalidade jurídica distinta dos entes que a compõem, enquanto entidade autárquica. Além disso não se encontra no âmbito de sua competência definir o que será assumido pelos entes em termos de subsídios ao Comitê Rio 2016. Esse tema inclusive está sendo estudado pelas três esferas de governo, por força do Acórdão 2596/2013.

228. Nesse sentido cumpre cientificar o Ministério do Esporte que somente autorize a posse do Presidente da APO em cargo do Comitê RIO 2016 após a publicação de legislação que normatize os limites de atuação do Presidente da APO junto ao Comitê.

IV.15 – Governança da EOM

229. A Empresa Olímpica Municipal do Rio de Janeiro (EOM) foi criada pela Lei municipal 5.272 em Junho de 2011, com capital fechado e constituída sob a forma de S.A.

230. A Empresa está vinculada ao gabinete do Prefeito da Cidade e sua duração foi estabelecida até dezembro de 2016. Tem como atribuição coordenar a execução das atividades e projetos municipais relacionados à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Além disso, funciona como ponto de contato e de integração entre a Prefeitura, os governos estadual e federal, e os diferentes agentes nacionais e internacionais envolvidos no processo de preparação da cidade para a realização destes eventos esportivos.

231. A EOM não elabora projetos ou editais. Essa competência recai sobre a RioUrbe que tem, nesse contexto, a função de implementar ações de concepção e gerenciamento de projetos, obras e serviços de engenharia dos Jogos.

232. Cumpre frisar que a RioUrbe também executa as demais atividades voltadas as obras do município e não está apenas dedicada aos grandes eventos, ao passo que a EOM está voltada apenas para os projetos e ações dos grandes eventos.

233. Esse novo ator, segundo a planilha encaminhada pela EOM, conta apenas com oito profissionais para cuidar das atribuições concernentes aos Jogos (peça 17, p. 20).

234. A EOM, por seu turno, possui cerca de 33 profissionais para tratar das obras relativas às obras do Parque Olímpico da Barra e às instalações esportivas de Deodoro.

235. Diante do volume de atribuições e de responsabilidades depositadas sobre o Município, a equipe de fiscalização questionou (peça 9, p. 19), por meio da APO, tanto a EOM quanto a RioUrbe acerca das capacidades dessas empresas em fazer frente às obras dos Jogos Olímpicos, bem como se haveria alguma contribuição que o governo federal poderia dar a fim de auxiliar o município no cumprimento dessa tarefa. Todavia, tal questionamento não foi respondido até o fechamento deste relatório.

236. Semelhante informação havia sido obtida em reunião junto a EOM, no dia anterior, na qual seu Diretor Administrativo afirmou que a estruturas de ambas as empresas teriam capacidade para fazer frente aos projetos.

237. No dia 1º de abril, a presidente da EOM, Srª Maria Silvia Bastos Marques, deixou o cargo, e no seu lugar deverá ser nomeado o Sr. Joaquim Monteiro de Carvalho.

238. A Prefeitura manifestou-se por meio da seguinte nota, reproduzida integralmente abaixo:
A Prefeitura do Rio informa que a executiva Maria Sílvia Bastos Marques vai deixar a presidência da Empresa Olímpica Municipal para retornar ao setor privado. Maria Sílvia continuará participando do projeto olímpico da cidade ao lado do prefeito Eduardo Paes, como conselheira especial, colaborando com o conhecimento adquirido em quase três anos no cargo.

A presidência da Empresa Olímpica Municipal será ocupada por Joaquim Monteiro, que desde 2010 integra o corpo da Prefeitura do Rio e atualmente ocupa o cargo de Chefe-Executivo do Imagem Rio, atuando diretamente na preparação da cidade para sediar os maiores eventos esportivos do mundo.

Joaquim Monteiro é formado em Administração de Empresas pela PUC-RIO, com especialização em Marketing Esportivo e Broadcasting pela Universidade de Nova York. Trabalhou nos Jogos Olímpicos de 2012, em Londres, na área de Logística& Operações da cidade. Atuou no grupo ABC de comunicação por três anos e foi sócio fundador da EMO4 (Entretenimento, Marketing e Operações) e é um dos fundadores do movimento Rio Eu Amo Eu Cuido, do qual faz parte do conselho consultivo como voluntário.

239. A par disso, cumpre frisar que as obras da Arena de Deodoro, inicialmente cabiam ao Governo Federal, conforme preconizava o Dossiê de Candidatura (peça 20, p. 7). Entretanto foram repassadas para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, que, por sua vez, repassou-as ao Município.

240. Assim considerando os riscos apontados no item ‘IV.6 – Risco de Atraso na Data para Conclusão das Obras’, em virtude da pouca evolução da Arena de Deodoro desde o primeiro repasse,

convém determinar ao Ministério do Esporte que, em conjunto com a APO, EOM e RioUrbe, reavalie a capacidade de o Município arcar com o volume de obras previstos, produzindo documento circunstanciado, no qual sejam apresentadas soluções para acelerar o ritmo das ações e projetos das Olimpíadas, bem como o exame da conveniência e oportunidade de reassumir o Complexo Desportivo de Deodoro.

IV.16 – Transparência Dos Jogos

241. Durante os trabalhos, foram verificados que os instrumentos de transparência das ações dos jogos olímpicos não são suficientes para que a população acompanhe de modo satisfatório a adequada aplicação dos recursos públicos.

242. Tanto o portal do Município, Cidade Olímpica (<http://www.cidadeolimpica.com.br/>) quanto o portal da APO (<http://www.apo.gov.br/site/>) não apresentam informações quanto aos contratos firmados pelos responsáveis acerca das obras em andamento, a exemplo do Parque Olímpico da Barra.

243. Cumpre lembrar que a transparência é a regra e, em se tratando de um evento desse porte, sem precedentes no país, o interesse público deve ter o máximo de eficácia possível.

244. Com o avanço dos meios informatizados, a título de exemplo, não se justifica que o cidadão tenha que elaborar um requerimento para solicitar os custos dos itens relativos às obras.

245. A interpretação contrário sensu da Carta da República, em seu art. 5º, inc. LX, a seguir transcrito, é tranquila no sentido de que os atos processuais são públicos, salvo quando a lei restringir a sua publicidade: ‘LX – a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;’.

246. Este dispositivo apresenta-se como contrapartida ao princípio da publicidade para a administração. Enquanto a Administração é obrigada a dar publicidade a todos os seus atos, aos cidadãos é garantido o acesso aos documentos relativos a atos praticados por aquela.

247. Inequívoco que somente a lei federal pode restringir a publicidade dos atos processuais, ainda assim, não é em qualquer situação, mas somente quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

248. A esse respeito, registre-se que o Direito Constitucional sofreu uma significativa mudança nos últimos anos, de sorte que os princípios alcançaram enorme significado de comando, abandonando a visão de que são espécies de normas programáticas.

249. Assim é que se verifica, nos estudos de Ronald Dworkin (Gilmar Ferreira Mendes & Paulo Gustavo Gonet Branco, ‘Curso de Direito Constitucional’, Saraiva, 7ª ed., p. 82) o princípio e as regras se assemelham na medida em que ambos estabelecem obrigações jurídicas. Porém, ao contrário das regras, dos princípios não brotam obrigações, consequências jurídicas imediatas, pois possuem uma dimensão diferente das regras, qual seja a dimensão do peso.

250. Para Robert Alexy, citado na obra acima mencionada, os princípios ‘são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes’.

251. Desse modo o grau de cumprimento do que o princípio prevê é determinado, além de cotejo com outros princípios, pela consideração da realidade fática sobre a qual incidirá.

252. Nesse contexto, é de se ressaltar que a maioria dos recursos públicos relativos aos Jogos provêm da União e, portanto, dos tributos de todos os nacionais. Assim, a despeito de o evento acontecer na cidade do Rio de Janeiro, entende-se pertinente que o controle social de sua aplicação deva ser realizado no âmbito de toda a Federação, por meio informatizados.

253. Não seria razoável exigir de um cidadão da Região Norte do País, por exemplo, o encaminhamento de solicitação de informações para a APO, a fim de conhecer a aplicação dos recursos dos Jogos.

254. Não é por outra razão que a própria Lei de Acesso a Informação determina que o acesso à informação consiste em direito fundamental. De sorte que a própria Lei estabelece em seu art. 8º que órgãos e entidades públicas devem divulgar, independentemente de solicitações, informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal, vale dizer, a denominada Transparência Ativa.

255. Nesse sentido será encaminhada proposta para que a APO, pelo menos em relação aos recursos oriundos da União, disponibilize em seu portal, no prazo de trinta dias, as seguintes informações:

- a) íntegra dos editais de licitações, pesquisa de preços, projeto básico e termo de referência; termo de contrato e aditivos;
- b) atualização dos valores repassados para o Município e ao Estado do Rio de Janeiro;
- c) pagamentos efetuados para as sociedades empresárias com recursos públicos federais; e
- d) percentual de execução de cada obra;
- e) fotos do andamento de cada obra.

256. Importa frisar que, em virtude da necessária tempestividade, é desejável e razoável exigir que as aludidas publicações no portal possuam defasagem de, no máximo, uma semana em relação à publicação do edital, assinatura do termo de contrato ou termo aditivo, realização do repasse ou pagamento.

IV. 17 – Ações de Controle para as Olimpíadas

257. Importa salientar que nas ações de controle externo desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito das Olimpíadas, segundo o Ministro-Relator Aroldo Cedraz, em recente manifestação no periódico interno do TCU (União de 20/3/2014, p. 3), destacam-se ‘as fiscalizações sobre o legado e nas áreas de tecnologia da informação, segurança pública, mobilidade urbana, qualificação e treinamento dos jovens brasileiros para o esporte de alto rendimento e o possível déficit nas contas dos agentes privados, que pode ser custeado pela União’.

258. No que toca às ações e aos projetos coordenados que envolvem APO, Rio 2016, Governo do Estado, por meio da EGP – Escritório de Gerenciamento de Projetos, e Governo do Município, por meio da EOM – Empresa Olímpica Municipal e RioUrbe – Empresa Municipal de Urbanização, impõe frisar que a competência originária do Tribunal de Contas da União vincula-se à realização da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da aplicação de recursos de origem federal, nos termos do art. 70 da CRFB. Em relação aos demais recursos, estaduais e municipais, a competência recai sobre o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCM/RJ, respectivamente.

259. Entende-se que, em face do bem público imaterial consistente na reputação da República Federativa do Brasil no cenário internacional, subsiste o poder geral de fiscalização do TCU, no sentido de buscar perquirir e apresentar propostas para a Organização das Olimpíadas. Cite-se como exemplo os aspectos relacionados à realização das obras, como o prazo, na medida em que uma inexecução trará prejuízos irreparáveis à imagem do país. A esse respeito, cumpre lembrar o exemplo da cerimônia de abertura dos Jogos de Inverno de Sochi, na Rússia, onde uma falha técnica em um dos cinco anéis olímpicos foi repercutida pela mídia internacional com grande alarde.

260. Assim, o esforço para fiscalizar esse mega evento deve ser realizado em conjunto com o demais seguimentos, inclusive com a sociedade, por meio do controle social.

261. No âmbito dos órgãos de controle impõem-se ações coordenadas, de modo a evitar a sobreposição de atuação, gerando perda de oportunidades.

262. Nesse sentido, o texto constitucional, no seu art. 74, IV, prescreve, dentre algumas finalidades do controle interno, a de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

263. Por sua vez, com a Emenda Constitucional 19, a eficiência foi erigida à condição de princípio constitucional.

264. Entende-se, assim, que cumpre recomendar à CGU que busque realizar fiscalizações complementares e coordenadas com o Controle Externo, em especial na área de obras públicas, principal demanda dos Jogos.

IV.18– Outras Constatações ligadas à Matriz de Responsabilidades

265. Durante a fiscalização, foram obtidas diversas informações relacionadas à Matriz, que trouxeram à luz algumas questões relevantes para trabalhos futuros, quais sejam:

a) não é possível avaliar se a estrutura de recursos humanos da APO é suficiente para acompanhar as ações contidas na Matriz, pois a Autarquia não possui sequer sistema de informática, tampouco informações básicas, para realizar tal atividade (peça 11 e 16);

b) não existe previsão de data de publicação da última Matriz antes dos Jogos, que tem data certa para ocorrer; inclusive, há a possibilidade de publicação de Matriz de Responsabilidades após o evento esportivo (peça 11, p. 6); e

c) não há, na Matriz, a relação dos serviços essenciais para os Jogos (turismo, acomodações, transportes, saúde, segurança, etc.), pois ainda estão em processo de homologação por parte dos entes públicos (peça 11, p. 4).

V – CONCLUSÃO

266. A Matriz de Responsabilidades publicada, em 28/1/2014, engloba os compromissos exclusivos para os Jogos, que foram assumidos pelos entes governamentais no Dossiê de Candidatura. A comparação entre os valores indicados nesses dois documentos identificou, em relação ao projetado inicialmente para o ano de 2016, uma tendência de aumento dos gastos públicos na realização do evento esportivo (item 92).

267. O exame detalhado dos 52 projetos/ações constantes da Matriz evidenciou que apenas 24 possuem valores e datas expressos, ficando o restante dos 28 compromissos, considerados essenciais para os Jogos, sem quaisquer estimativas dos montantes e prazos. Tal característica demonstra que o documento publicado está longe de conter os elementos fundamentais, de modo a ser considerado um instrumento de transparência para o cidadão (item 43).

268. Além de 28 compromissos sem estimativas de valores e prazos, foram evidenciados outros problemas em relação à falta de transparência, a saber: descrições genéricas de projetos/ações; falta de segregação da responsabilidade pelos recursos (entre a iniciativa privada e o setor público); nenhuma indicação dos serviços públicos essenciais aos jogos (itens 48 e 66).

269. Outro aspecto importante refere-se à indefinição quanto aos projetos/ações que o Comitê Rio 2016 repassará para o poder público. Apesar de essa entidade ter definido recentemente o seu orçamento, não foram esclarecidos os projetos e ações a serem assumidos pelos entes governamentais (item 174).

270. Nessa linha de indefinições, foi constatado ainda que a Matriz publicada pode transmitir, equivocadamente, a ideia que o evento esportivo será majoritariamente financiado pela iniciativa privada, pois os 24 projetos identificados na Matriz somam hoje R\$ 5,64 bilhões. Desse valor total, R\$ 4,18 bilhões são financiados por parcerias com o setor privado. Todavia, todos os 28 compromissos sem estimativas de valor serão realizados com recursos públicos (item 45).

271. Saliente-se que a Matriz passou por um processo de esvaziamento, na medida em deixou de contar com obras importantes assinaladas no Dossiê de Candidatura, as quais deverão ser inseridas em documento paralelo denominado Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas, cujo publicação fora prometida para a segunda quinzena de março, mas até o fechamento deste trabalho não foi realizada (item 220).

272. Com relação às obras das futuras instalações dos Jogos Olímpicos, verifica-se que os prazos exíguos para as suas conclusões, além de representarem um risco para a realização do evento por si só, elevam o risco de aumento nos custos finais dos empreendimentos, além da possibilidade de comprometerem a qualidade e a segurança dessas construções. Cabe salientar que a adoção da empreitada por preços unitários como regime de execução contratual exige que sejam tomados os cuidados pertinentes com relação à fiscalização das obras a fim de evitar aumento dos seus custos (item 125).

273. Sobre a governança da APO, foi verificado que não constam nos bancos de dados da Autarquia documentos/informações essenciais para o pleno desempenho das suas atribuições, sobretudo para embasar o conteúdo publicado na Matriz de Responsabilidades, por exemplo, editais, orçamentos, contratos, cronogramas, etc. Tal circunstância evidencia a falta de coordenação das ações governamentais de planejamento; a ausência de monitoramento da execução das obras e serviços dos Jogos; e a dificuldade de relacionamento com os entes consorciados (item 191).

274. Nesse contexto, a Empresa Olímpica Municipal – EOM, responsável pela coordenação da execução dos projetos/ações dos núcleos da Barra e de Deodoro, e a Empresa Municipal de Urbanização – RioUrbe, agente das ações de concepção e gerenciamento de projetos, foram questionadas sobre as suas respectivas capacidades operativas, tendo em vista que apresentaram relação reduzida de profissionais envolvidos diretamente nas obras, e em razão dos potenciais riscos inerentes a essas obras. Todavia, até o final deste trabalho, não foi formalizada resposta a tais questionamentos (item 240).

275. Em vista do exposto, assinala-se como principais riscos observados neste trabalho: a) falta de transparência da Matriz publicada; b) descumprimento da APO de suas principais atribuições estabelecidas no Contrato de consórcio; c) dificuldade operacional das empresas do município para fazer frente ao volume de obras para os Jogos; d) cronograma com prazos exíguos das obras e ações para os Jogos de 2016; e) indefinição quanto à assunção das ações do Comitê Rio 2016 não contempladas no seu orçamento pelos entes governamentais.

276. Por fim, cumpre destacar que não foram atendidos, na íntegra, os ofícios de requisição de documentos/informações oficializados no curso da fiscalização (item 211), como também ressalta-se que a Matriz de Responsabilidades publicada não atende totalmente a determinação contida no item 9.14 do Acórdão 2596/2013 – TCU – Plenário, motivo pelo qual este trabalho apresenta encaminhamentos no sentido de fixar prazo para saneamento da Matriz (item 221).

VI – BENEFÍCIOS DE CONTROLE

277. Entre os benefícios do presente Acompanhamento podem-se mencionar o fornecimento de subsídios para a autuação de outros órgãos, coibindo a ocorrência mau uso dos recursos públicos, conforme Portaria Segecex 10, de 30/3/2012.

VII – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

278. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ex^{mo} Sr. Ministro Relator Aroldo Cedraz, propondo a este Tribunal:

I. firmar o entendimento de que:

a) o Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos é vinculante, a exemplo da Matriz de Responsabilidades, uma vez que consubstancia o compromisso firmado no Dossiê de Candidatura e nas cartas de garantia oferecidas pelos governos ao Comitê Olímpico Internacional, competindo à Autoridade Pública Olímpica – APO – publicá-lo e ao Conselho Público Olímpico aprová-lo, nos mesmos moldes previstos na Cláusula Quarta, inc. VI c/c Cláusula Décima Primeira, § 5º, inc. VI do Contrato de Consórcio firmado por meio da Lei federal 12.396/2011, da Lei estadual 5.949/2011 e da Lei municipal 5.260/2011 (item 65);

b) os gastos com segurança dentro dos locais de competição durante o evento esportivo são considerados gastos de responsabilidade privada, ante o que constou no Dossiê de Candidatura, impondo-se, assim, a devida compensação aos cofres públicos, caso tal responsabilidade venha a ser repassada para o setor público (item 69);

II. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU ao Ministério do Esporte que, no prazo de trinta dias, reavalie, em conjunto com a Autoridade Pública Olímpica, Empresa Olímpica Municipal e Empresa Municipal de Urbanização, a capacidade de o Município do Rio de Janeiro fazer frente à execução do Complexo Desportivo de Deodoro, dado o volume de obras previstos para este ente, e que elabore termo circunstanciado, no qual sejam apresentadas soluções para acelerar o ritmo das ações, projetos e obras das Olimpíadas, não apenas daquela localidade, mas todas identificadas com risco de atraso, nos termos do art. 5º, inciso I, alíneas a e b, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, bem como no princípio da eficiência insculpido no art. 37 da CRFB (item 240);

III. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU ao Ministério de Minas e Energia que, no prazo de vinte dias, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da Autoridade Pública Olímpica, as seguintes informações relacionadas à obrigação energia elétrica (construção da primeira linha de alimentação do Complexo Esportivo de

Deodoro – Guadalupe; construção da segunda linha de alimentação do Complexo Esportivo de Deodoro – Padre Miguel; construção da primeira linha de alimentação do Parque Olímpico da Barra; construção da segunda linha de alimentação do Parque Olímpico da Barra; e construção da subestação de energia elétrica do Parque Olímpico da Barra), contida na Matriz de Responsabilidades publicada pela APO, já solicitadas à APO, nos termos da Cláusula Quarta do Contrato de Consórcio (Lei federal 12.396/2011), c/c o art. 11 da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e tendo em vista, ainda, o princípio da publicidade objetivado no art. 37 da Constituição Federal (item 169);

IV. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Autoridade Pública Olímpica que:

a) no prazo de vinte dias, publique o Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos, nos termos do inciso VI da Cláusula Quarta do Protocolo de Intenções, ratificado pela Lei Federal 12.396/2011, tendo em vista que tal documento possui o mesmo caráter vinculante da Matriz de Responsabilidades (item 52);

b) no prazo de trinta dias, disponibilize em seu portal na Internet, a fim de atender o princípio da publicidade, contido no art. 37 da Constituição Federal e explicitado na Cláusula Vigésima Sétima do Contrato de Consórcio (Lei federal 12.396/2011), bem como no art. 8º da Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/2011), e permitir o controle social, ao menos em relação aos recursos oriundos da União e concernentes à Matriz de Responsabilidades e ao Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos, as seguintes informações (item 242):

i. íntegra dos editais de licitações, pesquisa de preço, projeto básico e termo de referência; termo de contrato e aditivos;

ii. atualização dos valores repassados para o Município e ao Estado do Rio de Janeiro;

iii. pagamentos efetuados às contratadas com recursos públicos federais;

iv. percentual de execução de cada obra; e

v. fotos do andamento das obras.

c) no prazo de vinte dias, encaminhe ao TCU todos os cronogramas das obras previstas na Matriz de Responsabilidades e estudo técnico que fundamentou a mudança das Vilas de Mídia e dos Árbitros da região portuárias, nos termos dos incisos III e VIII da Cláusula Quarta do Contrato de Consórcio (Lei Federal 12.396/2011) e tendo em vista o princípio da publicidade (item 212); e

d) no prazo de 30 (trinta) dias, publique nova versão da Matriz de Responsabilidades, contendo descrições claras de todos os projetos/ações; segregação completa dos responsáveis pelos gastos; e definição de todas as datas dos projetos/ações, nos termos dos incisos VI da Cláusula Quarta do Contrato de Consórcio (Lei Federal 12.396/2011) e tendo em vista o princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal (item 222).

V. recomendar à APO, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

a) que firme termo de cooperação com a Empresa Olímpica Municipal; Comitê Rio 2016; Escritório Gerenciamento de Projetos do Governo do Rio de Janeiro e Ministério do Esporte para que repassem tempestivamente as informações necessárias ao desempenho de sua missão legal, por meio de um canal eficiente (item 214);

b) avalie a conveniência e oportunidade de emprego das ferramentas já utilizadas pela EOM e Comitê Rio 2016, na escolha dos softwares destinados a apoiar as atribuições estabelecidas no contrato do consórcio, de sorte a evitar gastos desnecessários com desenvolvimento ou aquisição de programas novos, sem prejuízo de buscar o acesso ao sistema utilizado pela EOM e pela Rio 2016, para obtenção de informações em tempo real (item 197); e

c) elabore plano de contingência, caso ainda não tenha feito, visando uma eventual assunção do planejamento e da execução de obras ou de serviços sob a responsabilidade dos órgãos e das entidades da administração direta ou indireta dos entes consorciados (item 203).

VI. recomendar à Controladoria Geral da União – CGU que, no âmbito dos Jogos Olímpicos, busque realizar fiscalizações complementares às fiscalizações do Controle Externo, de maneira coordenada com este, em especial na área de obras públicas, principal demanda de evento (itens 264).

VII. dar ciência ao Ministério do Esporte – ME e ao Conselho Público Olímpico que:

a) a obrigação de realização das instalações temporárias, no que diz respeito aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 são de competência do Comitê Rio 2016, tal qual definido no Dossiê de Candidatura (item 186);

b) a posse do Presidente da APO em cargo do Comitê RIO 2016 deve ser precedida de norma que estabeleça os limites de atuação do Presidente da APO junto ao Comitê, tendo em vista o princípio da legalidade positivado no art. 37 da Constituição (item 228).

VIII. encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Presidente da Autoridade Pública Olímpica para conhecimento dos riscos identificados e relacionados às obras das instalações esportivas dos Jogos Olímpicos Rio 2016, principalmente no que diz respeito a (itens 125, 130, 141 e 151):

a) atrasos na conclusão das obras;

b) aumento dos custos finais dos empreendimentos; e

c) comprometimento da qualidade e segurança das instalações;

IX. encaminhar cópias do Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – SecobEdif – e à Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento – SecobEnergia – para subsidiar as fiscalizações programadas por aquelas secretarias no âmbito dos Jogos de 2016 (itens 125, 130, 141, 151 e 170);

X. encaminhar cópias do Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Ministério do Esporte; à Casa Civil da Presidência da República; à Controladoria-Geral da União; ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal; ao Governador do Estado do Rio de Janeiro; ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro e ao Presidente do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. [...]”.

4. A Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra), após realizar os registros necessários, por meio do despacho de Peça 58, encaminhou os autos a este Gabinete.

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste colegiado relatório de acompanhamento realizado em cumprimento ao subitem 9.14 do Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário, cujo objetivo primordial foi aferir o nível de aderência da Matriz de Responsabilidades, publicada, em 28/1/2014, pela Autoridade Pública Olímpica (APO), à Lei 12.396/2011, e identificar riscos à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

2. O trabalho, desenvolvido pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ), contou com a participação de especialista da Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificações (SecobEdif) e foi executado em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

3. Inicialmente, relembro aos nobres pares que a Matriz de Responsabilidades, documento de extrema importância por permitir maior transparência e controle dos gastos públicos, teve sua publicação determinada por este Tribunal já para a Copa do Mundo de 2014. Isso, em virtude das dificuldades observadas no planejamento e execução das ações relativas aos Jogos Pan-Americanos, realizados na

Cidade do Rio de Janeiro. A criação desse instrumento possibilitou à sociedade brasileira e a esta Corte de Contas melhor acompanhamento das ações de governo, pois, a inclusão de projetos na Matriz passou a ser condição para os financiamentos concedidos pelas instituições financeiras federais, para a flexibilização do endividamento dos entes da federação e para a utilização do regime diferenciado de contratações (RDC).

4. Ciente da importância deste documento e diante da ausência da Matriz de Responsabilidades das Olimpíadas, apesar de determinação ao Ministério do Esporte, por meio do Acórdão 795/2012-TCU-Plenário, para que a APO adotasse medidas para agilizar a conclusão da referida Matriz, desde o primeiro momento em que me manifestei acerca dos compromissos do Governo Federal relacionados à organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, deixei evidenciada a importância do documento para a transparência do evento, pois a sua ausência colocava em risco o monitoramento e o controle dos projetos e, consequentemente, a boa governança dos Jogos.

5. Tanto é que nos Acórdãos 2.596/2013 (item 9.6) e 3.336/2013, ambos do Plenário, determinei medidas a respeito da necessidade de publicação desse instrumento.

6. Foi assim que, consubstanciada nas informações encaminhadas pelo Ministério do Esporte acerca dos compromissos do Governo Federal relacionados à organização dos Jogos, a APO publicou, em 28/1/2014, a Matriz de Responsabilidades dos Jogos (apo.gov.br/site/matriz). O documento engloba os compromissos assumidos pelos entes governamentais associados exclusivamente à organização e à realização do evento e relaciona projetos e responsabilidades pela execução e aporte de recursos.

7. A publicação da Matriz, no entanto, foi só o primeiro passo. Para que seja atestado o adequado cumprimento do item de determinação das deliberações desta Corte de Contas, necessário se faz avaliar a aderência do documento à legislação pertinente e identificar eventuais riscos relevantes. Só então poderá o Tribunal deliberar sobre o efetivo cumprimento da decisão. Além disso, eventual descoberta de inconsistências permitirá aos órgãos envolvidos corrigi-las, de forma a evitar prejuízos financeiros ou à realização do evento.

8. Relevante mencionar que, análise superficial realizada na Matriz, antes mesmo da realização deste acompanhamento, já evidenciava situações preocupantes, a exemplo da assunção pelos entes municipal, estadual e federal da obrigação de realizar as instalações complementares dos equipamentos esportivos e não esportivos nas quatro regiões – Barra, Deodoro, Copacabana e Maracanã, inicialmente de responsabilidade do Comitê Organizador dos Jogos.

9. Conforme pode ser observado no relatório da unidade técnica, a Matriz de Responsabilidades foi idealizada no Contrato de Consórcio Público criado pela Lei Federal 12.396/2011; na esfera estadual, pela Lei 5.949/2013; e, na esfera municipal, pela Lei 5.260/2011, a partir do Protocolo de Intenções ratificado pelas normas jurídicas mencionadas, que definiu a aludida Matriz, no inciso IV da Cláusula Terceira, equivalente ao art. 4º, inciso IV, do Estatuto Social do Consórcio, como sendo um “documento vinculante que estipula as obrigações de cada um dos seus signatários para com a organização e realização dos Jogos”.

10. Assim, na análise procedida pela equipe da Secex/RJ, uma das principais constatações é que o documento publicado em 28/1/2014 engloba os compromissos exclusivos para os Jogos, que foram assumidos pelos entes governamentais no Dossiê de Candidatura. A comparação entre os valores registrados nesses dois instrumentos identificou, em relação ao projetado inicialmente para o ano de 2016, tendência de aumento dos gastos públicos na realização do evento esportivo (item 92).

11. O exame detalhado dos 52 projetos/ações constantes da Matriz evidenciou que, apenas 24 possuem valores e datas expressos, ficando o restante dos 28 compromissos, considerados essenciais para os Jogos, sem quaisquer estimativas dos montantes e prazos. Tal registro demonstra que o documento publicado está longe de conter os elementos fundamentais, de modo a ser considerado um instrumento de transparência para o cidadão (item 43).

12. Além de 28 compromissos sem estimativas de valores e prazos, foram evidenciados outros problemas em relação à falta de transparência, a saber: descrições genéricas de projetos/ações; falta de segregação da responsabilidade pelos recursos (entre a iniciativa privada e o setor público); nenhuma indicação dos serviços públicos essenciais aos jogos (itens 48 e 66).

13. Outro aspecto importante refere-se à indefinição quanto aos projetos/ações que o Comitê Rio 2016 repassará para o poder público. Apesar de essa entidade ter definido recentemente o seu orçamento, não foram esclarecidos os projetos e as ações a serem assumidos pelos entes governamentais (item 174).
14. Há compreensão da equipe de fiscalização que, nessa linha de indefinições, a Matriz publicada pode transmitir, equivocadamente, a ideia de que o evento esportivo será majoritariamente financiado pela iniciativa privada, pois os 24 projetos identificados na Matriz somam hoje R\$ 5,64 bilhões. Desse valor, R\$ 4,18 bilhões são financiados por parcerias com o setor privado. Todavia, assegura que todos os 28 compromissos sem estimativas de valor serão realizados com recursos públicos (item 45).
15. Salienta que a Matriz passou por um processo de esvaziamento, na medida em que deixou de contar com obras importantes assinaladas no Dossiê de Candidatura, as quais deverão ser inseridas em documento paralelo, denominado Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas.
16. Com relação às obras das futuras instalações dos Jogos Olímpicos, foi verificado que são exíguos os prazos para as suas conclusões. Esta situação representa risco para a realização do evento, além de possibilitar aumento nos custos, comprometimento da qualidade e da segurança dessas construções.
17. A adoção da empreitada por preços unitários, como regime de execução contratual dos empreendimentos, também foi considerado um risco, pois essa modalidade exige que sejam tomados cuidados, como exemplo, em relação à fiscalização das obras, a fim de evitar aumento dos seus custos. Importante mencionar que, embora autorizado, os executores ainda não utilizaram o RDC (itens 116 a 120 do Relatório).
18. Sobre a governança da APO, o Relatório registra que não constam nos bancos de dados da Autarquia documentos/informações essenciais para o pleno desempenho das suas atribuições, sobretudo para embasar o conteúdo publicado na Matriz de Responsabilidades como, por exemplo, editais, orçamentos, contratos, cronogramas, entre outros. Tal circunstância evidencia a falta de coordenação das ações governamentais de planejamento; a ausência de monitoramento da execução das obras e serviços dos Jogos; e a dificuldade de relacionamento com os entes consorciados (item 191).
19. Nesse contexto, a Empresa Olímpica Municipal (EOM), responsável pela coordenação da execução dos projetos/ações dos núcleos da Barra e de Deodoro, e a Empresa Municipal de Urbanização (RioUrbe), agente das ações de concepção e gerenciamento de projetos, foram questionadas sobre as suas respectivas capacidades operativas, tendo em vista que apresentaram relação reduzida de profissionais envolvidos diretamente nas obras, e em razão dos potenciais riscos inerentes a estas obras. Todavia, até o final deste trabalho, não foi formalizada resposta a tais questionamentos (item 240).
20. Em vista das análises procedidas, os principais riscos são:
- a) falta de transparência da Matriz publicada;
 - b) descumprimento pela APO de suas principais atribuições estabelecidas no Contrato de Consórcio;
 - c) dificuldade operacional das empresas do município para fazer frente ao volume de obras para os Jogos;
 - d) cronograma com prazos exíguos das obras e ações para os Jogos de 2016;
 - e) indefinição quanto à assunção pelos entes governamentais, das ações do Comitê Rio 2016 não contempladas no orçamento deste.
21. Creio adequado o acolhimento da proposta efetivada, elaborada utilizando-se as diretrizes aprovadas pelo Plenário desta Corte de Contas a partir de definições deste Relator, a qual incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir aduzidas.
22. Inicialmente, devo salientar que as obras de infraestrutura, os serviços e os investimentos efetuados relativos ao conjunto de projetos e ações a serem executadas durante a preparação e a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 integram uma visão sistêmica de três componentes ou instrumentos, quais sejam: a) Orçamento do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016; b) Matriz de Responsabilidades; e c) Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas denominado de Plano de Políticas Públicas, cuja publicação foi

informada a este Tribunal, após o fechamento deste trabalho, por meio do Ofício 147/2014/PRESI – APO, de 24/4/2014 (Peça 59), disponibilizado no *site* da entidade, (www.apo.gov.br). Essa definição é determinante para delimitação do escopo de atuação deste Tribunal.

23. Para melhor compreensão, extraí da instrução, transcrita no Relatório, o contexto histórico em que ocorreu a candidatura e eleição da Cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de Verão de 2016.

24. Na oportunidade, houve intensa movimentação das três esferas de governo no sentido de viabilizar a candidatura, tanto é que, em janeiro de 2009, os representantes máximos dos três entes reafirmaram o interesse em realizar os Jogos, em carta ao Presidente do Comitê Olímpico Internacional, constante do Dossiê de Candidatura do Brasil (Peça 19, p. 11). Tal documento descrevia os trabalhos para assegurar e desenvolver todos os elementos de planejamento dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

25. Nessa esteira, os três representantes do poder executivo apresentaram, também em janeiro de 2009, Cartas de Garantias, Peças 32 a 34, na qual reafirmaram os compromissos previstos no Dossiê de Candidatura da Cidade do Rio de Janeiro à sede dos Jogos.

26. Foi nesse cenário, de 2009, que o orçamento dos Jogos foi elaborado pelo Comitê de Candidatura Rio 2016. Essa entidade foi constituída como pessoa jurídica de direito privado, de natureza associativa, não-governamental e sem fins econômicos, dirigida por diversas personalidades, entre elas, Ministro do Esporte, Governador do Estado do Rio de Janeiro, Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, Presidente do Comitê Paralímpico Brasileiro, representante do Comitê Olímpico Brasileiro, representante do Conselho Empresarial Rio 2016 e representante da Comissão de Atletas.

27. Tenho por relevante essas informações, pois segundo o Dossiê de Candidatura, para a elaboração do orçamento dos Jogos, houve a participação de especialistas nacionais e internacionais detentores de experiência nesse tipo de evento, além da colaboração dos três níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal), bem como do apoio de duas empresas de consultoria financeira com reconhecida experiência em grandes eventos esportivos mundiais.

28. Após a eleição da cidade, houve a necessidade de criação de nova entidade, agora com a finalidade de promover, organizar e realizar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Nessa perspectiva, foi criado o Comitê Organizador Rio 2016, sob a forma de associação civil de direito privado, cuja composição societária é formada por representantes das confederações brasileiras filiadas ao COB.

29. No que tange aos orçamentos do Dossiê de Candidatura, foram publicados dois orçamentos ligados aos Jogos, quais sejam, o Orçamento do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos – COJO e o Orçamento Não-COJO.

30. O Orçamento COJO englobou todas as receitas previstas para o Comitê Rio 2016, a exemplo de: contribuição do Comitê Olímpico Internacional (COI); patrocínios; venda de ingressos; licenciamento de produtos; e subsídios dos três níveis de governo envolvidos na organização do evento. No orçamento, constou também a projeção de despesas com a organização dos eventos, tais como, operação das instalações esportivas e da Vila Olímpica; gastos com força de trabalho e sistemas de informação etc. A relação exaustiva dessas receitas e despesas está no Dossiê de Candidatura.

31. O Orçamento Não-COJO, por seu turno, refere-se àqueles projetos sob a responsabilidade dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Em virtude disso, apresenta as despesas correntes necessárias para promoção dos Jogos (programa cultural, decoração da cidade, projetos especiais). Elenca também os investimentos de capital necessários à organização do evento, tais como construção e reforma de portos, aeroportos, instalações esportivas, acomodações e centro de mídia; gastos de capital nas áreas de saúde, sistema de gestão ambiental, segurança etc. A relação exaustiva dessas despesas está no Dossiê de Candidatura.

32. Segundo ainda o Dossiê de Candidatura, todos os itens de despesa contidos em ambos os orçamentos (COJO e Não-COJO) têm como base o preço de mercado mediante cotações realistas. Além disso, as projeções de receita do Comitê Rio 2016 seriam conservadoras, oferecendo potencial para sua

superação. Complementarmente, foi informado que os efeitos da inflação e as projeções de câmbio até 2016 foram considerados para os dois orçamentos (COJO e Não-COJO).

33. Importante mencionar que, para viabilizar um empreendimento desse porte, com vistas a suportar o Orçamento Não-COJO e subsídios públicos do Orçamento COJO, os Governos garantiram que os recursos públicos seriam incluídos nos respectivos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais. (Peça 20, p. 5).

34. Em razão das diversas necessidades, tais como a elaboração de planejamento orçamentário confluyente com os orçamentos apresentados no Dossiê de Candidatura (COJO e Não-COJO), a implementação de ações coordenadas por parte dos Governos e a efetivação das garantias oferecidas pelo Brasil ao COI, os três níveis de governo constituíram um consórcio público denominado Autoridade Pública Olímpica – APO. Essa pessoa jurídica de direito público, tripartite e heterogênea, foi criada, na esfera federal, pela Lei 12.396/2011; na esfera estadual, pela Lei 5.949/2013; e, na esfera municipal, pela Lei 5.260/2011, a partir de Protocolo de Intenções ratificado pelas normas jurídicas mencionadas, que passou à condição de termo de contrato do consórcio. O Contrato de Consórcio define a Matriz de Responsabilidades, no inciso IV, da Cláusula Terceira, equivalente ao art. 4º, inciso IV do Estatuto Social da APO, como sendo um “documento vinculante que estipula as obrigações de cada um dos seus signatários para com a organização e realização dos Jogos”.

35. Esta informação é importante, ante o entendimento deste Relator de que, de fato, todos os compromissos elencados nos itens precedentes, assumidos pelos entes públicos e privados mencionados, deveriam estar de forma transparente contemplados na Matriz de Responsabilidades.

36. Assim, independentemente da metodologia aplicada, que resultou na separação das ações na Matriz e no Plano de Políticas Públicas, quero deixar claro que as ações previstas em ambos os documentos devem ser consideradas quando se fala em Olimpíadas. Um dos principais argumentos contidos no dossiê de candidatura, inclusive como forma de “convencer” a sociedade brasileira, em especial a carioca, da importância de sediar o evento, foi justamente o impulso que a cidade teria, com a realização de obras de infraestrutura, mobilidade, saneamento etc., enfim o famoso “legado”. Agora, não é razoável aceitar que apenas equipamentos esportivos sejam considerados como efetivamente relacionados às Olimpíadas, deixando de fora as outras ações como se fossem secundárias. Portanto, quando se fala em Olimpíadas, tem de se considerar o conjunto de todas as ações, sejam as contidas na Matriz, sejam as contidas no Plano de Políticas Públicas.

37. Preocupa-me, também, o fato de que, a aproximadamente 800 dias para os jogos, mais de 50% das ações (no período de execução auditoria) não ter sequer valor estimado. Restou evidenciado que os prazos para a execução da maior parte das obras estão muito exíguos, não dando margem a vicissitudes comuns em obras públicas de grande porte. Não é sem razão que surgiram diversas notícias na imprensa a respeito da extrema preocupação que o COI demonstra com a preparação do Rio para realizar os jogos.

38. Além da possibilidade de não cumprimento dos prazos para realização do evento, há um elevado risco de aumento dos custos dos projetos, dado os prazos cada vez mais curtos para realização das obras. Aliás, com relação a alguns empreendimentos, as contratações realizadas já apresentam valores bem superiores aos que estavam previstos no Dossiê de Candidatura (itens 84/94 do relatório). Ainda que isso, por si só, não possa ser considerado uma irregularidade, uma vez que há diversos fatores que podem influenciar nos preços, é um indicativo que não pode ser desconsiderado por este Tribunal.

39. Ressalvo, também, os cálculos divulgados nos documentos analisados a respeito dos montantes de investimentos públicos e privados. Não é possível distinguir os valores públicos e privados dentro das PPPs. Além disso, a própria APO admitiu que diversas ações ainda poderão ser incluídas na Matriz. Há também serviços previstos no Dossiê que não estão na Matriz (itens 66/74 do Relatório).

40. Com relação ao Complexo Esportivo de Deodoro, empreendimento a ser realizado com recursos federais e que tem trazido preocupações a este Tribunal, as notícias mais recentes são de que houve a homologação da licitação do setor norte e que a licitação do setor sul está em andamento (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-04/obras-do-complexo-esportivo-de-deodoro-custarao-r-804-milhoes>).

41. Dada a importância dessa área para a realização dos jogos, considerando o grande número de modalidades que serão lá disputadas, é importante que o Tribunal, na ação de fiscalização já em andamento, contemple não só o exame dos editais propriamente ditos, mas também a avaliação do arranjo jurídico-institucional relativo à administração da área (questão da cessão pelo Exército e questão da transferência de responsabilidades do estado para o município). O Acórdão 765/2014-TCU-Plenário-sigiloso (itens 18 a 21 do Voto) já prevê possibilidade de representação caso haja entendimento que o andamento das ações para este empreendimento possa comprometer a realização do evento.

42. Em relação às áreas de Copacabana e Maracanã, embora de responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro, registro que os projetos, até o fechamento deste trabalho, sequer estavam prontos. Ante a importância de que todos os empreendimentos estejam concluídos para eventos-teste, para a viabilização do grande evento, responsabilidade de todos, entendo adequado, ante a parceria estabelecida entre os Corte de Contas, que seja este trabalho encaminhado aos Tribunais de Contas do Estado e do Município do Rio de Janeiro, para as providências de suas alçadas.

43. Por ser a energia elétrica e comunicações essenciais para a realização dos Jogos, estão em andamento ações de controle para verificação da regularidade das contratações para a construção da primeira linha de alimentação do Complexo Esportivo de Deodoro - Guadalupe; construção da segunda linha de alimentação do Complexo Esportivo de Deodoro - Padre Miguel; construção da primeira linha de alimentação do Parque Olímpico da Barra; construção da segunda linha de alimentação do Parque Olímpico da Barra; e construção da subestação de energia elétrica do Parque Olímpico da Barra (TC-007.010/2014-1). Alguns documentos solicitados pela equipe de auditoria foram apresentados a este Tribunal após o fechamento dos trabalhos (Peça 60) e estão pendentes de avaliação e análise. Entretanto, ainda, são necessários alguns documentos, o que justifica a manutenção da determinação sugerida no inciso III, da proposta de encaminhamento (Peça 55), excluídos os documentos já apresentados.

44. Como último ponto, também de grande relevância, destaco a atuação da APO como ente coordenador da participação da União, do Estado e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos.

45. A fiscalização realizada por esta Corte de Contas identificou que a APO não vem conseguindo exercer, a contento, as atribuições e competências que ela detém por força de lei. Evidenciou-se que a entidade não detinha diversas informações que deveria estar de posse. Isso é preocupante, pois no desenho institucional para realização dos jogos, ela tem um papel importante, no sentido de articular os três entes envolvidos. Pelas informações constantes do relatório, parece que não só o Município e o Estado do Rio de Janeiro, mas o próprio Governo Federal, não veem à APO como um ator relevante no processo.

46. As normas legais que criaram o Consórcio e definiram as suas atribuições não dispuseram sobre instrumentos que viabilizassem o exercício da autoridade e das competências atribuídas à APO. A ausência desses dispositivos tem, portanto, dificultado a ação do consórcio tripartite na interlocução entre os entes.

47. É bom lembrar que, por ocasião da realização do levantamento de auditoria com o objetivo de conhecer a estrutura de governança dos agentes envolvidos na gestão do Evento, a criação do primeiro Consórcio Tripartite da Administração Pública Brasileira foi apontada como ponto forte em relação ao processo de governança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, em razão da possibilidade da gestão associada dos três entes federativos. Da mesma forma, mencionado Consórcio foi também classificado como ponto fraco do processo. Isso em razão de uma série de ações dos três entes federativos, a exemplo da ausência/atraso no processo de transferência de recursos entre os agentes envolvidos na organização dos jogos, criação de estruturas com competências paralelas no âmbito dos órgãos das três esferas. Tal fato acabou por esvaziar as atribuições da APO, dificultando o desempenho do seu importante papel de agente de coordenação e integração inter e intragovernamental.

48. Naquela oportunidade, reconhecendo a importância da entidade tripartite, conforme previamente concebido no Protocolo de Intenções, ratificado na esfera federal, estadual e municipal, por leis ordinárias, por meio do item 9.3 do Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário, esta Corte de Contas cientificou à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Esporte, em função do seu papel

de indutor de ações, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, quanto à imprescindibilidade de uma entidade que congregue as atribuições previstas na Cláusula Quarta (do objeto e das finalidades) do Protocolo de Intenções, firmado pelos três entes federativos e ratificado pela Lei 12.396/2011, e o risco que representa a sua desarticulação.

49. Assim, vendo como essencial dotar a APO das ferramentas necessárias ao bom desempenho de sua função institucional, pois, mesmo após a cientificação constante do subitem 9.3 do Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário, o acompanhamento ora realizado revela falta de instrumentos cogentes, o que torna questionável a sua própria razão de existir, embaraçando, inclusive, a ação de controle, depreendo que deve o Tribunal expedir recomendação ao Ministério do Esporte para que formule iniciativa normativa, nos termos do artigo 33 do Decreto 4.176, de 28/3/2002, no sentido de dotar a Autarquia de prerrogativas e instrumentos impositivos com o condão de viabilizar o exercício das suas finalidades descritas no Protocolo de Intenções, ratificado pela Lei 12.396/2011, possibilitando o aprimoramento da coordenação da participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

50. Entendo, também, oportuno determinar à Coinfra que, em conjunto com a Secex/RJ, realize estudo específico sobre a governança da APO, no âmbito da continuidade do processo de acompanhamento que será proposto neste Voto.

51. Por fim, registro que as informações constantes deste relatório de acompanhamento retratam situações observadas em abril de 2014.

52. Considerando a importância da matéria tratada nesta fiscalização e, ainda, a juntada ao processo, após a conclusão do Relatório, de documentos ainda não analisados (Peça 58), da realização das licitações para contratação de obras no Complexo de Deodoro, da publicação do Plano de Antecipação de Investimento, ocorrida em 16/4/2014, bem como da publicação da nova versão da Matriz de Responsabilidades prevista para meados do mês de julho de 2014, entendo necessário a continuidade deste acompanhamento.

53. Com esses comentários, e acolhendo as propostas da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ), com os acréscimos que sugiro, Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 25 de junho de 2014.

AROLDO CEDRAZ
Relator