

**GRUPO I – CLASSE V – Plenário****TC 005.439/2011-6****Natureza:** Monitoramento**Órgão:** Ministério do Esporte**Interessado:** Tribunal de Contas da União**Advogado constituído nos autos:** não há

**Sumário:** COPA DO MUNDO DE 2014. MONITORAMENTO DAS AÇÕES DO MINISTÉRIO DO ESPORTE RELACIONADAS AO MUNDIAL DE FUTEBOL. EXERCÍCIO DE 2011. CUMPRIMENTO PARCIAL DAS DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DOS CONTRATOS ALUSIVOS AOS PREPARATIVOS PARA A COPA A SER REALIZADA EM PROCESSOS APARTADOS ESPECÍFICOS E NO ACOMPANHAMENTO A SER REALIZADO EM 2012. 1º CICLO DA MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INCOMPLETO. 2º E 3º CICLOS SEM DATA PREVISTA PARA PUBLICAÇÃO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. APENSAMENTO.

A matriz de responsabilidade com a disposição atualizada das intervenções necessárias à realização bem sucedida da Copa do Mundo de Futebol de 2014, nos três níveis de governo, é instrumento indispensável ao conhecimento dos cronogramas críticos do evento e ao dimensionamento dos controles necessários à mitigação dos seus riscos, constituindo, ainda, instrumento basilar para o pleno atendimento do princípio da transparência e para o *accountability* dos gastos públicos.

**RELATÓRIO**

Em apreciação, processo de monitoramento destinado à avaliação das atividades de gerenciamento das ações relativas à Copa do Mundo FIFA 2014, pelo Ministério do Esporte.

2. Reproduzo, no que importa e com as adequações de forma que entendo necessárias, a instrução realizada no âmbito da 6ª Secex, que contou com a anuência do corpo dirigente da Unidade (Peças 35, 36 e 37):

*"1. Versam os presentes autos sobre monitoramento das ações do Ministério do Esporte (ME) relacionadas à Copa do Mundo de 2014, durante o exercício de 2011, conforme determinado pelo item 9.4 do Acórdão 2998/2009-Plenário. A seguinte determinação foi proferida no subitem 9.1.1.2 do acórdão citado:*

*9.1. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno:*

*9.1.1. à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que:*

*(...)*

*9.1.1.2 encaminhe bimestralmente a este Tribunal, com primeira remessa até 26 de fevereiro de 2010, relação das licitações, dispensas e inexigibilidades, bem como contratos, convênios ou instrumentos congêneres realizados ou em andamento no âmbito dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014, indicando objeto, valor, beneficiário, e cidade-sede contemplada, se for o caso;*

2. Ainda, cuidam os autos da análise do cumprimento das seguintes determinações contidas no Acórdão 1592/2011 – Plenário, em face do apensamento do TC 023.291/2010-9:

9.1. determinar à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal, que encaminhe a este Tribunal:

9.1.1. até o dia 30/7/2011, relação contendo a descrição das ações do segundo ciclo de planejamento da Copa 2014, especificando etapas, valores, responsáveis e, especialmente, os respectivos cronogramas das ações;

9.1.2. bimestralmente, com primeira remessa em 26/8/2011, em complemento às informações enviadas em razão do item 9.1.3.2 do Acórdão 2998/2009 – Plenário, relatório da implementação e execução físico-financeira das ações do primeiro, do segundo e do terceiro ciclos de planejamento das ações da Copa do Mundo de 2014, contendo obrigatoriamente informações relacionadas a etapas planejadas e executadas, recursos previstos e executados, responsáveis e cronogramas;

9.1.3. quadrimestralmente, com primeira remessa em 26/8/2011, com fundamento no art. 2º da IN/TCU 62, de 26/5/2010, e no item 9.3.1 do Acórdão 2101/2008 – Plenário, versão atualizada da Matriz de Responsabilidades que contenha todas as ações necessárias para a realização da Copa do Mundo de 2014, abarcando os três ciclos de planejamento estabelecidos, assim como as demais ações essenciais a cargo de estados, municípios e iniciativa privada;

### **HISTÓRICO**

3. A primeira deliberação originou-se da análise do TC 014.075/2009-7, o qual cuidava de levantamento de auditoria realizado por esta 6ª Secex, com o objetivo de identificar as ações federais adotadas e planejadas pelas diversas pastas ministeriais envolvidas nos preparativos para a Copa do Mundo de 2014, bem como avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações futuras.

4. Da análise realizada, observou-se, entre outras, a necessidade de o Ministério do Esporte encaminhar periodicamente a relação das licitações, dispensas e inexigibilidades, bem como contratos, convênios ou instrumentos congêneres que fossem executados pela referida pasta no âmbito dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014.

5. Ademais, o referido acórdão continha determinação para que esta Secretaria promovesse o monitoramento das determinações então proferidas: "9.4. determinar à 6ª Secex que promova o monitoramento das determinações constantes deste acórdão;"

6. Em decorrência dessa deliberação, primeiramente, foi instaurado o TC 015.990/2010-9, com o fim de promover o monitoramento das informações encaminhadas pelo Ministério do Esporte no ano de 2010. Esse processo encontra-se em aberto, em fase de audiência de gestores do Ministério, em razão da existência de indícios de irregularidades nos Contratos 43/2010 e 60/2010, conforme constatado em inspeção realizada no primeiro semestre de 2011.

7. Complementarmente, foi instaurado o presente processo referente à continuidade do monitoramento do item 9.1.1.2 do Acórdão 2998/2009 – Plenário durante o exercício de 2011. Além disso, o TC 023.291/2010-9 foi apensado a este processo, em razão de determinação contida no Acórdão 1592/2011 – Plenário. As respostas encaminhadas pelo Ministério do Esporte em razão desse acórdão foram juntadas aos presentes autos.

8. Por esses motivos, a presente análise englobará tanto o cumprimento da determinação 9.1.1.2 do Acórdão 2998/2009 – Plenário quanto o cumprimento do Acórdão 1592/2011 – Plenário pelo Ministério do Esporte.

### **EXAME TÉCNICO**

9. A análise destes autos será dividida em duas partes. A primeira englobará as informações encaminhadas pelo Ministério do Esporte em cumprimento ao Acórdão 2998/2009 – Plenário. A segunda parte cuidará do cumprimento do Acórdão 1592/2011 - Plenário.

#### **I. Determinação do Item 9.1.1.2 do Acórdão 2998/2009 – Plenário**

10. Durante o ano de 2011, o Ministério do Esporte encaminhou, bimestralmente, relação de licitações, dispensas e inexigibilidades, bem como contratos, convênios ou instrumentos congêneres realizados ou em andamento no âmbito dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014, em cumprimento ao Acórdão 2998/2009 - Plenário. Nos itens que seguem será realizada a análise das informações prestadas, com o devido encaminhamento dos diversos assuntos apresentados pela Pasta Ministerial.

1.1 – Assunto 1 – Contrato 01/2011 firmado com a Fundação Getúlio Vargas (Peça 1 - Ofício 34/2011/AEF/ME, de 14/03/2011, e Peça 27 - Ofício 402/2011/SE-ME, de 26/10/11)

11. Primeiro, o Ministério do Esporte informou sobre a celebração do Contrato 01/2011 com a Fundação Getúlio Vargas, cujo objeto era a “contratação de prestação de serviços de monitoramento de projetos para a realização da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, por meio de consultoria especializada, com fundamento legal no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93”, no valor de R\$ 10 milhões (peça 1). Posteriormente, informou a assinatura do primeiro Termo Aditivo que tinha por objeto promover a modificação dos cronogramas de execução e pagamento da avença (peça 27).

12. Conforme consta do relatório de inspeção do TC 015.990/2010-9 (fls. 402/403), realizou-se análise perfunctória do referido contrato e observaram-se indícios de irregularidades na avença relacionadas à adequação e à economicidade da contratação; à ausência de justificativas para formação do preço da contratação e à ausência de razoabilidade da previsão de serviços referentes a sistemas de informação no contrato.

13. Naquela oportunidade, observou-se a necessidade de análise mais aprofundada dos termos da contratação por meio de fiscalização específica do Contrato 01/2011. Como o TC 015.990/2011-9 ainda encontra-se em fase preliminar de audiência referente a assuntos diversos, foi autuado processo de representação da Unidade Técnica (TC 004.334/2012-4), a fim de esclarecer os indícios de irregularidade na celebração e execução do referido contrato. Será juntada cópia desta instrução ao processo instaurado com o fim de subsidiar as análises a serem efetuadas.

1.2 – Assunto 2 – Cumprimento da determinação constante do item 9.1.2.2 do Acórdão 2998/2009 – Plenário (Peça 6 – Ofício 460/2011- TCU/SECEX-6 e Peça 7 – Ofício 132/2011/SE-ME)

14. Outro assunto constante destes autos diz respeito ao cumprimento da determinação constante do item 9.1.2.2. do Acórdão 2998/2009 – Plenário. Consoante despacho do Relator nos autos do TC 019.208/2010-3, foi determinado ao Ministério do Esporte que informasse sobre providências adotadas em relação aos seguintes assuntos:

- a) ações para instituição do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para realização da Copa do Mundo FIFA 2014, conforme descrito no art. 1º do Decreto de 14/1/2010;
- b) alterações legislativas necessárias para implementar as seguintes garantias oferecidas pelo Governo Federal à FIFA: “taxas e impostos alfandegários”, “isenção tributária”, “proteção e exploração de direitos comerciais” e “indenização”.

15. O Ministério do Esporte cumpriu a diligência (peça 7). Com relação ao primeiro tópico, relatou a implementação de diversas ações, tais como: criação da Estrutura de Governança do evento; publicação do Decreto Presidencial que institui o Comitê Gestor da Copa do Mundo (CGCOPA) e o Grupo Executivo da Copa do Mundo (GECOPA); elaboração da matriz de responsabilidades; implementação dos ciclos de monitoramento dos projetos e a criação de Câmaras Temáticas para discussão de políticas públicas interligadas ao evento Copa do Mundo. Por fim registrou que o Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo será concluído quando questões ainda pendentes de alinhamento pelos entes federados participantes se concluir, entre os quais, o Plano Nacional de Segurança.

16. No que tange às alterações legislativas, registrou que se encontra em vigor a Lei 12.350, de 20 de dezembro de 2010, a qual dispõe sobre as questões tributárias e abrange as garantias referentes a “taxas e impostos alfandegários” e “isenção tributária”. Já as garantias referentes a “proteção e exploração de direitos comerciais” e “indenização” serão tratadas na denominada Lei Geral da Copa, a qual se encontra em discussão no Congresso Nacional.

17. As informações prestadas indicam que o Ministério do Esporte, em conjunto com outros órgãos federais, adotou medidas relativas à instituição do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasil, bem como às alterações legislativas necessárias para implementar as garantias supramencionadas. Dessa forma, não há necessidade de intervenção deste Tribunal sobre esses assuntos no momento.

1.3 – Assunto 3 – Questões atinentes ao Contrato 53/2009 celebrado com o Consórcio Copa 2014 (Peça 8 – Ofício 54/2011/AEF/ME, de 02/05/2011, Peça 18 – Ofício 224/2011/SE-ME, de 13/07/11, Peça 22 – Ofício 307/2011/SE/ME e Peça 25 – Ofício 34/2011/SNFDT/ME, de 20/09/2011)

18. O Ministério do Esporte também informou sobre alterações no Contrato 53/2009 celebrado com o Consórcio Copa 2014, no valor de R\$ 13.257.140,67, que possui por objeto a “contratação de empresas ou consórcio de empresas para prestação de Serviços de Apoio ao Gerenciamento para Organização e Realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014”.

19. Primeiro registrou a existência do 3º Termo Aditivo que aumentou o valor do Contrato em R\$ 7.535.466,40, no termos do art. 65, inc. II, da Lei 8.666/93 (peça 8). Em seguida, informou sobre a prorrogação da avença por mais vinte e quatro meses (4º Termo Aditivo, peça 22, p.32-33), a partir de 30/7/2011, com valor global estimado de R\$ 24.106.892,00 para o período (peças 18 e 22). Por fim, destacou a existência de ações referentes ao Plano de Promoção do Brasil para realização da Copa do Mundo FIFA 2014, que é um dos produtos do Contrato 53/2009 (peça 25).

20. Chama atenção no presente caso a variação do valor contratual de R\$ 13.257.140,67 para R\$ 24.106.892,00, o que corresponde a 81,84% e supera o limite ordinário previsto no art. 65 da Lei de Licitações e Contratos. Dessa forma, faz-se necessária a análise da regularidade dos aditamentos relacionados a essa contratação. Quanto ao mencionado Plano de Promoção do Brasil, trata-se de mais um produto do Consórcio Copa 2014 no âmbito do Contrato 53/2009, que pode ser analisado oportunamente em conjunto com outros produtos entregues ao Ministério do Esporte no âmbito do referido ajuste.

21. Impende ressaltar que este Tribunal proferiu o Acórdão 842/2011 - Plenário que determinou ao Ministério do Esporte (item 9.2.2):

zelar pela fiscalização, com o devido rigor, da execução do contrato e da qualidade e suficiência dos produtos gerados, de modo a prevenir o descompasso entre os pagamentos e os serviços entregues pelo consórcio contratado, atentando, ainda, para o efetivo cumprimento da determinação contida no item 9.3.2 do Acórdão nº 1227/2009-Plenário;

22. Ainda, determinou a esta unidade técnica que “monitore, em processo próprio, as determinações proferidas neste acórdão, e prossiga no acompanhamento do Contrato nº 053/2009;”.

23. Dessa forma, a análise, tanto dos aditamentos contratuais quanto dos produtos entregues, entre eles o Plano de Promoção do Brasil, deve ser realizada oportunamente nos autos do TC 010.544/2011-9, instaurado para continuidade ao monitoramento do Contrato 53/2009, conforme determinado no Acórdão 842/2011. Para isso, será providenciada a juntada de cópia desta instrução ao TC 010.544/2011-9, com o fim de subsidiar as análises a serem efetuadas no mencionado processo.

1.4 – Assunto 4 – Diligência realizada junto ao Ministério do Esporte (peça 12 – proposta de diligência e peça 16 – Ofício 203/2011/SE-ME, de 04/06/11)

24. Conforme consta da proposta de diligência (peça 12), observaram-se indícios de que o Ministério do Esporte não estaria informando a este Tribunal todos os contratos relacionados à Copa do Mundo de 2014. Em consulta ao Siafi Gerencial, constatou-se a existência dos seguintes empenhos na ação orçamentária 20DB – Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014, inserida no programa 0181 – Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão, sem que fossem informados ao Tribunal os projetos aos quais estariam relacionados: 800129, 800241, 800289, 800303.

25. Em resposta à diligência (peça 16), o Ministério informou que o saldo de R\$ 3.115.000,00 referente aos empenhos 800241 e 800289 foi anulado em maio de 2011, por intermédio da nota de empenho 2011NE800378.

26. Registrou que a nota de empenho 2011NE800303 foi emitida em favor da Empresa FSB Comunicação e Planejamento Estratégico Ltda., no valor de R\$ 3.750.000,00, para atender despesas com o contrato de prestação de serviços de consultoria, planejamento estratégico e assessoria de imprensa e relações públicas. Esse contrato englobaria o atendimento dos diferentes programas do Ministério do Esporte e, principalmente, dos eventos da Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas 2016, e, por esse motivo, no exercício de 2011, os empenhos teriam sido efetuados à conta de ações relacionadas aos dois eventos esportivos.

27. Por fim, destacou que o empenho 800129 cuidaria da contratação da empresa HWC Empreendimentos LTDA, para prestação de serviços especializados em organização de eventos para realização de workshop das cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, em parceira com a FIFA, no valor de R\$ 338.982,42.

28. No que se refere aos empenhos 800241 e 800289, não se vislumbra a necessidade de atuação adicional desta Corte, uma vez que foram anulados e, até o momento, o Ministério do Esporte não informou sobre eventual nova contratação ou pagamentos à empresa Iso Expert Internacional, que havia sido favorecida com a emissão dos mencionados empenhos.

29. Quanto à nota de empenho 2011NE800303, esta unidade técnica, por meio do TC 015.204/2011-1, realizou auditoria com o objetivo de proceder à análise da documentação relativa à Concorrência 01/2010 do Ministério do Esporte e ao contrato dela decorrente, celebrado com a empresa

FSB Comunicação e Planejamento Estratégico. Esse processo encontra-se pendente de apreciação pelo Tribunal. Como a regularidade dessa contratação já foi verificada na referida auditoria, não se verifica a necessidade de adoção de procedimentos adicionais no presente monitoramento.

30.No que toca à contratação da empresa HWC Empreendimentos LTDA, no valor de R\$ 338.982,42, não há nos autos maiores informações que permitam a análise da regularidade da contratação. Ressalte-se, ainda, que consta da peça 22 informação sobre nova contratação dessa mesma empresa pelo Ministério do Esporte, no valor de R\$ 242.563,75, referente à “entrevista coletiva para apresentação do Senhor Edson Arantes do Nascimento – Pelé como embaixador Honorário do Brasil para a Copa do Mundo FIFA 2014”. Também não há maiores informações sobre essa contratação nos autos.

31.Dessa forma, propõe-se a realização de **diligência** junto ao Ministério do Esporte para que encaminhe documentos relativos a essas duas contratações, tais como termo de referência, editais de licitações ou documentos referentes a dispensa ou inexigibilidade de licitações, contratos, atestos e pagamentos. Propõe-se, ainda, a juntada dos documentos recebidos em razão dessa diligência ao novo processo de monitoramento que vier a ser instaurado para o exercício de 2012.

32.Por fim, propõe-se **dar ciência** ao Ministério do Esporte que a celebração de contratos relacionados à Copa do Mundo 2014, como os firmados com as empresas FSB Comunicação e Planejamento Estratégico Ltda. e HWC Empreendimentos Ltda., sem o envio da respectiva informação a este Tribunal nos prazos previamente estabelecidos, contraria a determinação contida no subitem 9.1.1.2 do Acórdão 2998/2009 – Plenário.

1.5 – Assunto 5 – Outros contratos celebrados pelo Ministério do Esporte (peça 18 – Ofício 224/2011/SE-ME, de 13/07/11, peça 22 - Ofício 307/2011/SE-ME, de 25/08/11, peça 27 – Ofício 402/2011/SE-ME, de 26/10/11)

33.Finalmente, registre-se a existência de informações referentes a outras duas contratações do Ministério do Esporte neste processo de monitoramento.

34.A primeira diz respeito à prorrogação do prazo de vigência do Contrato 60/2010 firmado entre o ME e a empresa Calandra Soluções S/A. A análise da regularidade dessa contratação está sendo realizada nos autos do TC 015.990/2010-9, o qual se encontra em fase de audiência de gestores do Ministério do Esporte. Por esse motivo, reputa-se oportuno que a análise desse termo aditivo seja efetuada naqueles autos. Dessa maneira, foi juntada cópia da peça 18 deste processo ao TC 015.990/2010-0 para subsidiar a análise de mérito a ser realizada.

35.A segunda trata do Contrato 14/2011, referente à Campanha “Jogando Junto”, referente à publicidade de utilidade pública que resultou em pagamentos, até o dia 18/10/11, no valor parcial de R\$ 5.858.545,75 a diversas emissoras de televisão, rádios e gráficas. Como não há maiores informações nos autos acerca dessa contratação, propõe-se a realização de diligência junto ao Ministério do Esporte para que encaminhe documentos relativos à contratação, tais como termo de referência, editais de licitação ou documento referentes à sua dispensa ou inexigibilidade, contrato, atestos e pagamentos. Propõe-se, ainda, que os documentos recebidos em razão dessa diligência sejam juntados ao novo processo de monitoramento a ser instaurado para o exercício de 2012.

## **II. Determinações do item 9.1 do Acórdão 1592/2011 – Plenário**

36.Em cumprimento ao item 9.1 e subitens do Acórdão 1592/2011 - Plenário, o Ministério do Esporte encaminhou diversos documentos, a partir de julho de 2011, os quais constam das peças 21, 23, 24, 26 e 33 destes autos.

37.O primeiro documento (peça 21), de 27/7/2011, trata, primeiramente, de resposta ao subitem 9.1.1 que determinava a remessa, até 30/7/2011, de relação contendo a descrição das ações do segundo ciclo de planejamento da Copa 2014, especificando etapas, valores, responsáveis e, especialmente, os respectivos cronogramas das ações.

38. O Ministério do Esporte informou que as ações relacionadas ao segundo ciclo de planejamento estariam sendo finalizadas, por tratarem de temas de grande complexidade. Complementarmente, discriminou as atividades já realizadas referentes aos seguintes temas: segurança, infraestrutura turística, sustentabilidade ambiental, saúde, energia, telecomunicações e plano de promoção do país (peça 21, p. 4-25).

39.Em seguida, destacou que a preparação do evento envolve o cumprimento de diversas etapas, entre as quais se destacam o planejamento, debate e consulta aos órgãos federais envolvidos no evento, alinhamento com as cidades-sede e, eventualmente, interlocução com a FIFA e com o Comitê

*Organizador Brasileiro Ltda. Ressaltou ainda que somente após a conclusão dessas etapas seriam concretizadas as ações dos outros ciclos de planejamento e o Ministério comunicaria esta Corte nos termos determinados e com a devida precisão.*

*40. Por seu turno, o subitem 9.1.2 determinava a remessa bimestral, a partir de 26/08/2011, de relatório de implementação e execução físico-financeira das ações do primeiro, do segundo e do terceiro ciclos de planejamento das ações da Copa do Mundo de 2014. Em resposta, o Ministério informou que se comprometia a enviar os relatórios de implementação e execução das ações. Porém, o encaminhamento da execução físico-financeira dos segundo e terceiro ciclos não seria possível, uma vez que o planejamento desses ciclos ainda não fora finalizado (peça 21, p. 26-27).*

*41. Por fim, o subitem 9.1.3 determinava o encaminhamento quadrimestral, a partir de 26/08/2011, de versão atualizada da Matriz de Responsabilidade abarcando os três ciclos de planejamento, assim como as demais ações essenciais a cargo de estados, municípios e iniciativa privada. Quanto a esse subitem, o ME registrou inicialmente que entre 20 e 25 de julho houve reuniões de monitoramento com todas as cidades-sede para revisão e atualização do instrumento. Consolidadas as informações seria realizada a atualização e assim que finalizadas a etapa de planejamento seriam publicados anexos condizentes ao segundo ciclo de planejamento.*

*42. Adicionalmente, o Ministério alertou sobre a necessidade de convergência de entendimento quanto ao conceito e às diretrizes da Matriz de Responsabilidades. Nesse sentido, registrou que a Matriz “diz respeito à viabilização da execução de ações governamentais necessárias à realização das Competições, sob o regime de mútua cooperação” (peça 21, p.28). Por esse motivo, iniciativas próprias que surgissem no decorrer da organização do evento poderiam não constar do instrumento. Destacou ainda o disposto no inciso VII da Cláusula Quarta da Matriz (peça 21, p. 28), o qual estabelece que outras ações poderão ser executadas pelo signatários, desde que custeadas por receitas provenientes exclusivamente de seus orçamentos próprios, parcerias ou patrocínios. De acordo com o Ministério, esse dispositivo corroboraria as disposições relativas à separação de competências legislativas previstas na Constituição Federal. Essas disposições legitimariam a alegada impossibilidade de prever todas as eventuais ações estaduais, municipais e de iniciativa privada relacionadas à Copa do Mundo quando se tratar de exclusiva responsabilidade e orçamento.*

*43. O segundo documento (peça 23), de 26/8/2011, trata de resposta aos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1592/2011. No que toca ao item 9.1.2, o ME encaminhou relatório de implementação e execução físico-financeira das ações do primeiro ciclo de planejamento. Quanto ao segundo e ao terceiro ciclos afirmou que o planejamento das ações ainda não havia sido finalizado (peça 23, p. 4-20). Quanto ao item 9.1.3, ressaltou que a nova versão da Matriz estaria em fase de elaboração para posterior validação do GECOPA e encaminhamento a esta Corte (peça 23, p. 20-21).*

*44. O documento seguinte (peça 24), de 16/9/2011, trata de atualização das informações relacionadas ao Acórdão 1592/2011 – Plenário (relatório da implementação e execução física-financeira), em razão de monitoramento realizado pelos escritórios locais contratados pelo Ministério do Esporte.*

*45. O quarto documento (peça 26), de 26/10/2011, traz o relatório da implementação e execução física-financeira das ações do primeiro ciclo de planejamento. Quanto às ações do segundo e terceiro ciclos, o ME reiterou que o planejamento dessas ações ainda não havia sido finalizado (peça 26, p. 2-4). O Ministério encaminhou também as ações para revisão da Matriz de Responsabilidades relacionadas a mobilidade urbana, portos e aeroportos, aprovadas pelo GECOPA, mas pendentes de assinatura pelos responsáveis dos diversos entes federativos (peça 26, p. 28-40). Cópias da nova versão da Matriz de Responsabilidades publicada no Diário Oficial da União constam também das peças 28 e 29.*

*46. Finalmente, por meio do documento datado de 20/12/2011 (peça 33) o ME apresentou novo relatório da implementação e execução física-financeira das ações do primeiro ciclo de planejamento e informou que o planejamento das ações do segundo e terceiro ciclos estaria em fase de conclusão (peça 33, p. 2-3).*

#### Análise

*47. No que se refere ao aspecto formal, o Ministério do Esporte cumpriu as determinações exaradas no Acórdão 1592/2011 – Plenário, tendo em vista que encaminhou informações a esta Corte nos prazos previstos nos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1592/2011. Ocorre que, ao se analisar o conteúdo dos documentos encaminhados, observa-se a insuficiência das informações prestadas, bem*

como a ocorrência de reiteração de falhas, as quais já foram motivo de recomendações e alertas ao governo federal, especialmente no que tange ao conteúdo da Matriz de Responsabilidades.

48. O subitem 9.1.1 exigia a especificação das etapas, valores, responsáveis e cronogramas das ações do segundo ciclo de planejamento da Copa 2014. Apenas o primeiro documento (peça 21, p. 4-25), de julho 2011, possuía informações relativas às atividades já realizadas ligadas aos temas segurança, infraestrutura turística, sustentabilidade ambiental, saúde, energia, telecomunicações e plano de promoção do país.

49. Todavia, o conteúdo do documento atendeu apenas em parte o especificado na deliberação desta Corte. Ao descrever as etapas das ações de segurança, o ME limitou-se a discorrer sobre as diretrizes e os eixos da política de segurança e, dentro destes, apenas mencionou as ações que serão desenvolvidas, sem detalhá-las em etapas, valores, responsáveis e cronogramas. Como exemplo, na área de segurança de fronteiras, apenas citou a ação de “estrutura e organização para entrada e saída de pessoas do território nacional”, dentro do item “Política de imigração”, sem especificar as etapas dessa ação, os recursos monetários envolvidos e o cronograma de sua implementação (peça 21, p. 4-6). Como responsável, citou apenas o Ministério da Justiça, sem maiores detalhamentos. No item cronograma, mencionou fatos já ocorridos e os próximos passos do planejamento, sem especificar datas ou prazos. Nos demais itens observam-se as mesmas lacunas e inconsistências (peça 21, p 7-25).

50. Os documentos enviados pelo ME nos meses seguintes se limitaram a informar que o planejamento das ações do segundo ciclo não havia sido finalizado. Por meio do último documento, de 20/12/2011, o ME informou que tal planejamento estaria em fase de conclusão. Cumpre registrar que em 2/2/2011 o Ministério também afirmou que o planejamento de tais ações estava em fase de finalização (TC 023.291/2010-9, fl. 164). Ou seja, quase um ano depois, ainda não há disponibilização de informações concretas sobre o andamento e/ou a conclusão das ações do segundo ciclo de planejamento no que se refere a cronogramas, responsáveis e valores.

51. Já o subitem 9.1.2 determinava o encaminhamento de relatório da implementação e execução físico-financeira das ações do primeiro, do segundo e do terceiro ciclos de planejamento das ações da Copa do Mundo de 2014. Até o momento o Ministério do Esporte encaminhou apenas informações sobre ações do primeiro ciclo (estádios, mobilidade urbana, portos e aeroportos), tendo em vista que o planejamento das ações do segundo e do terceiro ciclos ainda não foi finalizado.

52. Considera-se que o ME vem cumprindo a determinação dos subitens mencionados de maneira insuficiente, uma vez que não há informações detalhadas sobre o andamento das ações do segundo e terceiro ciclo, não sendo possível a realização do acompanhamento da execução físico-financeira das referidas ações, conforme dispõe o item 9.1.2 do Acórdão 1592/2011-Plenário.

53. Nesse sentido, propõe-se **dar ciência** ao Ministério que os documentos já encaminhados em cumprimento aos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 1592/2011 – Plenário não contêm todas as informações solicitadas nas deliberações supracitadas, com destaque para a especificação das ações contidas em cada um dos ciclos de planejamento, os responsáveis pela execução de cada uma delas, os prazos previstos e cumpridos para a execução de cada etapa/fase (cronogramas) e os respectivos valores previstos/empenhados/pagos, a fim de possibilitar o acompanhamento da execução físico-financeira de cada ação.

54. Por fim, o subitem 9.1.3 determinava o envio quadrimestral de versão atualizada da Matriz de Responsabilidades contendo todas as ações necessárias para a realização da Copa do Mundo de 2014. Quanto a esse subitem, observa-se que apesar de o Ministério do Esporte ter encaminhado nova versão da Matriz, a insuficiência das informações contidas nesse instrumento configura o descumprimento de orientações deste Tribunal, o que representa riscos à transparência e à execução das ações relacionadas à Copa do Mundo de 2014.

55. A nova versão da Matriz de Responsabilidades ainda se limita às ações do primeiro ciclo de planejamento, relacionadas a estádios, mobilidade urbana, aeroportos e portos. Essa situação decorre da interpretação restritiva adotada pelo Ministério, que alegou a “necessidade de convergência de entendimento” quanto ao conceito e às diretrizes da Matriz.

56. Esse assunto enseja uma análise particular. Nesse sentido, não merece prosperar a tese defendida pela Pasta Ministerial de que a Matriz diz respeito exclusivamente à viabilização da execução de ações governamentais necessárias às realizações do evento, sob o regime de mútua cooperação. Tampouco é aceitável a informação outrora prestada no sentido de que a inclusão de ações na matriz estaria sujeita a avaliação que considerasse a necessidade de cooperação entre os entes federativos, a

relevância dos projetos individuais, a natureza da ação e, principalmente, a conveniência do Poder Executivo (TC 023.291/2010-9, fl. 165).

57. A relação de accountability e a transparência tornam-se prejudicadas a partir dessa conceituação restritiva. Conforme ressaltado no voto condutor do Acórdão 1592/2011 – Plenário, não há como o ente gerenciador se desincumbir do ônus do controle das ações relacionadas ao evento:

a predisposição em não contemplar todos os gastos em um único documento consolidado representa uma prévia assunção às cegas dos riscos envolvidos para a realização bem sucedida do Mundial. A gerência de um projeto demanda, necessariamente, o conhecimento dos cronogramas críticos e o dimensionamento dos controles necessários à mitigação dos riscos. **Não vejo como tratar desse fluxo de informações sem uma ciência ampla de todas as ações envolvidas no processo, sejam elas a cargo dos Municípios, sejam de responsabilidade dos Estados, sejam elas incumbência da União.**

58. Conforme já destacado por esta unidade técnica nos autos do TC 023.291/2010-9, esse entendimento restritivo acerca do conteúdo da Matriz de Responsabilidades gera riscos para a execução do evento. Sem o prévio estabelecimento na Matriz, é possível que diversas ações essenciais não previstas antecipadamente venham a ser definidas com a proximidade da Copa do Mundo de 2014 de forma a elevar demasiadamente os custos anteriormente planejados. Além disso, corre-se o risco de a União ser demandada a arcar com custos adicionais em face de possível alegação de incapacidade dos estados e municípios para cumprirem os compromissos imprescindíveis à realização do evento.

59. Naquela oportunidade asseverou-se também que a Matriz de Responsabilidades pode configurar um importante instrumento de proteção a tais riscos. Com a definição prévia e instrumentalização de ações de todos os ciclos de planejamento na Matriz, a União pode se resguardar ao estabelecer limites de atuação tanto em relação às ações e aos projetos quanto em relação aos valores a serem desembolsados. Além disso, não há que se fazer distinção entre os gastos. Mesmo em casos em que a competência seja exclusiva da União, as ações devem estar discriminadas para que haja definição clara dos limites de atuação desse ente federativo.

60. Ademais, não se verifica a aplicabilidade da alegada repartição de competências prevista nos art. 21 e seguintes da Constituição Federal ao presente caso para justificar a inclusão apenas de medidas conjuntas. A análise da própria Matriz vigente no momento é suficiente para derrubar essa tese, uma vez que se constata que os gastos em obras de aeroportos e portos presentes no instrumento são de competência exclusiva da União. Dessa forma, o argumento de que as demais ações contendo gastos exclusivos da União não devem ser incluídos na Matriz não merece prosperar.

61. O Acórdão 2101/08 – Plenário já possuía disposição no sentido de que a Matriz de Responsabilidades abarcasse todas as ações relacionadas a grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo de 2014, independentemente de tratarem de medidas conjuntas entre os entes federativos, como alegado pelo ME:

“9.3. recomendar ao Poder Executivo Federal, por meio de sua Casa Civil, que doravante:

9.3.1 canalize esforços, a partir de medidas articuladas e coordenadas pela União com os demais entes governamentais, e, no plano federal, entre os Ministérios do Esporte, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Justiça, da Saúde e da Casa Civil, sem prejuízo de outras articulações identificadas como prioritárias, no sentido de definir, **com a antecedência e o realismo necessários, a matriz de responsabilidades de todos entes governamentais e privados**, contemplando as estimativas de gastos, cronogramas de aplicação de recursos, enfim, todas as estratégias para que o Brasil, possa honrar os compromissos firmados por meio das "Cartas de Garantia" quando da escolha do País para sediar eventos esportivos de magnitude similar aos Jogos Pan-americanos, bem como **disponibilizar à sociedade, ao final do evento, demonstrações financeiras dos gastos realizados por todos os responsáveis, públicos e privados**”

62. Além disso, a Instrução Normativa TCU 62, de 26/5/2010, também estabelece no seu art 2º o dever de o Ministério do Esporte encaminhar ao Tribunal as matrizes de responsabilidades contemplando todos os compromissos assumidos no caderno de encargos da Copa do Mundo de 2014 e conter a definição das atribuições da União, dos Estados e dos Municípios, sejam medidas conjuntas ou próprias dos entes federativos.

63. Dessa forma, não há como se acatar a interpretação proposta pelo Ministério no sentido de que a Matriz deve abarcar apenas ações que envolvam medidas conjuntas dos diversos entes federativos.

64. Do exposto, constata-se a insuficiência de informações prestadas, bem como a ocorrência de reiteração de falhas, apesar do cumprimento no que toca ao aspecto formal das determinações contidas nos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3.

65. Impende lembrar que tais determinações tiveram origem na análise do cumprimento das seguintes determinações proferidas em despacho do relator Ministro Valmir Campelo, em 23/11/2010, nos autos do TC 023.291/2010-9:

I – determinar, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, preliminarmente ao Ministério do Esporte, na condição de coordenador do Comitê Gestor para a Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA 2014), que, no prazo de 30 (trinta) dias:

a) defina e envie a este Tribunal, por meio da Secretaria Geral de Controle Externo, cronograma com descrição das áreas a serem ainda incluídas na matriz de responsabilidades, a exemplo de hotelaria, segurança e telecomunicações;

b) fixe prazo certo para a assinatura da matriz de responsabilidades completa, com a relação de todas as intervenções essenciais para atendimento integral das garantias oferecidas à FIFA e para a realização da Copa do Mundo de 2014, com as respectivas indicações dos entes responsáveis e dos valores envolvidos, nos termos do Acórdão nº 2.101/2008-TCU-Plenário e da Instrução Normativa TCU nº 62/2010;

c) implemente mecanismos de acompanhamento que contemplem informações completas e atualizadas de todos os gastos relacionados à Copa do Mundo de 2014, no âmbito dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal;

66. Quando daquela análise (TC 023.291/2010-9, fls. 172/173), realizada em 06/05/2011, observou-se que o Ministério não cumprira adequadamente as determinações. Porém, em vez de reiterá-las de plano, entendeu-se oportuno conceder prazo até o mês de maio de 2011, para então verificar se o Ministério do Esporte cumpriu a meta de identificar as diversas ações dos diversos ciclos de planejamento. Isso porque a Pasta Ministerial havia informado que os projetos relativos a diversos temas do segundo ciclo de planejamento estavam em fase de finalização e que havia intenção de concluir a identificação de ações complementares nas áreas de segurança, infraestrutura turística e sustentabilidade ambiental até o dia 30/6/2011.

67. O prazo indicado pelo Ministério do Esporte foi ultrapassado e não foram indicadas ações concretas que indicassem o cumprimento das determinações contidas no despacho supramencionado. Pelo contrário, o Ministério do Esporte não tem cumprido, de forma integral, as orientações deste Tribunal no sentido de definir a Matriz de Responsabilidades que englobe de forma completa as diversas ações essenciais a cargo de todos os órgãos federais e demais entes federativos relacionados aos preparativos para a Copa do Mundo de 2014.

68. Nesse sentido, faz-se necessário **reiterar as determinações** contidas no despacho do relator Ministro Valmir Campelo, proferido em 23/11/2010, nos autos do TC 023.291/2010-9, sob a pena de aplicação da sanção prevista no art. 58, inc. VII, da Lei 8.443/92.

69. Porém, dada a impossibilidade de fixar prazo certo para a assinatura da Matriz de Responsabilidades, conforme alegado pelo Ministério do Esporte nos autos do TC 023.291/2010-9, propõe-se o ajuste da redação da determinação contida na alínea “b” do despacho para que vigore nos seguintes termos:

b) atualize a matriz de responsabilidades a fim de que o documento passe a discriminar todas as intervenções essenciais para a realização da Copa do Mundo de 2014, tanto aquelas de exclusiva responsabilidade da União quanto aquelas que envolvam compromissos de outros entes federados ou entidades privadas, incluindo as respectivas indicações dos órgãos/entidades responsáveis e dos valores envolvidos, nos termos do Acórdão 2.101/2008-Plenário e da Instrução Normativa TCU 62/2010;

70. Cabe mencionar que esta Corte prolatou o Acórdão 3134/2011-Plenário, em decorrência de levantamento coordenado pela Adplan/Segecex (TC 028.253/2011-6), o qual, no item 9.5, determinou ao ME que apresentasse, em trinta dias a partir da ciência, esclarecimentos quanto ao seguinte:

9.5.1. limitação da matriz de responsabilidades às ações do primeiro ciclo e desatualizada no que se refere a prazos e valores de todas as obras dos estádios, o que prejudica a sua utilização como instrumento de planejamento e controle das ações preparatórias para a Copa do Mundo de 2014;

9.5.2. não inclusão das obras do entorno e de acessibilidade aos estádios, relativas ao segundo e terceiro ciclos de planejamento, bem como das ações relacionadas aos diversos órgãos e entidades

federais envolvidos nos preparativos do evento, conforme dispõe o parágrafo único do art. 2º da IN/TCU nº 62, de 26 de maio de 2010;

9.5.3. esclarecer se as obras não constantes da Resolução nº 2/2011 do Grupo Executivo da Copa do Mundo – GECOPA, que aprovou a revisão das ações previstas para o Mundial nas áreas de mobilidade urbana, portos e aeroportos, foram ou não excluídas da matriz de responsabilidades;

71.A análise a ser realizada sobre os esclarecimentos a serem prestados pelo ME sobre o assunto poderão trazer novos elementos, mas não elidirá o fato de que o ministério não incluiu, até o presente momento, todas as ações relacionadas com a Copa de 2014 na Matriz de Responsabilidades. Por isso, o Acórdão 3134/2011-Plenário não impede o prosseguimento deste processo e não invalida as propostas de encaminhamento apresentadas nesta instrução, haja vista a necessidade de se reiterar as determinações proferidas no despacho do relator Ministro Valmir Campelo, em 23/11/2010, nos autos do TC 023.291/2010-9 (peça 3, p.42-45), conforme já mencionado no item 69.

### **CONCLUSÃO**

72.O presente processo cuidou do monitoramento das ações do Ministério do Esporte relacionadas à Copa do Mundo de 2014 no exercício de 2011, bem como da verificação do cumprimento das determinações contidas no Acórdão 1592/2011 – Plenário, em face do apensamento do TC 023.291/2010-9.

73.No que toca as ações do Ministério do Esporte no ano de 2011, foram verificadas diversas contratações que deverão ser analisadas em processos específicos ou no processo de monitoramento a ser instaurado em 2012, conforme detalhado nesta instrução.

74.Quanto às determinações contidas no Acórdão 1592/2011 – Plenário, observou-se que o Ministério do Esporte vem cumprindo-as apenas de maneira formal. Assim, observou-se a necessidade de reiteração de determinações contidas no despacho do relator Ministro Valmir Campelo, proferido em 23/11/2010, nos autos do TC 023.291/2010-9.

75.Por fim, registre-se que o presente processo cumpriu a finalidade relacionada ao monitoramento das ações do Ministério do Esporte e das determinações contidas no Acórdão 1592/2011 – Plenário. Nesse sentido, propõe-se a abertura de novo processo para prosseguimento dos referidos monitoramentos no exercício de 2012 e o apensamento dos presentes autos àquele.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante o exposto, submetemos os autos ao gabinete do Ministro-Relator, via Adplan, nos termos da Msg Adplan 5/2011, propondo:

I- a realização de diligência junto ao Ministério do Esporte, com fulcro no art. 11, da Lei 8.443/92, para que encaminhe, no prazo de 15 dias, termo de referência, edital da licitação ou documentos referentes a dispensa ou inexigibilidade, termo de contrato, pareceres técnicos e jurídicos, atestos, pagamentos, e outros documentos que considerar relevantes relativos:

a) às duas contratações da empresa HWC Empreendimentos LTDA, no exercício de 2011, nos valores de R\$ 338.982,42 e R\$ 242.563,75; (item 31)

b) ao Contrato 14/2011, referente à Campanha “Jogando Junto”; (item 35)

II - a juntada dos documentos recebidos em razão dessas diligências ao novo processo de monitoramento que vier a ser instaurado para o exercício de 2012; (itens 31 e 35)

III - dar ciência ao Ministério do Esporte que:

a) a celebração de contratos relacionados à Copa do Mundo 2014, como os firmados com as empresas FSB Comunicação e Planejamento Estratégico Ltda. e HWC Empreendimentos Ltda., sem o envio da respectiva informação a este Tribunal nos prazos previamente estabelecidos, contraria a determinação contida no subitem 9.1.1.2 do Acórdão 2998/2009 – Plenário; (item 32)

b) os documentos até agora encaminhados por esse ministério em cumprimento aos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 1592/2011 – Plenário não contêm todas as informações solicitadas nas deliberações supracitadas, com destaque para a especificação das ações contidas em cada um dos ciclos de planejamento, os responsáveis pela execução de cada ação, os respectivos prazos previstos e cumpridos para a execução de cada etapa/fase (cronogramas) e os valores previstos/empenhados/pagos em cada uma delas, a fim de possibilitar o acompanhamento da execução físico-financeira de cada ação; (item 53)

*IV - determinar, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, ao Ministério do Esporte, na condição de coordenador do Comitê Gestor para a Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA 2014), que, no prazo de 30 (trinta) dias: (item 68)*

*a) defina e envie a este Tribunal, por meio da Secretaria Geral de Controle Externo, cronograma com descrição das áreas a serem ainda incluídas na matriz de responsabilidades, a exemplo de hotelaria, segurança e telecomunicações;*

*b) atualize a matriz de responsabilidades a fim de que o documento passe a discriminar todas as intervenções essenciais para a realização da Copa do Mundo de 2014, tanto aquelas de exclusiva responsabilidade da União quanto aquelas que envolvam compromissos de outros entes federados ou entidades privadas, incluindo as respectivas indicações dos órgãos/entidades responsáveis e dos valores envolvidos, nos termos do Acórdão 2.101/2008-Plenário e da Instrução Normativa TCU 62/2010;*

*c) implemente mecanismos de acompanhamento que contemplem informações completas e atualizadas de todos os gastos relacionados à Copa do Mundo de 2014, no âmbito dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal;*

*V - encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.*

*VI - apensar os presentes autos ao TC a ser autuado para o monitoramento das ações relacionadas à Copa do Mundo de 2014, no exercício de 2012.*

3. Feitos os registros próprios dos processos afetos à Copa do Mundo de 2014, o Serviço de Coordenação de Redes de Controle e a Secretaria Adjunta de Planejamento e Métodos não fizeram qualquer ressalva à proposta da 6ª Secex (Peças 39 e 40).

4. Registro, por oportuno, que posteriormente à elaboração da última peça instrutiva, o Ministério do Esporte encaminhou relatório da implementação e execução físico-financeira de cada uma das obras previstas no 1º ciclo da matriz de responsabilidades (Peça 41 dos correntes autos).

É o relatório.

## VOTO

Em apreciação, monitoramento constituído para dar continuidade à fiscalização das ações gerenciais a cargo do Ministério do Esporte (ME), em 2011, com vistas a viabilizar a realização bem sucedida da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

2. No processo de acompanhamento do ano anterior, o Tribunal determinou ao Ministério do Esporte, o seguinte (Acórdão 1.592/2011-Plenário):

9.1. determinar à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal, que encaminhe a este Tribunal:

9.1.1. até o dia 30/7/2011, relação contendo a descrição das ações do segundo ciclo de planejamento da Copa 2014, especificando etapas, valores, responsáveis e, especialmente, os respectivos cronogramas das ações;

9.1.2. bimestralmente, com primeira remessa em 26/8/2011, em complemento às informações enviadas em razão do item 9.1.3.2 do Acórdão 2998/2009 – Plenário, relatório da implementação e execução físico-financeira das ações do primeiro, do segundo e do terceiro ciclos de planejamento das ações da Copa do Mundo de 2014, contendo obrigatoriamente informações relacionadas a etapas planejadas e executadas, recursos previstos e executados, responsáveis e cronogramas;

9.1.3. quadrimestralmente, com primeira remessa em 26/8/2011, com fundamento no art. 2º da IN/TCU 62, de 26/5/2010, e no item 9.3.1 do Acórdão 2101/2008 – Plenário, versão atualizada da Matriz de Responsabilidades que contenha todas as ações necessárias para a realização da Copa do Mundo de 2014, abarcando os três ciclos de planejamento estabelecidos, assim como as demais ações essenciais a cargo de estados, municípios e iniciativa privada;

3. Já no Acórdão 2.998/2009-Plenário, esta Corte demonstrou preocupação quanto ao conhecimento de todas as avenças relacionadas com o evento Copa do Mundo de 2014. Determinou-se ao ME:

9.1.1.1. encaminhe ao Tribunal, tão-logo firmado, o termo do contrato que decorrer da Concorrência n.º 02/2009 e os documentos relacionados, em especial o cronograma dos serviços a serem prestados;

9.1.1.2 encaminhe bimestralmente a este Tribunal, com primeira remessa até 26 de fevereiro de 2010, relação das licitações, dispensas e inexigibilidades, bem como contratos, convênios ou instrumentos congêneres realizados ou em andamento no âmbito dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014, indicando objeto, valor, beneficiário, e cidade-sede contemplada, se for o caso;

9.1.1.3. disponibilize, quando estiver em operação, acesso ao SIG (Sistema de Informações Gerenciais) para consulta por servidores deste Tribunal;

4. Neste acompanhamento relativo ao exercício de 2011, abordou-se, primordialmente, o cumprimento das decisões prolatadas por esta Corte nos acompanhamentos anteriores, em dois focos bem delineados de exames: o primeiro, concernente à avaliação de conformidade das avenças pactuadas pelo Ministério do Esporte em suas ações de gerenciamento e coordenação dos preparativos para a Copa; o segundo, em face das determinações e alertas já empreendidos pelo Tribunal, voltado à apreciação da tempestiva atualização da matriz de responsabilidade, bem como do acompanhamento realizado pelo Ministério do Esporte, atinente ao andamento de cada uma das ações listadas naquele documento.

5. Tratarei de cada abordagem em específico.

II

6. A última atualização da matriz de responsabilidades do Mundial de 2014, feita em setembro de 2011, ainda não registra qualquer referência sobre o segundo e terceiro ciclos de providências a serem tomadas até o início dos jogos. Também existem ações relativas ao primeiro ciclo de planejamento ainda ausentes no documento.

7. Como se sabe, o primeiro ciclo envolve a infraestrutura de base, compreendendo os estádios, mobilidade urbana, portos e aeroportos. No segundo – cuja estimativa inicial de término pelo Ministério do Esporte era até 30/6/2011 – abrangem-se as previsões quanto aos serviços complementares, de maturação mais curta, como segurança, hotelaria, sustentabilidade ambiental, saúde, energia e comunicações. O terceiro ciclo refere-se a ações de operação imediata, a serem executadas pouco tempo antes das competições, como é o caso dos trâmites alfandegários e do check-in nos aeroportos.

8. No voto condutor do Acórdão 1.592/2011-Plenário, já me preocupava com a ausência, na matriz, de todas as ações necessárias para a realização do evento. Discorri que a consolidação das providências indispensáveis à realização do Mundial é um norte de planejamento imprescindível para uma avaliação criteriosa das ações ainda faltantes para a Copa, assim como do prazo crítico para implementá-las.

9. Embora tenham ocorrido avanços significativos, com a atualização do primeiro ciclo da matriz publicado em outubro de 2011, algumas ações essenciais continuam ausentes, como são os casos de algumas obras do entorno dos estádios de futebol, a constar como pré-requisito para o regular repasse de recursos oriundos dos financiamentos do BNDES. São condições contratuais para a manutenção do fluxo financeiro para a construção dos estádios. O TCU já alertou para essas necessidades, nos Acórdãos 1.999/2011, 1.794/2011, 2.000/2011 e 251/2012, todos do Plenário.

10. Em contraponto, o ME ponderou sobre a necessidade de convergência de entendimento quanto ao conceito e às diretrizes da Matriz de Responsabilidades. Segundo a Pasta Ministerial, a matriz *"diz respeito à viabilização da execução de ações governamentais necessárias à realização das Competições, sob o regime de mútua cooperação"*. As iniciativas próprias que surgissem no decorrer da organização do evento poderiam não constar do instrumento, porque *"outras ações poderiam ser executadas pelos signatários"*. Assim, por impossibilidade prática, não haveria como prever todas as eventuais ações estaduais, municipais e de iniciativa privada relacionadas à Copa do Mundo, quando se tratar de exclusiva responsabilidade dos entes Municipais e Estaduais.

11. Com relação ao segundo ciclo, o Ministério do Esporte relata que *"as ações relacionadas ao segundo ciclo de planejamento estão sendo finalizadas, por se tratar de temas de grande complexidade"*. Prossegue que a preparação do evento envolve o cumprimento de diversas etapas, entre as quais se destacam o planejamento, debate e consulta aos órgãos federais envolvidos, alinhamento com as cidades-sede e, eventualmente, tratativas com a FIFA. Somente após a conclusão dessas etapas é que seriam concretizadas as ações dos outros ciclos de planejamento.

12. Não foi informado qualquer prazo último a ser perseguido para a consecução do segundo ciclo de planejamento.

13. Nesse cenário, sem rodeios, a tônica do ME é a seguinte: não se faz necessário que a matriz de responsabilidades conceba absolutamente todas as ações e gastos necessários para a realização dos jogos; e a disponibilização de um cronograma crítico a ser perseguido para a apresentação das providências relativas ao segundo ciclo não se fazem tão urgentes.

14. A visão apresenta alguma recalcitrância com relação aos alertas e recomendações já veiculados pelo TCU.

15. Em avaliação do assunto, exponho, com mais vagar, a lógica de atuação do Tribunal no que se refere à dinâmica deste procedimento. Um viés dessas possíveis contribuições de controle é subsidiar os gestores com informações úteis para o cumprimento de suas metas, imiscuindo-se em cada

gargalo do mapa de processos capaz de interferir negativamente na economicidade, eficiência e eficácia dos programas de governo.

16. Nesse diapasão, o Tribunal recomendará a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho. Empreendem-se alertas e apontam-se medidas tendentes a incrementar o processo de gestão, considerando os seus múltiplos aspectos, inclusive no que se refere ao acompanhamento gerencial para a consecução de metas previamente estabelecidas e necessárias ao sucesso de determinada ação de governo. Tal instrumental é uma relevante atribuição constitucional do controle externo.

17. Isso temos feito.

18. O planejamento, em sua essência técnica, envolve o estabelecimento de objetivos bem definidos e metas adequadamente delineadas em um mapeamento de ações, capazes de nortear o administrador sobre o caminho crítico de providências e prazos a cumprir. Torno a repetir, tal qual em outras oportunidades, que a matriz deve ser essa bússola gerencial. Se não o for, que se crie alguma.

19. E não importa que as ações estejam a cargo da União, dos Estados ou dos Municípios. Interessa se se trata ou não de ação crítica para a realização do evento. Ao Ministério, como gerenciador e articulador dessas ações, urge conhecer o criticismo e a imprescindibilidade de cada providência, para viabilizar a priorização de seus acompanhamentos. Com aquela Pasta estão as rédeas executivas para a realização da Copa.

20. Situação diferente é a relativa à transparência e à viabilização do controle. Como princípio de envergadura constitucional, a publicidade é prerrogativa de legalidade de todas as ações de governo. Como já desenhei em outras oportunidades, a matriz de responsabilidades completa é o documento que viabiliza a disponibilização à sociedade, no decorrer e ao final do evento, de todas as demonstrações financeiras dos gastos realizados. Representa um indispensável requisito de controle. Isso é o *accountability* dos gastos em sua essência. A sociedade tem o direito de saber, em detalhes, o quanto foi e o quanto será gasto com a Copa. E o poder público tem o dever de apresentar os demonstrativos.

21. Até mesmo para evitar dispensas de licitação justificadas pela urgência de uma ou outra ação alegadamente não conhecida. Ou ainda, a assunção, pelos cofres da União, de providências não tomadas pelos parceiros estaduais ou municipais, tal qual ocorreu nos jogos Panamericanos de 2007.

22. Isso considerado, quando apurada incongruência de determinado ato ou ação em sua esfera jurisdicional, o Tribunal assinará prazo aos responsáveis para que adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, como regra do art. 45 da Lei 8.443/92. Tendo em vista as determinações anteriores desta Corte, no que concerne à necessária observância do princípio constitucional da transparência, já existiriam elementos para apenação dos gestores, nos moldes do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92, ou seja, aplicação de multa pecuniária por descumprimento de decisão do Tribunal.

23. Levando em conta, porém, a recente reformulação do quadro diretivo do ME, ajuízo como mais adequado – e porque não, justo – empreender nova determinação ao Ministério do Esporte, autorizando desde já, a 6ª Secex a proceder às audiências por eventual descumprimento desta nova decisão, no âmbito do acompanhamento a ser realizado em 2012.

24. Deve-se determinar, ainda, com base no art. 251, caput, do Regimento Interno do Tribunal, que se promova a atualização da matriz de responsabilidades, a fim de que o documento passe a discriminar todas as intervenções essenciais para a realização da Copa do Mundo de 2014, tanto aquelas de exclusiva responsabilidade da União, quanto aquelas que envolvam compromissos de outros entes federados ou entidades privadas, incluindo as respectivas indicações dos órgãos/entidades responsáveis e dos valores envolvidos, nos termos do Acórdão 2.101/2008-Plenário e da Instrução Normativa TCU 62/2010.

25. Igualmente, no que se refere ao segundo ciclo da matriz, adequado que se determine a apresentação de cronograma, com descrição das etapas, prazos e metas, para a publicação das providências afetas a essa etapa do planejamento, em cada uma de suas áreas de intervenção, a exemplo de hotelaria, segurança e telecomunicações.

26. Ênfase que segundo as previsões do ME – ainda no início do último ano – o primeiro ciclo da matriz estaria finalizado até 2010; o segundo ciclo em 2011 e o terceiro estaria em plena discussão neste ano, como previsão de término para 2013. Como se vê, existem atrasos, no que se refere ao término dessas previsões estratégicas. Um alerta ao Ministério do Esporte deve ser empreendido.

### III

27. No atinente ao conhecimento desta Corte de todos os contratos, convênios e ajustes que tenham relação com o evento Copa do Mundo de 2014, em cumprimento à determinação prolatada no âmbito do Acórdão 2.998/2009-Plenário, a 6ª Secex verificou que há empenhos em ação orçamentária específica para a realização do Mundial que não correspondiam a qualquer informação prestada pelo Ministério do Esporte. Existiam avenças em execução não noticiadas diretamente pelo ME, só conhecidas mediante diligências.

28. Em face disso, a 6ª Secex propõe ciência ao Ministério do Esporte acerca do inadimplemento do Acórdão 2.998/2009 por aquela Pasta. Vou um pouco mais além. Após reiteração do disposto no item 9.1.1.2 da nominada decisão, adequado notificar o ME que novo descumprimento da deliberação pode redundar na aplicação de multa aos responsáveis, tal qual estabelece o art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92.

29. No que tange ao escrutínio da conformidade das contratações ainda vigentes relacionadas ao Mundial de 2014, concordo com o encaminhamento proposto pela unidade.

30. O Contrato 01/2011, já extinto, pactuado com a Fundação Getúlio Vargas para monitorar os projetos para a realização da Copa de 2014, no valor de R\$ 10 milhões, tendo em vista o noticiado em acompanhamentos anteriores, está sendo tratado no TC 004.334/2012-4.

31. Já a contratação relativa ao Apoio e Gerenciamento para Organização da Copa, pactuada com o "Consórcio Copa 2014", no valor atualizado de R\$ 24.106.892,00, vem sendo tratada no TC 010.544/2011-9, em monitoramento próprio, instaurado em cumprimento ao Acórdão 842/2011-Plenário.

32. Sobre as demais pactuações conhecidas após diligências ao Ministério do Esporte, também concordo que não existe prejuízo de avaliá-las no processo de acompanhamento a ser realizado em 2012. Tendo em vista as diligências ainda necessárias para o deslinde do feito – e em harmonia com o dever da tempestiva prestação jurisdicional desta Corte, ainda mais quando se trata de assuntos afetos à Copa do Mundo de 2014 – aguardar tais providências, nesta oportunidade, só iria atrasar o juízo das demais questões afetas a estes autos.

### IV

33. Estando os autos com instrução conclusa, o Ministério do Esporte acostou documento com as últimas informações sobre o andamento e estágio de execução de cada empreendimento disposto no primeiro ciclo da matriz de responsabilidades para a Copa, o que fiz constar do relatório que antecede este voto.

34. Tendo em vista a relevância da informação para os fins gerenciais daquela Pasta, e conhecida a extinção do contrato com a FGV para monitorar os projetos para a realização da Copa, proponho determinar à 6ª Secex que examine os instrumentos utilizados pelo Ministério do Esporte para confrontação da fidedignidade dos dados informados pelos Estados quanto ao percentual de execução dos empreendimentos, bem como da data prevista para a conclusão de cada obra.

V

35. Finalmente, em conjunto com as determinações, diligências e notificações propostas, adequado que se encaminhe cópia do inteiro teor desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério do Esporte e à Casa Civil da Presidência da República, como também a todos os órgãos envolvidos no controle das ações voltadas à realização do Mundial.

Ante ao exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de março de 2012.

**VALMIR CAMPELO**  
Ministro-Relator

## ACÓRDÃO Nº 563/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.439/2011-6.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Monitoramento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Órgão: Ministério do Esporte
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 6ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-6).
8. Advogado constituído no autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento instaurado com o objetivo de dar continuidade à fiscalização das atividades de gerenciamento das ações relativas à Copa do Mundo de Futebol de 2014 no âmbito do Ministério do Esporte, no exercício de 2011.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério do Esporte, com base no art. 45, caput, da Lei 8.443/92, que:

9.1.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, atualize a matriz de responsabilidades, a fim de que o documento passe a discriminar todas as intervenções essenciais para a realização da Copa do Mundo de 2014, tanto aquelas de exclusiva responsabilidade da União, quanto aquelas que envolvam compromissos de outros entes federados ou entidades privadas, fazendo constar as respectivas indicações dos órgãos/entidades responsáveis e valores envolvidos, nos termos do Acórdão 2.101/2008-Plenário e da Instrução Normativa TCU 62/2010, incluindo, necessariamente, as intervenções relativas à acessibilidade dos estádios, tidas como pré-requisitos de desembolso nos contratos de financiamento dos estádios pactuados com o BNDES;

9.1.2. no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, apresente o cronograma com descrição das etapas, prazos e metas para a publicação do segundo ciclo da matriz de responsabilidades em cada uma das áreas de ação de planejamento, a exemplo de hotelaria, segurança e telecomunicações;

9.2. reiterar ao Ministério do Esporte, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, determinação contida no item 9.1.1.2 do Acórdão 2.998/2009-Plenário, quanto ao encaminhamento bimestral a este Tribunal da relação das licitações, dispensas e inexigibilidades, bem como dos contratos, convênios ou instrumentos congêneres realizados ou em andamento no âmbito dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014, indicando objeto, valor, beneficiário, e cidade-sede contemplada, se for o caso, alertando que novo descumprimento desta decisão, como também da constante do item 9.1 supra, pode redundar na apenação dos responsáveis, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92;

9.3. alertar o Ministério do Esporte quanto ao atraso na elaboração de cada um dos ciclos estratégicos da matriz de responsabilidades para os jogos, o que pode comprometer a viabilização de ações tempestivas e essenciais ao início e bom andamento do Mundial de 2014;

9.4. diligenciar ao Ministério do Esporte, com base no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresente termo de referência, edital de licitação ou documentos correspondentes à dispensa ou inexigibilidade de licitação, termo de contrato, pareceres técnicos e jurídicos, atestos, pagamentos, e outros documentos que considerar relevantes relativos às duas contratações da empresa HWC Empreendimentos Ltda, no exercício de 2011, nos valores de R\$ 338.982,42 e R\$ 242.563,75, bem como ao Contrato 14/2011, referente à Campanha "Jogando Junto";

9.5. dar ciência ao Ministério do Esporte que permanecem válidas as determinações constantes dos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.512/2011-Plenário;

9.6. determinar à 6ª Secex que, em autos específicos, dê continuidade ao acompanhamento das atividades de gerenciamento das ações relativas à Copa do Mundo de 2014 no âmbito do Ministério do Esporte, relativo ao exercício de 2012, onde, dentre outros exames que entender necessários, a unidade deverá:

9.6.1. avaliar a eficácia dos instrumentos utilizados pelo Ministério do Esporte para confrontação da fidedignidade dos dados informados pelos Estados quanto ao percentual de execução dos empreendimentos, bem como da data prevista para a conclusão de cada ação disposta na matriz de responsabilidades;

9.6.2. verificar o adequado cumprimento das determinações emanadas no item 9.1 e reiteradas no item 9.2 deste acórdão, autorizando-se, desde já, as audiências necessárias em face de eventual descumprimento da decisão, a serem empreendidas no processo de acompanhamento referente ao exercício de 2012;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam:

9.7.1. ao Ministério do Esporte e à Casa Civil da Presidência da República;

9.7.2. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.7.3. à Controladoria-Geral da União;

9.7.4. 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; e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.8. apensar os presentes autos ao processo a ser constituído, em cumprimento ao item 9.6 desta deliberação.

10. Ata nº 8/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/3/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0563-08/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VALMIR CAMPELO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,  
Senhores Ministros,  
Senhor Procurador-Geral,

Inicialmente, congratulo-me, mais uma vez, com o eminente Ministro Valmir Campelo pelo empenho e percuciência com que tem tratado os processos relativos à Copa do Mundo de Futebol, no âmbito deste Tribunal.

2. Gostaria de ressaltar que me alinho, também, com o nosso decano, quando expressa sua preocupação pelas deficiências no processo de planejamento das ações para a Copa do Mundo de 2014, uma vez que importantes áreas para a realização do evento ainda não se encontram inseridas na matriz de responsabilidades, a exemplo de hotelaria, segurança e telecomunicações.

3. É certo que o processo de planejamento deve ser dinâmico, mas a constatação, a esta altura dos acontecimentos, de que a matriz de responsabilidades da Copa de 2014 sofre de tal insuficiência, poderia deixar-nos apreensivos em relação à qualidade dos serviços que o Brasil vai poder oferecer durante o evento.

4. No entanto, tendo em conta a atuação desta Corte de Contas por intermédio da relatoria sempre firme e ponderada de Sua Excelência o Relator, nessa árdua missão de acompanhar e orientar a União nas ações que lhe cabem na preparação do mundial de futebol, creio firmemente que essa apreensão resta mitigada, na certeza de que essa atuação concomitante do Tribunal vai gerar os resultados que toda a sociedade brasileira, ao final, espera.

5. Imprescindível, portanto, a implementação das medidas sugeridas pelo Relator visando à melhoria da qualidade das informações prestadas ao Tribunal pelo Ministério do Esporte, bem como para a permanente, sistemática e tempestiva atualização da matriz de responsabilidades e a continuidade do processo de monitoramento.

Assim, acompanho o voto externado pelo digno relator.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de março de 2012.

AUGUSTO NARDES  
Ministro