



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria Executiva - Ministério do Esporte

Exercício 2017

30 de julho de 2018

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DO ESPORTE

Unidade Examinada: Secretaria Executiva - Ministério do Esporte

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 201800687

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria de avaliação da gestão da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte (SE/ME) no exercício de 2017.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A SE/ME foi listada, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Anexo I à Decisão Normativa TCU nº 163, de 06 de dezembro de 2017, que define as Unidades Prestadoras de Contas (UPC) cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2017 julgadas pelo TCU. Assim, esta ação de controle consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela UPC ao aludido Tribunal.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As análises sobre a gestão da SE/ME no exercício de 2017 contemplam os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelo Ministério do Esporte, o histórico da implementação do seu Planejamento Estratégico e o histórico da gestão das transferências voluntárias, bem como demonstram falhas dos controles internos do Órgão. Identificou-se que ainda há um contingente elevado de recomendações pendentes de atendimento pelo ME e destacou-se que muitas destas tratam de assuntos críticos, envolvendo a necessidade de restituição de recursos, em consequência de danos ao erário, e de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE). Adicionalmente, constataram-se falhas na gestão da concessão de diárias e passagens no ME, falhas de gestão na admissão e análise de projetos apresentados por meio do mecanismo da Lei do Incentivo ao Esporte (LIE) e falhas que prejudicam a acessibilidade das pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida às dependências da Sede do ME, em Brasília/DF. As falhas identificadas geraram recomendações que apontam para a necessidade de que o órgão aprimore a sua gestão e os seus controles internos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas

ABCD – Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

AECI/ME - Assessoria Especial de Controle Interno

AGLO - Autoridade de Governança do Legado Olímpico

APO - Autoridade Pública Olímpica

Art. – Artigo

CBC - Confederação Brasileira de Clubes

CGESC – Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Esporte e Cultura, da CGU.

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

CGPCO - Coordenação-Geral de Prestação de Contas

CI – Controle Interno

CNE - Conselho Nacional do Esporte

CONJUR/ME – Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte

COSO - *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, que equivale ao Comitê das Organizações Patrocinadoras.

DGE - Departamento de Gestão Estratégica

DGI - Departamento de Gestão Interna

DOU - Diário oficial da União

DIFE - Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte

DF – Distrito Federal

DN – Decisão Normativa

DSII – Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais II

FGV - Fundação Getúlio Vargas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IN – Instrução Normativa

LIE - Lei de Incentivo ao Esporte

LOA – Lei Orçamentária Anual

MD - Ministério da Defesa

ME – Ministério do Esporte

MEC - Ministérios da Educação

MME - Ministério de Minas e Energia

MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

OS – Ordem de Serviço

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAC – Processo Administrativo Disciplinar

PAI – Plano de Ação Integrado

PC – Prestação de Contas

PND - Plano Nacional de Desporto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PPP – Plano de Providências Permanente

RG – Relatório de Gestão

RPNP – Restos a Pagar Não Processados

SCDP - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens

SecexEducação/TCU - Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, do TCU.

Secom - Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SICONV – Sistema de Convênios

SE – Secretaria-Executiva

SE/ME – Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte

SIG - Setor de Indústrias Gráficas

SIC - Serviço de Informação ao Cidadão

SICOM - Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal

SNEAR – Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento

SNELIS - Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social

SNFDT - Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor

SPIUnet - Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União

TCE – Tomada de Contas Especial

TED – Termo de Execução Descentralizada

TCU – Tribunal de Contas da União

UG – Unidade Gestora

UPC – Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Resultados quantitativos e qualitativos – Estrutura organizacional e histórico de criação do Ministério do Esporte e análise orçamentária e financeira da execução da despesa no âmbito do Órgão.	11
2. Resultados quantitativos e qualitativos - Histórico da implementação do Planejamento Estratégico e da avaliação dos indicadores de gestão no âmbito do ME.	35
3. Resultados quantitativos e qualitativos - Avaliação realizada acerca da Corregedoria, da Ouvidoria e da gestão de riscos no âmbito do Ministério do Esporte.	38
4. Resultados qualitativos e quantitativos – Informações acerca do estágio da elaboração do Plano Nacional do Desporto (PND).	42
5. Atuação CGU – Avaliação quanto à implementação pelo ME, no exercício de 2017 e três primeiros meses do exercício de 2018, das recomendações emitidas pela CGU.	43
6. Gestão de Pessoas - Avaliação da gestão relativa à concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte.	45
7. Transferências Voluntárias – Histórico da gestão das transferências voluntárias no âmbito Ministério do Esporte, no que se refere às análises de prestação de contas, à formulação e implementação de normativos, bem como ao atendimento das recomendações expedidas.	47
8. Compras e Contratações – Monitoramento das providências tomadas pelo Ministério do Esporte em relação a fatos registrados em relatórios de auditoria que trataram de análises da formalização e da execução de contratos de consultoria firmados pelo Órgão com a Fundação Ezute e com a Fundação Getúlio Vargas.	56
9. Compras e Contratações – Pendências no atendimento das recomendações da CGU relacionadas ao Contrato nº 30/2013, celebrado pelo ME com o Consórcio PwC – Apoio ao Gerenciamento FIFA 2014.	62
10. Compras e Contratações - Análise sobre a regularidade e a legalidade dos Termos de Execução Descentralizada (TED) nº 06/2016, nº 07/2016 e nº 01/2017, firmados entre a Secretaria Especial de Comunicação Social da Casa Civil da Presidência da República (Secom) e o ME, cujos objetos versam sobre prestação de serviço de publicidade.	66
11. Patrimônio Imobiliário – Insuficiência das providências adotadas pelo Ministério do Esporte, durante o exercício de 2017, em relação aos fatos apontados por meio do Relatório de Auditoria nº 201505168 e do Relatório de Fiscalização nº 201700431, relacionados ao Contrato nº 14/2015, referente à locação de imóvel onde se localiza a atual Sede do Órgão.	75
12. Patrimônio Imobiliário – Pendências de atendimento a recomendações da CGU; e fragilidades nos controles internos administrativos relacionados à gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade do ME.	80

13. Renúncias Tributárias – Fragilidades, inadequações e necessidades de aprimoramentos no processo de gestão e operacionalização da Lei de Incentivo ao Esporte, especificamente quanto à fase de admissibilidade e análise dos projetos apresentados para avaliação/aprovação do Ministério do Esporte/ME.	82
14. Acessibilidade – As dependências da edificação em que está localizada a sede do Ministério do Esporte não se encontram apropriadas para o uso, com autonomia, por pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida.	92
15. Controles Internos - Fragilidades e necessidade de aprimoramentos na qualidade e suficiência dos controles internos administrativos do Ministério do Esporte.	96
16. Atuação TCU – Avaliação quanto ao Cumprimento das Determinações/Recomendações do Tribunal de Contas da União.	106
17. Conformidade das peças - Análise das informações contidas no Rol de Responsáveis inseridas pelo Ministério do Esporte no Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União.	106
RECOMENDAÇÕES	108
CONCLUSÃO	110
ANEXOS	116
Anexo I – Manifestação da unidade examinada em relação ao Relatório Preliminar.	116
Anexo II – Análise da equipe de auditoria frente à manifestação da unidade examinada em relação ao Relatório Preliminar.	123
Anexo III – Relatório de Auditoria nº 201700996 - Avaliação acerca da atuação da Corregedoria, da Ouvidoria e da gestão de riscos do ME.	127
Anexo IV – Relatório de Auditoria nº 201701081 - Avaliação da gestão relativa à concessão de diárias e passagens no âmbito do ME.	128
Anexo V – Relatório de Auditoria nº 201702153 - Avaliação da fase de aprovação de projetos no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte.	129

INTRODUÇÃO

Este Relatório apresenta os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual do exercício de 2017 da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte (SE/ME), consolidando as informações sobre Programas geridos por unidades de sua estrutura, em atendimento às normas vigentes do Tribunal de Contas da União (TCU), em especial à Instrução Normativa (IN) TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010, às Decisões Normativas TCU nº 161, de 01 de novembro de 2017 e nº 163, de 06 de dezembro de 2017, e à Portaria TCU nº 65, de 28 de fevereiro de 2018.

A auditoria foi realizada no âmbito da SE/ME, localizada em Brasília/DF, consolidando as informações das unidades que compõem a sua estrutura e das demais unidades do Ministério do Esporte (ME), vez que não relacionadas para apresentação de relatório de gestão, conforme estabelecido na Decisão Normativa (DN) TCU nº 161/2017, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) ao TCU. O escopo abrangeu avaliações específicas, selecionadas pela sua relevância, ajustadas com a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (Secex Educação/TCU), e consistiu em avaliar os temas e os conteúdos elencados a seguir:

- a) Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão: informações acerca da estrutura organizacional do ME e avaliação da execução orçamentária e financeira da UPC, com foco no exercício de 2017; apresentação do histórico da implementação do Planejamento Estratégico do Órgão, com foco nas ações ocorridas no exercício de 2017; avaliação acerca da atuação da Corregedoria, da Ouvidoria e da gestão de riscos do ME; e informações acerca do estágio em que se encontra a elaboração do Plano Nacional de Desporto (PND).
- b) Atuação da CGU: panorama da situação atual do atendimento das recomendações emitidas pela CGU para o ME, no âmbito dos diversos trabalhos realizados.
- c) Gestão de Pessoas: avaliação realizada, especificamente, em relação à gestão relativa à concessão de diárias e passagens no âmbito do ME.
- d) Gestão das Transferências Voluntárias: apresentação do histórico da gestão das transferências voluntárias no âmbito do ME e monitoramento das providências para atendimento às recomendações expedidas, pela CGU, em trabalhos anteriores acerca do tema, incluindo o monitoramento das recomendações relacionadas ao passivo de prestação de contas do ME.
- e) Compras e Contratações: monitoramento das providências para atendimento às recomendações expedidas, pela CGU, em trabalhos anteriores, especialmente, no que se refere a contratos de consultoria firmados pelo ME; e avaliação da celebração dos Termos de Execução Descentralizada (TED) firmados com a Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República para a execução de contratos de publicidade pelo ME.
- f) Gestão do Patrimônio Imobiliário: avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UPC por meio de monitoramento das providências para atendimento às recomendações expedidas, pela CGU, relativas à necessidade de reavaliação do modelo de locação do imóvel sede do ME, em Brasília/DF, de

- devolução de imóvel não mais utilizado como sede do órgão, bem como de apuração e resarcimento dos prejuízos apontados.
- g) Renúncias Tributárias: avaliação da gestão da UPC sobre as renúncias de receitas praticadas no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), no que se refere à aprovação de projetos.
 - h) Controles Internos Administrativos: monitoramento das providências para atendimento às recomendações expedidas, pela CGU, em trabalhos anteriores acerca do tema.
 - i) Atuação do TCU: verificação da existência de determinações/recomendações advindas do TCU à UPC, que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, e do seu cumprimento, caso existentes.
 - j) Acessibilidade: avaliação das providências adotadas pelo ME no sentido de dotar as dependências físicas do imóvel em que se situa a sua sede, em Brasília/DF, de condições para atender às necessidades de acessibilidade das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, principalmente no que concerne aos requisitos dispostos na Lei nº 10.098/2000 e no Decreto nº 5.296/2004.
 - k) Conformidade das peças exigidas pela Instrução Normativa TCU nº 63/2010: avaliação da conformidade do Rol de Responsáveis apresentado pela UPC. Essa avaliação não abrangeu exames específicos às demais peças de apresentação de contas, tal como o Relatório de Gestão 2017.

No que diz respeito ao conteúdo dos temas pactuados com a Secex Educação/TCU, no monitoramento das recomendações emitidas pela CGU, foram realizadas análises das providências adotadas pelo gestor em relação às recomendações emitidas em trabalhos anteriores, que estavam pendentes de providências conclusivas pela UPC, e que se encontravam na situação “monitorando” ao longo do exercício de 2017. A abordagem desenvolvida pela CGU teve ainda o propósito de instar os gestores, por meio de reiterações, revisões e consolidações de recomendações, a registrarem informações atualizadas no Sistema Monitor, sistema utilizado para monitorar as recomendações desse Órgão de Controle Interno.

Nesta metodologia, foi selecionada amostra estratificada por tema, dentre o universo de recomendações em monitoramento pela CGU, pelo critério de relevância e, prioritariamente, foram selecionadas recomendações estruturantes, elaboradas com foco no tratamento da causa dos problemas identificados por esta Controladoria. Salienta-se, no entanto, que recomendações que tiveram o propósito de corrigir situações pontuais, eventualmente, podem ter sido selecionadas, seja pela sua criticidade e/ou materialidade de seu conteúdo. Foi definido, ainda no contexto da metodologia empregada, apresentar nos resultados dos exames as recomendações que, a partir das providências do gestor, foram consideradas atendidas no exercício de 2017.

As recomendações selecionadas foram catalogadas de acordo com os temas mencionados anteriormente, com base no Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

A avaliação da qualidade e suficiência dos Controles Internos (CI) administrativos foi realizada a partir dos critérios definidos na Estrutura do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission/Comitê das Organizações Patrocinadoras (COSO)*, originalmente denominada Controle Interno – Estrutura Integrada. O CI, de

acordo com essa Estrutura, é composto dos cinco componentes elencados a seguir, cujo *framework* (estrutura integrada) vem sendo usualmente utilizado nas avaliações de controle interno no âmbito das Auditorias Anuais de Contas (AAC):

- I. Ambiente de controle.
- II. Avaliação de riscos.
- III. Atividades de controle.
- IV. Informação e comunicação.
- V. Atividades de monitoramento.

A partir dos exames realizados, o relatório de auditoria anual de contas está estruturado de acordo com as partes e conteúdos descritos em sequência.

a) **Resultado dos Exames:** parte do relatório em que estão registrados, dentre outros elementos, os achados da auditoria, apresentando os resultados encontrados e abordando informações e avaliações sobre: os Resultados Quantitativos e Qualitativos obtidos pelo ME em 2017; o grau de atendimento das recomendações emitidas pela CGU para o ME; a gestão relativa à concessão de diárias e passagens na Unidade; a situação do passivo de prestação de contas relativo às transferências voluntárias realizadas pelo ME; as providências adotadas para reavaliação do modelo de locação de imóvel sede do ME e apuração e resarcimento dos prejuízos apontados; a fase de aprovação de projetos no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte; e os registros das inconformidades encontradas na inspeção realizada nas dependências físicas do ME, visando identificar o atendimento aos critérios legais pertinentes à acessibilidade.

b) **Recomendações:** parte que apresenta as medidas propostas pela CGU para corrigir situações de irregularidades ou impropriedades identificadas e/ou estruturar solução sistêmica para tratamento das causas das falhas constatadas.

c) **Conclusão:** apresenta uma síntese dos resultados do trabalho de auditoria, contendo os principais benefícios obtidos e esperados, as causas relevantes e as boas práticas identificadas ao longo do exercício examinado.

d) **Anexos:** nesta parte estão anexados a manifestação da unidade acerca deste Relatório (Anexo I); a análise específica da equipe de auditoria acerca dessa manifestação (Anexo II); o Relatório de Auditoria nº 201700996, que trata da avaliação acerca da atuação da Corregedoria, da Ouvidoria e da gestão de riscos do Ministério do Esporte (Anexo III); o Relatório de Auditoria nº 201701081, que trata da avaliação da gestão relativa à concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte (Anexo IV); e o Relatório de Auditoria nº 201702153, que trata da avaliação da fase de aprovação de projetos no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte (Anexo V).

Registra-se que não foram impostas restrições à realização dos exames nesta ação de controle desenvolvida pela CGU.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Resultados quantitativos e qualitativos – Estrutura organizacional e histórico de criação do Ministério do Esporte e análise orçamentária e financeira da execução da despesa no âmbito do Órgão.

a) Breve histórico acerca da criação do Ministério do Esporte.

O Ministério do Esporte (ME) tem sua origem em Divisão criada no âmbito do Ministério da Educação e Cultura, em 1937. Posteriormente, a referida Divisão foi transformada em Departamento, o qual, por sua vez, foi transformado em Secretaria. Em 1990, foi extinta a Secretaria ligada ao Ministério da Educação e Cultura e foi criada a Secretaria de Desportos da Presidência da República. Em 1995, deu-se a criação do Ministério de Estado Extraordinário do Esporte.

Em 1 de janeiro de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.795, foi criado o Ministério do Esporte e Turismo. Posteriormente, por meio da Medida Provisória nº 103, de 1 de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, houve a criação do Ministério do Esporte e do Ministério do Turismo, órgãos distintos e com estruturas administrativas separadas, modelo vigente até o exercício ao qual se referem as contas em avaliação.

b) Entidades vinculadas ao Ministério do Esporte.

O ME possuía, no exercício de 2016, uma entidade a ele vinculada: a Autoridade Pública Olímpica (APO). A Autarquia foi criada em consequência de garantia apresentada pelo Governo Federal ao Comitê Olímpico Internacional por ocasião da candidatura da cidade do Rio de Janeiro a cidade-sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e devido à necessidade de articulação e de apoio governamental para a realização dos Jogos Rio 2016.

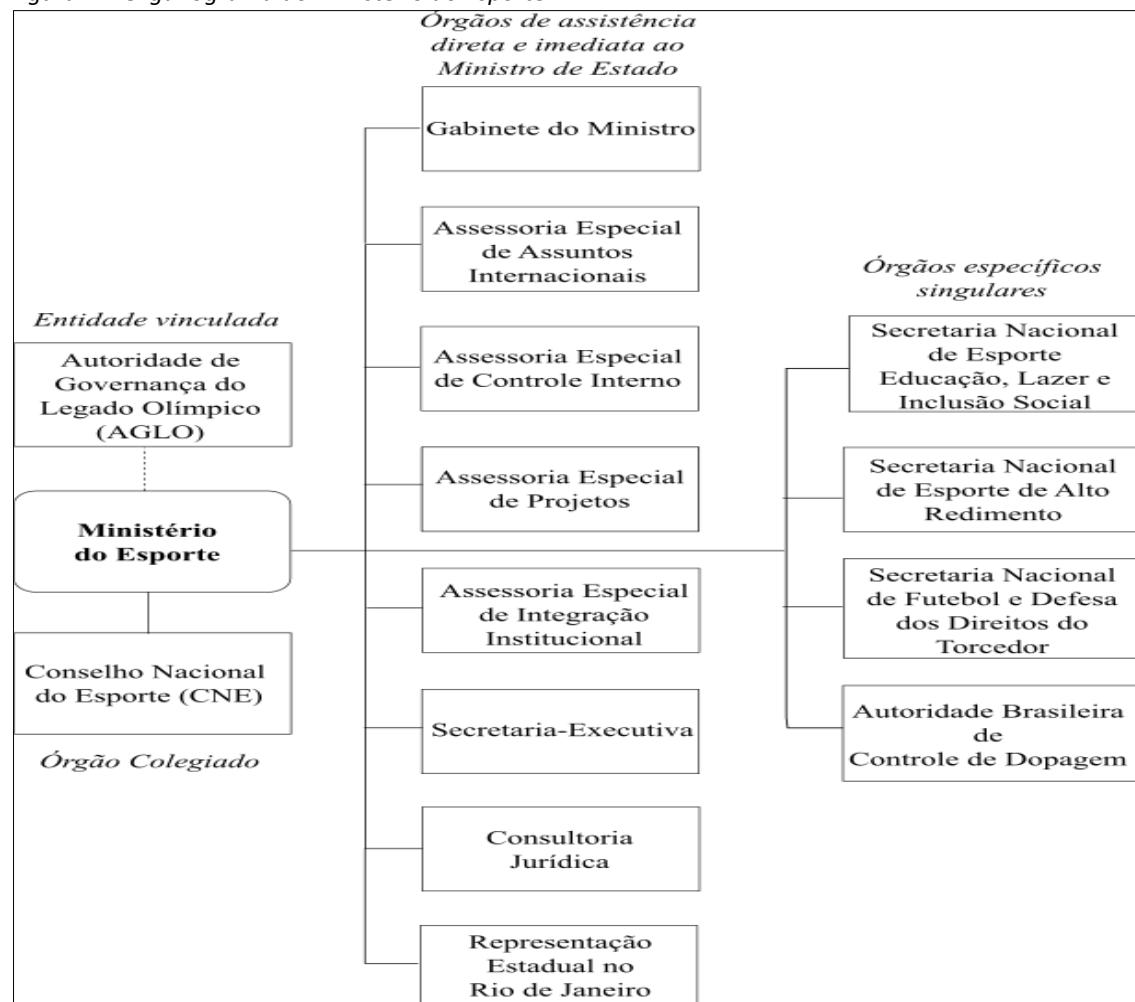
Em março de 2017, a Autoridade Pública Olímpica foi transformada na Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO), por meio da Medida Provisória nº 771, de 29 de março de 2017, posteriormente, convertida na Lei nº 13.474, de 23 de agosto de 2017. A AGLO é uma autarquia federal temporária, cujas competências estão relacionadas ao gerenciamento dos temas envolvendo o legado esportivo olímpico. Destaca-se que a AGLO presta contas de sua gestão de maneira desvinculada em relação à prestação de contas do ME, de acordo com as normas emitidas pelo TCU, já referenciadas no início deste relatório.

c) Organograma do Ministério do Esporte.

O Ministério do Esporte é composto por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, órgãos específicos singulares e por um órgão colegiado (Conselho Nacional do Esporte – CNE). Adicionalmente, possui, como mencionado anteriormente,

uma entidade vinculada à sua estrutura, a AGLO. A Figura 1, a seguir, ilustra o organograma do ME, de acordo com o Decreto nº 8.829, de 03 de agosto de 2016, com as alterações efetuadas por meio do Decreto nº 8.879, de 19 de outubro de 2016, e com a Portaria nº 46, de 15 de fevereiro de 2017, que aprovou o Regimento Interno do Ministério do Esporte.

Figura 1 – Organograma do Ministério do Esporte.



Fonte: Decreto nº 8.829, de 03 de agosto de 2016, Decreto nº 8.879, de 19 de outubro de 2016, e Portaria nº 46, de 15 de fevereiro de 2017.

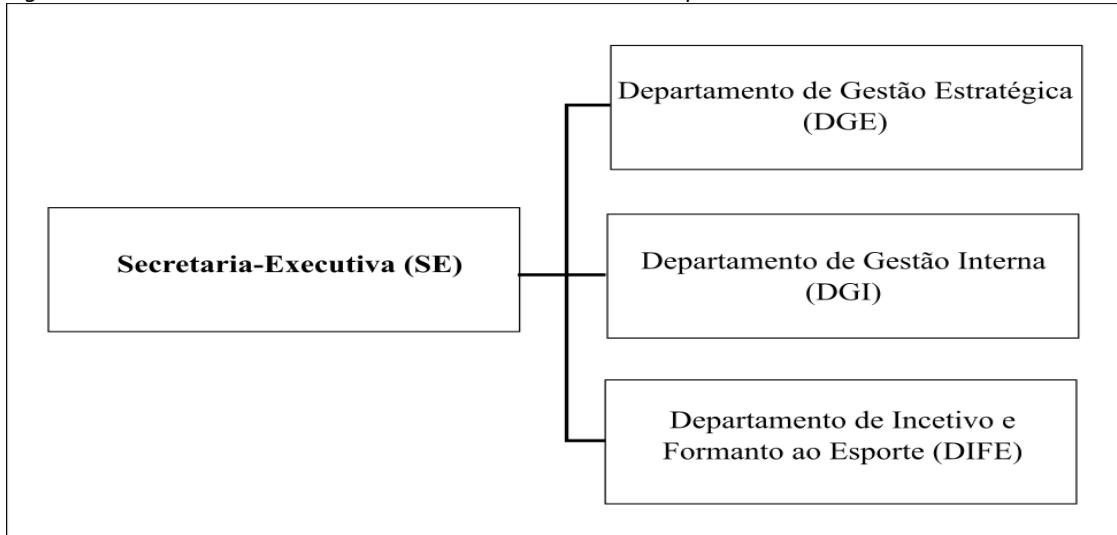
Destaca-se que entre os órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, encontra-se a Representação Estadual no Rio de Janeiro, à qual compete, conforme Portaria nº 46, de 15 de fevereiro de 2017, desenvolver atividades técnico-administrativas de apoio às ações do Ministério, articulando-as com as demais esferas de governo.

d) Estrutura e competências da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte.

A SE/ME, unidade no âmbito da qual é realizada esta auditoria anual de contas, é órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Esporte. No âmbito desta Unidade, o Departamento de Gestão Estratégica (DGE) e o Departamento de Gestão Interna (DGI) são unidades administrativas e responsáveis pelo desenvolvimento de atividades que dão suporte às atividades finalísticas do ME, implementadas tanto pela

Secretaria-Executiva quanto pelas demais unidades do Ministério. Por sua vez, cabe ao Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte (DIFE) a implementação das ações relacionadas à gestão de renúncias tributárias concedidas no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE).

Figura 2– Estrutura da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte.

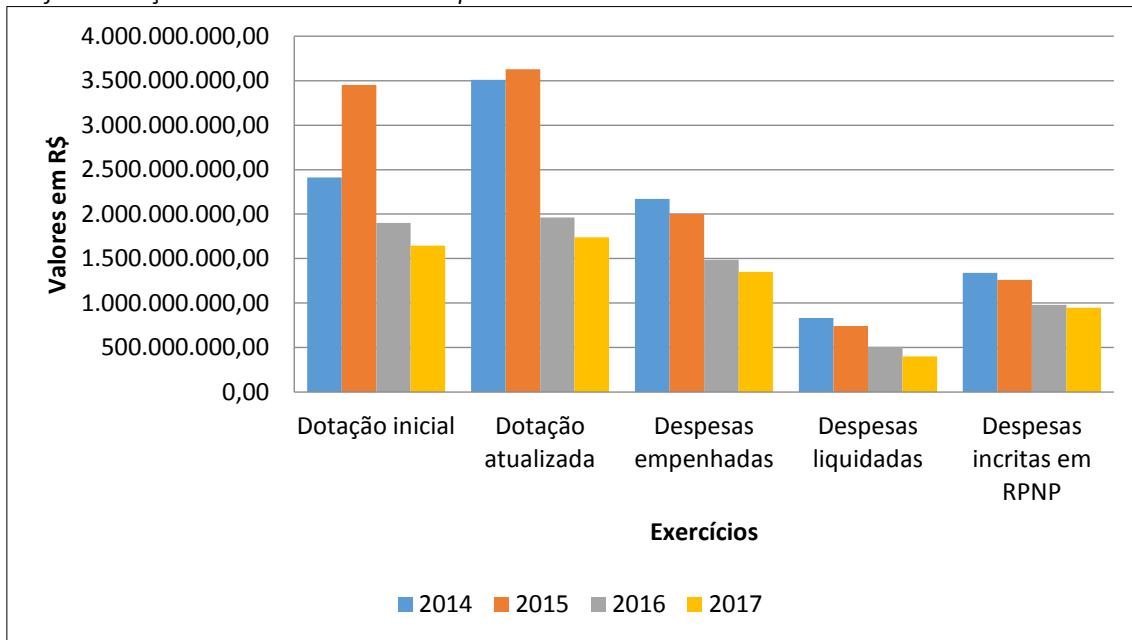


Fonte: Decreto nº 8.829, de 03 de agosto de 2016, Decreto nº 8.879, de 19 de outubro de 2016, e Portaria nº 46, de 15 de fevereiro de 2017.

e) Análise orçamentária e financeira da execução da despesa no âmbito do Ministério do Esporte, nos exercícios de 2014 a 2017, com foco no exercício de 2017.

Com o objetivo de cumprir seus objetivos institucionais, o Ministério do Esporte necessita de recursos para as despesas com a máquina pública e para a consecução das políticas de Governo. Assim, o Governo Federal, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), vem fixando as dotações de despesas para o ME ao longo dos exercícios, o que permite a execução de despesas pelo Ministério. No Gráfico 1, a seguir, são apresentados os dados gerais do orçamento do ME nos exercícios de 2014 a 2017.

Gráfico 1 - Orçamento do Ministério do Esporte nos exercícios de 2014 a 2017.



Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 27 de março de 2018.

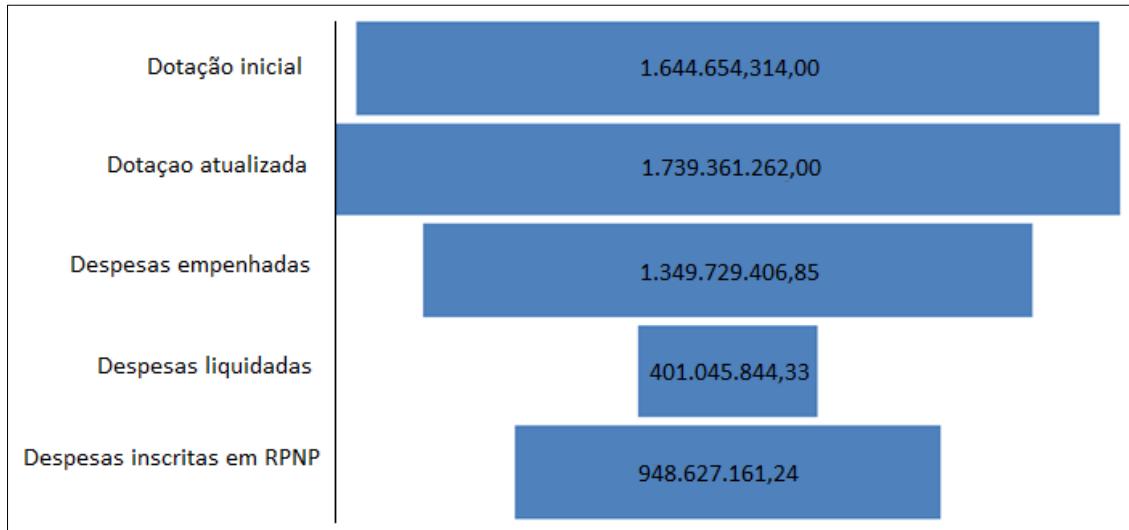
Legenda: RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

Ressalta-se que a dotação inicial do orçamento do ME vem sendo alterada durante a execução de cada exercício em torno de 6,00%, com exceção do exercício de 2014, em que teve aumento próximo a 46%. A título de exemplo, quanto ao exercício de 2017, a dotação inicial foi R\$ 1.644.654.314,00, enquanto que a dotação final (atualizada) chegou a 1.739.361.262,00, correspondendo a um acréscimo de 5,76%.

No que se refere à execução direta da despesa, verifica-se uma variação entre 55,12% a 77,60% das despesas empenhadas em relação à dotação atualizada, nos exercícios de 2014 a 2017. Em 2017, o valor empenhado alcançou R\$ 1.349.729.406,85, o que corresponde a 77,60% da dotação atualizada, no valor de R\$ 1.739.361.262,00.

Quanto às despesas empenhadas nos exercícios de 2014 a 2017, verifica-se que o ME tem liquidado um percentual que varia entre 29,71% a 38,28% em relação ao total empenhado em cada exercício. Consequentemente, o Órgão vem realizando a inscrição em Restos a Pagar Não Processados (RPNP) do restante, ou seja, entre 61,72% a 70,29% das despesas empenhadas nos referidos exercícios. Dessa forma, verifica-se que é recorrente a inscrição de aproximadamente dois terços do valor empenhado em RPNP, o que demonstra que o ME não está alcançando a execução (liquidação) de grande parte do seu orçamento durante o próprio exercício. A título de ilustração, o Gráfico 2 apresenta toda a execução do ME no exercício de 2017.

Gráfico 2 - Visão Geral da execução do orçamento do Ministério do Esporte no exercício de 2017.

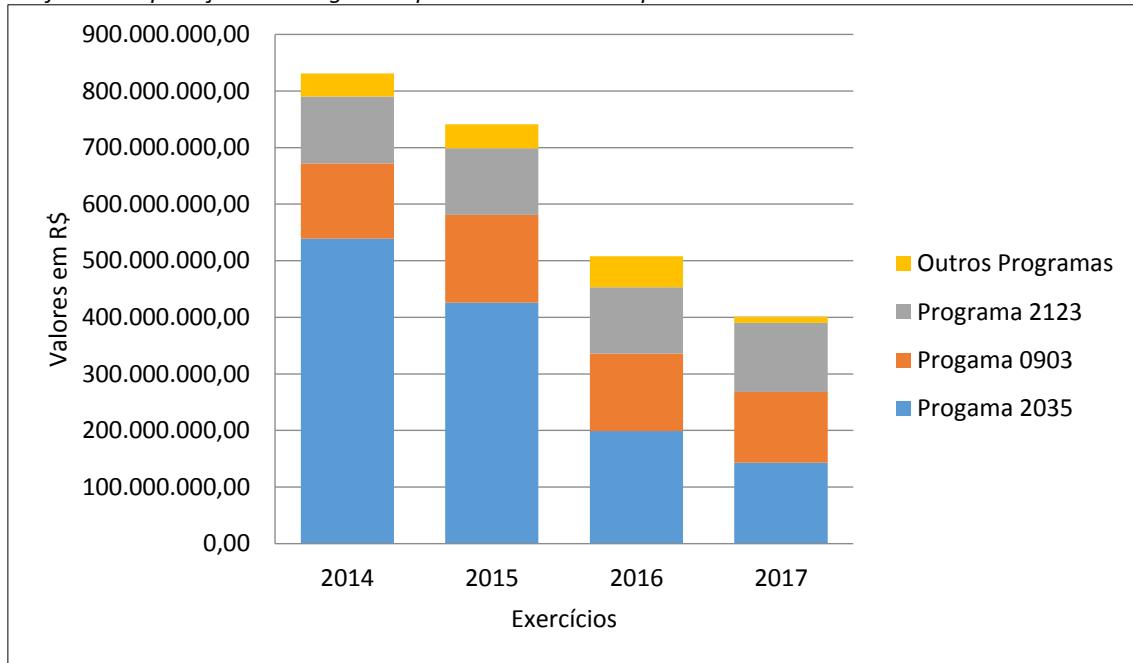


Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 27 de março de 2018.

Legenda: RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

Considerando as despesas empenhadas pelo ME em 2017, verifica-se que houve a liquidação de 29,71% no exercício, enquanto 70,28% dessas despesas foram inscritas em RPNP. A seguir, é apresentado o Gráfico 3 com a liquidação da despesa por Programa executado pelo ME nos exercícios de 2014 a 2017.

Gráfico 3 - Liquidação dos Programas pelo Ministério do Esporte nos exercícios de 2014 a 2017.



Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 27 de março de 2018.

Legenda: Outros Programas - 0089, 0910, 0911, 2038, 2081, 2101, 2103, 2120, 2122, 2132 e 6102.

De acordo com o gráfico, nos exercícios de 2014 a 2017, o ME liquidou e, consequentemente, executou, com maior representatividade, os Programas 2035, 0903 e 2123.

O Programa 2035 - Esporte, Cidadania e Desenvolvimento é o Programa Temático do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo Federal, que apresenta quatro objetivos:

"1117 - Fomentar e incentivar a prática do futebol, com ênfase ao futebol feminino, e garantir a defesa dos direitos do torcedor.

1127 - Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer, com fortalecimento das ações intersetoriais e redução das desigualdades regionais.

1128 - Tornar o Brasil uma potência esportiva sustentável mundialmente reconhecida, com a preparação de atletas da base ao alto rendimento, qualificação da gestão, melhoria e articulação das infraestruturas esportivas.

1132 - Preparar e realizar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos – Rio 2016 e gerir o legado esportivo."

Por sua vez, o Programa 0903 se refere a Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, sendo executadas pelo Ministério do Esporte, nos exercícios de 2014 a 2017, as Ações 00H0 - Transferências à Confederação Brasileira de Clubes (CBC) e 0169 - Transferência de Concursos de Prognósticos (Lei 9.615, de 24 de março de 1998), no valor total de R\$ 10.843.516,12 e R\$ 539.122.106,59, respectivamente.

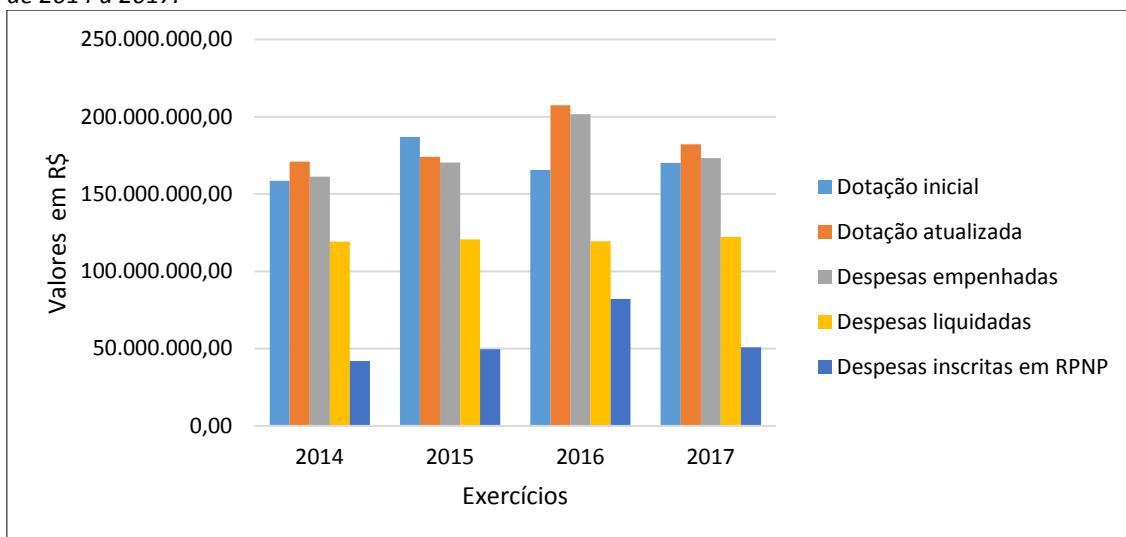
Já o Programa 2123 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte permite a execução de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Dessa forma, considerando os programas de maior representatividade no orçamento do ME e cuja execução é realizada pelo próprio Órgão, será detalhada, em sequência, a execução dos Programas 2123 e 2035.

e.1) Programa 2123 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte.

De acordo com o Plano Plurianual 2016-2019, cada órgão do Governo Federal possui um Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que representa um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Assim, o orçamento do Programa 2123 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte vem sendo fixado nas Leis Orçamentárias Anuais, passando por alterações durante o exercício, viabilizando a execução das despesas pelo ME. O Gráfico 4, a seguir, mostra o orçamento e a execução do Programa 2123 nos exercícios de 2014 a 2017.

Gráfico 4 - Orçamento e execução do Programa 2123 no âmbito do Ministério do Esporte nos exercícios de 2014 a 2017.



Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 27 de março de 2018.

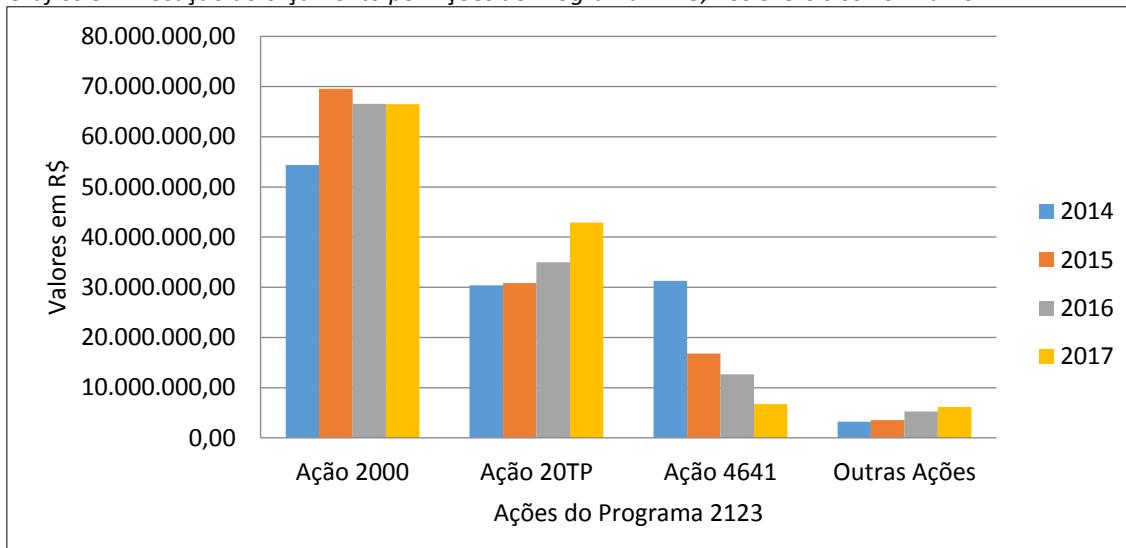
Em análise ao Gráfico 4, verifica-se que as despesas empenhadas no Programa 2123 nos exercícios de 2014 a 2017 alcançam quase a totalidade do valor da dotação orçamentária atualizada em cada exercício, o que corresponde a uma variação de 94,31% a 97,82%.

Registra-se que menos de 1% das despesas empenhadas (valor total de R\$ 426.678,93) pelo ME no exercício de 2017 tem origem em descentralizações recebidas pelo Ministério de outras entidades públicas por meio do Programa 2123.

Ressalta-se que a liquidação das despesas empenhadas no Programa 2123, nos exercícios de 2014 a 2017, varia de 59,24% a 73,96%, pelo que resta um percentual menos expressivo para as despesas inscritas em RPNC.

A seguir, é apresentado o Gráfico 5 contendo a execução do orçamento (considerando as despesas liquidadas) por Ações do Programa 2123, nos exercícios de 2014 a 2017.

Gráfico 5 - Execução do orçamento por Ações do Programa 2123, nos exercícios 2014 a 2017.



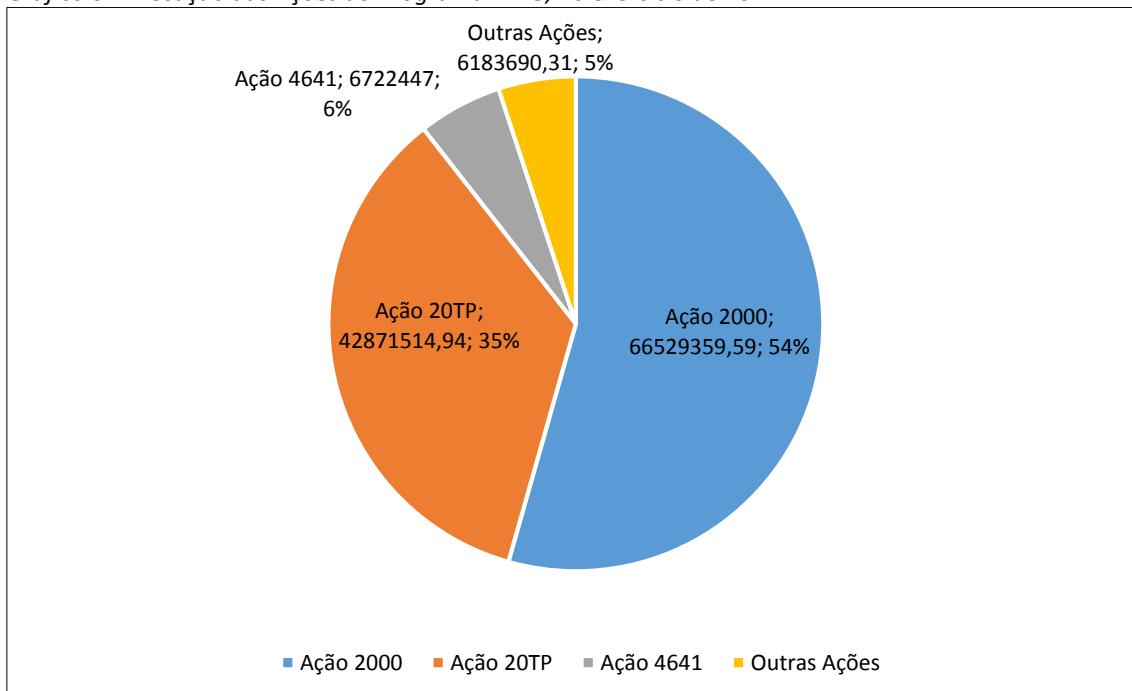
Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 27 de março de 2018.

Legenda: Outras Ações - 00M1, 09HB, 2004, 2010, 2011, 2012, 216H e 8785.

Destaca-se que, embora o ME tenha executado onze Ações de Governo dentro do Programa 2123, nos exercícios de 2014 a 2017, a liquidação e, consequentemente, a execução desse Programa ocorreu basicamente no âmbito das Ações 2000 - Administração da Unidade, 20TP - Ativos civis da União e 4641 - Publicidade de Utilidade Pública, à medida que, somadas, essas ações correspondem a cerca de 95% do total do orçamento do Programa 2123.

No exercício de 2017, o ME liquidou o valor de R\$ 122.044.016,92 referente ao Programa 2123, o que representa, aproximadamente, 30% do valor total liquidado do exercício de 2017, que atingiu o montante de R\$ 401.045.884,33. A distribuição do valor liquidado no Programa 2123 no exercício de 2017, por Ação de Governo, é apresentada no Gráfico 6 a seguir.

Gráfico 6 - Execução das Ações do Programa 2123, no exercício de 2017.



Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 27 de março de 2018.

Legenda: Outras Ações: 00M1, 09HB, 2004, 2010, 2011, 2012, 216H e 8785.

No Quadro 1 em sequência, são apresentados os valores empenhados, liquidados e inscritos em RPNC por ação do Programa 2123 no âmbito do ME no exercício de 2017.

Quadro 1 - Execução das Ações do Programa 2123 no exercício de 2017.

Ação Governo	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas inscritas em RPNC
Ação 2000	97.133.018,56	66.513.680,19	30.619.338,37
Ação 20TP	43.287.936,99	42.871.514,94	416.422,05
Ação 4641	26.337.844,00	6.722.447,00	19.615.397,00
Outras Ações	6.495.206,20	6.183.690,31	311.515,89

Fonte: Extração do Tesouro Gerencial em 27 de março de 2018.

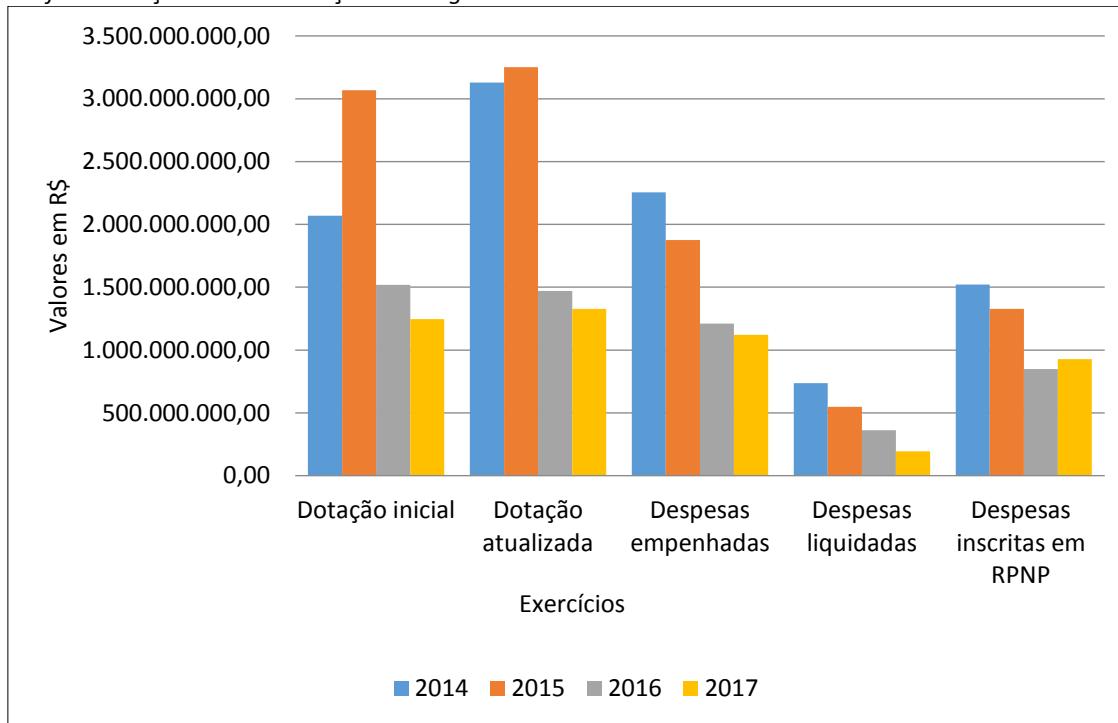
Legenda: Outras Ações: 00M1, 09HB, 2004, 2010, 2011, 2012, 216H e 8785.

De acordo com os dados apresentados, verifica-se que mais de 50% dos gastos se referem à Administração da Unidade, referente à Ação 2000.

e.2) Programa 2035 – Esporte, Cidadania e Desenvolvimento.

O Programa 2035 - Esporte, Cidadania e Desenvolvimento é o Programa Temático do ME, previsto no Plano Plurianual 2016-2019 do Governo Federal, que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade. O orçamento do Programa 2035, estabelecido na LOA (com alterações no decorrer do exercício), permite a execução das despesas necessárias para a realização das Ações de Governo, diretamente pelo ME ou por meio de descentralizações para outros órgãos. O Gráfico 7, a seguir, apresenta os dados gerais do orçamento e da execução geral do Programa 2035 nos exercícios de 2014 a 2017.

Gráfico 7 - Orçamento e execução do Programa 2035 nos exercícios de 2014 a 2017.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 28 de março de 2018.

Legenda: RPNP – Restos a Pagar não processados.

Destaca-se que a dotação atualizada do Programa 2035, nos exercícios de 2014 e 2015, alcançou por volta do dobro da dotação atualizada nos exercícios de 2016 e 2017. Esse fato deve-se aos grandes eventos esportivos ocorridos no Brasil, a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Para exemplificar, no exercício de 2014, a dotação atualizada alcançou o valor de R\$ 3.128.149.243,00, o que corresponde a 2,36 vezes o valor da dotação atualizada em 2017, que foi de R\$ 1.327.854.069,00.

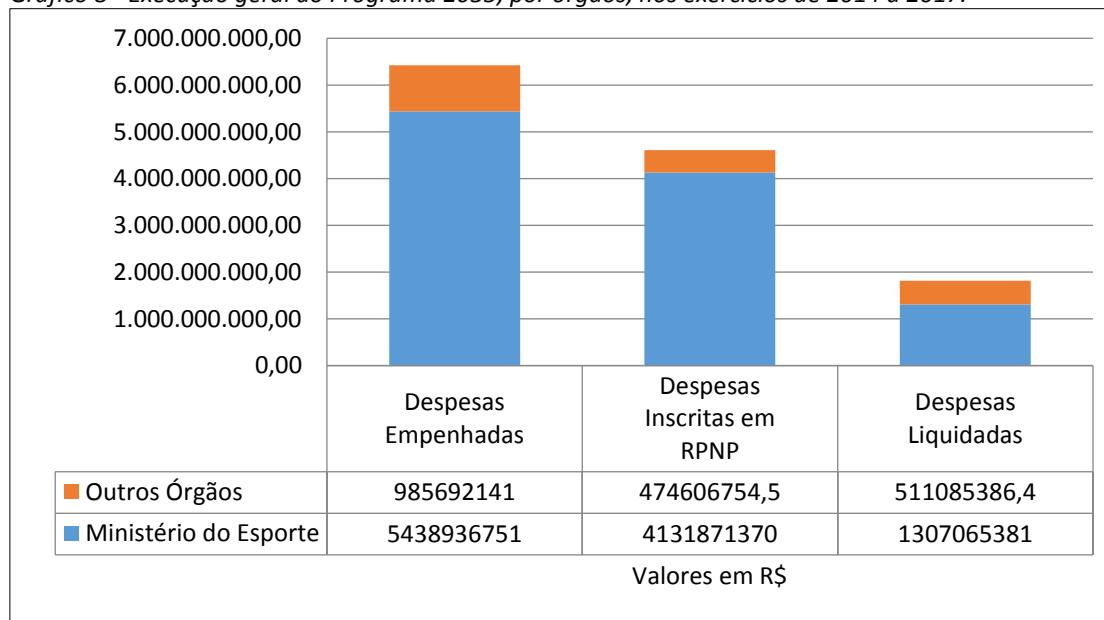
Verifica-se que, no âmbito do Programa 2035, em cada ano, o valor total das despesas liquidadas no próprio exercício é significativamente inferior ao valor total das despesas empenhadas, elevando o valor total das despesas inscritas em RPNP. No exercício de 2017, do valor total das despesas empenhadas (R\$ 1.121.338.927,00), apenas 17,26% foi liquidado em 2017, o equivalente a R\$ 193.551.120,07.

Ressalta-se que a liquidação das despesas empenhadas no Programa 2035, nos exercícios de 2014 a 2017, varia de 17,26% a 32,59%, restando um percentual maior para as despesas inscritas em RPNP.

No que se refere à localização do gasto, classificação que permitiria evidenciar o foco dos gastos em determinada região do país, verifica-se que 77,57% das despesas empenhadas no Programa 2035 possuem a localização geográfica nacional, alcançando 97,43% do valor total liquidado, considerando os exercícios de 2014 a 2017. Assim, pela localização do gasto previsto no orçamento, não é possível definir como é feita a distribuição dos recursos pelo país, uma vez que os recursos foram agrupados no localizador nacional.

Adicionalmente, destaca-se que o ME foi responsável, nos exercícios de 2014 a 2017, pela execução direta por R\$ 5.438.936.751,03 do Programa 2035, o que corresponde a cerca de 85% do valor total das despesas empenhadas (R\$ 6.424.628.891,98), sendo cerca de 15% do valor total das despesas empenhadas descentralizadas para execução por outros órgãos. O Gráfico 8, a seguir, apresenta a distribuição do valor total empenhado, inscrito em RPNP e liquidado diretamente pelo ME e por outros órgãos do Governo Federal.

Gráfico 8 - Execução geral do Programa 2035, por órgãos, nos exercícios de 2014 a 2017.

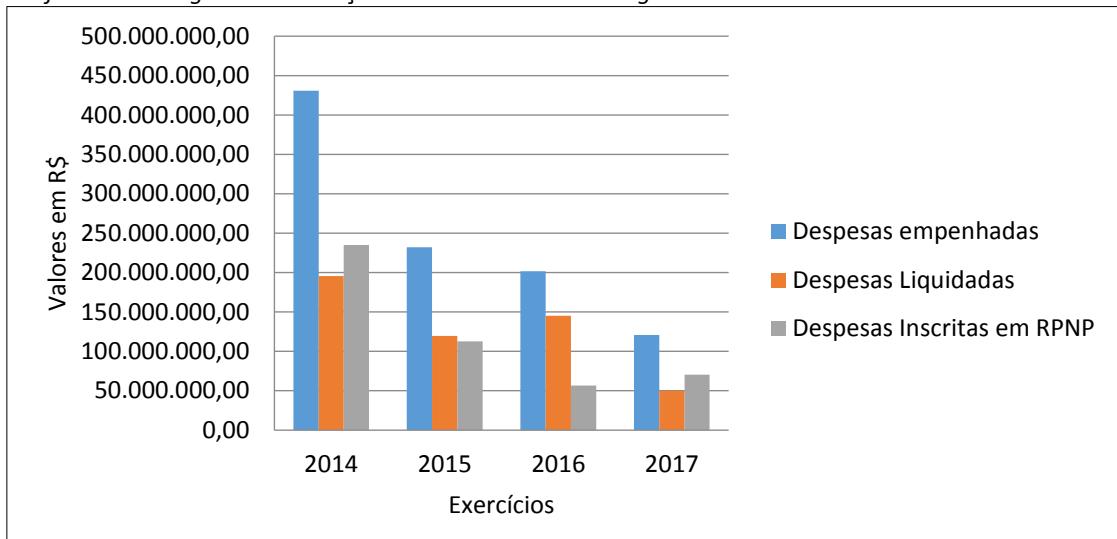


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 02 de abril de 2018.

Destaca-se que o percentual de liquidação em relação às despesas empenhadas, dos recursos descentralizados pelo ME, tem se mostrado superiores (51,85%) quando comparado ao percentual de liquidação dos recursos executados diretamente pelo ME (24,03%), no âmbito do Programa 2035.

A seguir, é apresentado o Gráfico 9 contendo as despesas executadas no âmbito do Programa 2035 por outros órgãos do Governo Federal.

Gráfico 9 - Visão geral da execução descentralizada do Programa 2035 nos exercícios de 2014 a 2017.



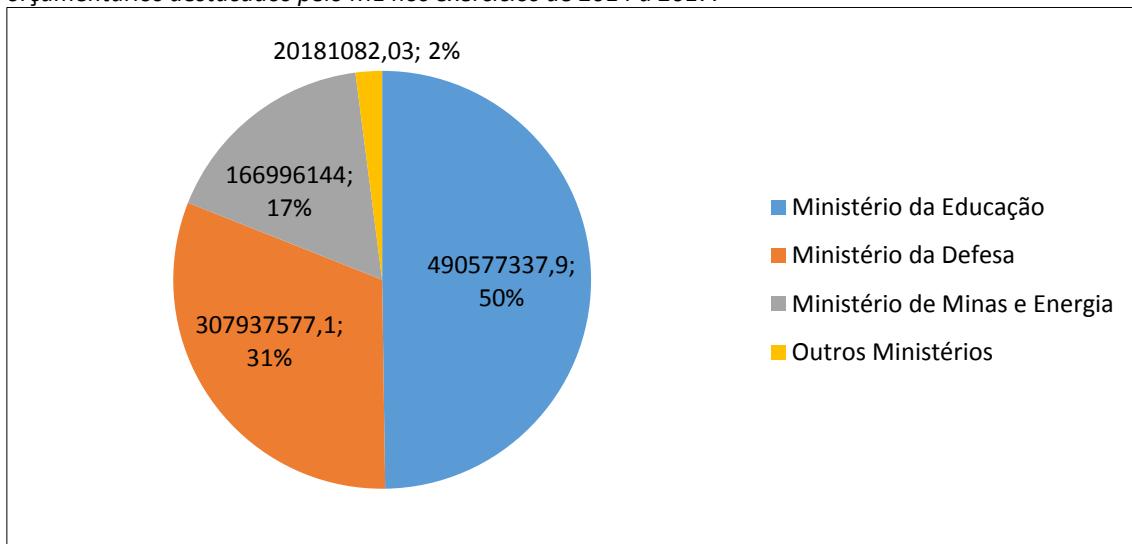
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 02 de abril de 2018.

Legenda: RPNP – Restos a Pagar não processados.

Conforme o Gráfico 9, considerando o valor das despesas empenhadas, verifica-se uma queda no valor descentralizado do Programa 2035 para outros órgãos, o que vai ao encontro da redução do orçamento geral do Ministério do Esporte, nos últimos exercícios.

Nos exercícios de 2014 a 2017, o ME descentralizou créditos orçamentários do Programa 2035 para oito órgãos do Governo Federal: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente; e Ministério do Turismo. O Gráfico 10, a seguir, apresenta o percentual das despesas empenhadas no Programa 2035, por Ministérios, considerando os créditos orçamentários recebidos do ME.

Gráfico 10 - Despesas empenhadas do Programa 2035 por Ministério, considerando os créditos orçamentários destacados pelo ME nos exercícios de 2014 a 2017.

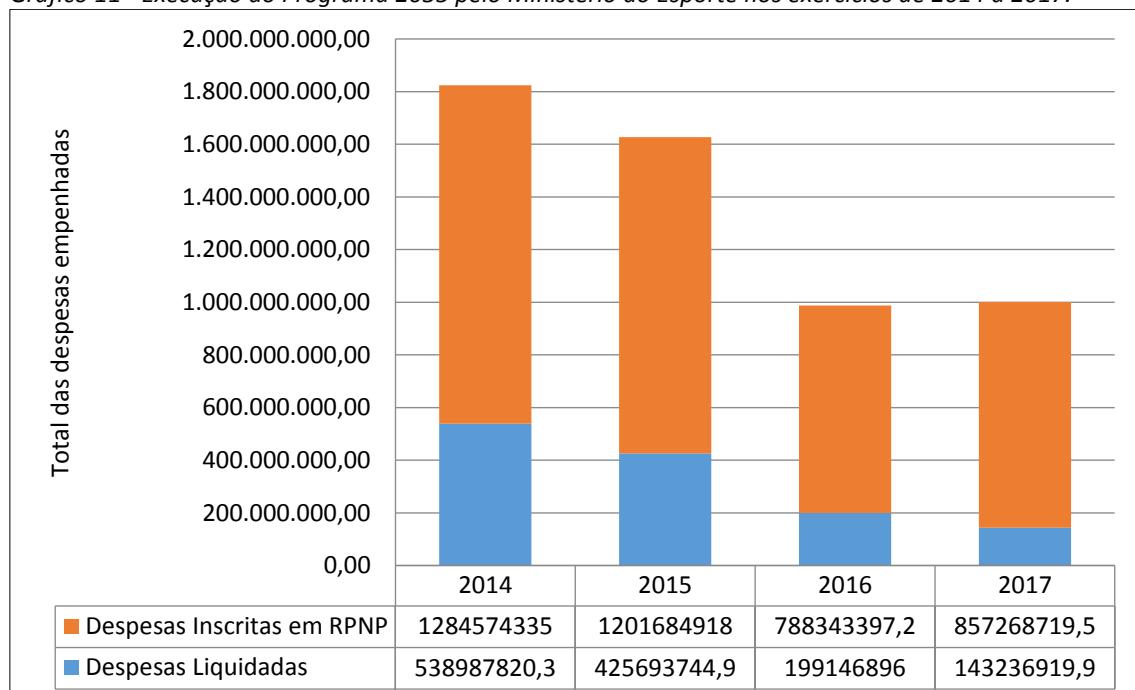


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 02 de abril de 2018.

Verifica-se que R\$ 965.511.058,92, equivalente a cerca de 98% do valor total empenhado por outros órgãos no Programa 2035, nos exercícios de 2014 a 2017, são destinados ao Ministério da Educação (MEC), Ministério da Defesa (MD) e Ministério de Minas e Energia (MME). Destaca-se que o MEC e o MD receberam destaque dos créditos orçamentários do ME em todos os exercícios financeiros citados, enquanto o MME recebeu créditos nos exercícios de 2014 e 2015, relativos apenas à Ação 14TQ – Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos.

No que se refere às despesas do Programa 2035 executadas diretamente pelo Ministério do Esporte, o Gráfico 11, a seguir, apresenta a execução geral do Programa 2035 pelo ME, nos exercícios de 2014 a 2017.

Gráfico 11 - Execução do Programa 2035 pelo Ministério do Esporte nos exercícios de 2014 a 2017.



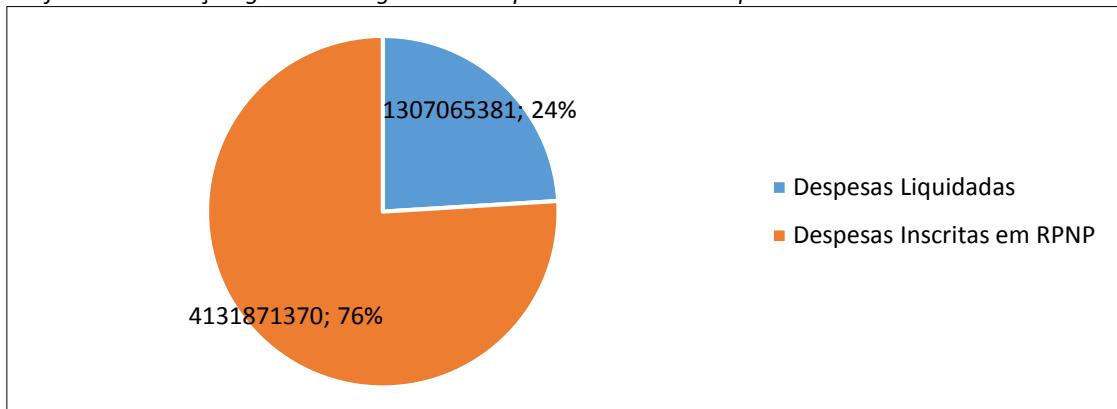
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 02 de abril de 2018.

Legenda: RPNP – Restos a Pagar não Processados.

Ressalta-se que o valor total das despesas liquidadas é significativamente reduzido se comparado com o valor inscrito em RPNP em todos os exercícios em análise. Adicionalmente, verifica-se que vem ocorrendo uma queda no valor liquidado a cada exercício. Considerando o valor total das despesas empenhadas dentro do exercício, em 2014, o percentual de liquidação alcançou, aproximadamente, 30% (R\$ 538.987.820,31) e a inscrição em RPNP, aproximadamente, 70% (R\$ 1.284.574.335,17), em relação ao valor total das despesas empenhadas de R\$ 1.823.562.155,48 no exercício; em 2017 o percentual liquidado mostrou-se inferior ao dos exercícios de 2014 a 2016, atingindo apenas, aproximadamente, 14% (R\$143.236.919,87), restando cerca de 86% dos valores inscritos em RPNP (R\$857.268.719,52), em relação ao valor total das despesas empenhadas de R\$ 1.000.505.639,39 no exercício.

A seguir, é apresentado o Gráfico 12 referente à execução do Programa 2035 pelo ME, considerando o somatório total dos valores empenhados e liquidados e os inscritos em RPNP dos exercícios de 2014 a 2017.

Gráfico 12 - Execução geral do Programa 2035 pelo Ministério do Esporte nos exercícios de 2014 a 2017.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 02 de abril.

Legenda: RPNP – Restos a Pagar não Processados.

Dessa forma, verifica-se que, em média, o ME tem liquidado, aproximadamente, 24% das ações do Programa 2035 no mesmo exercício do empenho realizado. Enquanto isso, em média, aproximadamente, 76% do valor empenhado é inscrito em RPNP. Considerando que o Programa 2035 é o único programa temático do ME, observa-se um baixo desempenho na execução orçamentária das Ações relacionadas ao fomento do Esporte.

Adicionalmente, ressalta-se que foram executadas catorze Ações do Programa 2035 ao longo dos exercícios de 2014 a 2017, diretamente pelo ME, discriminadas no Quadro 2, a seguir.

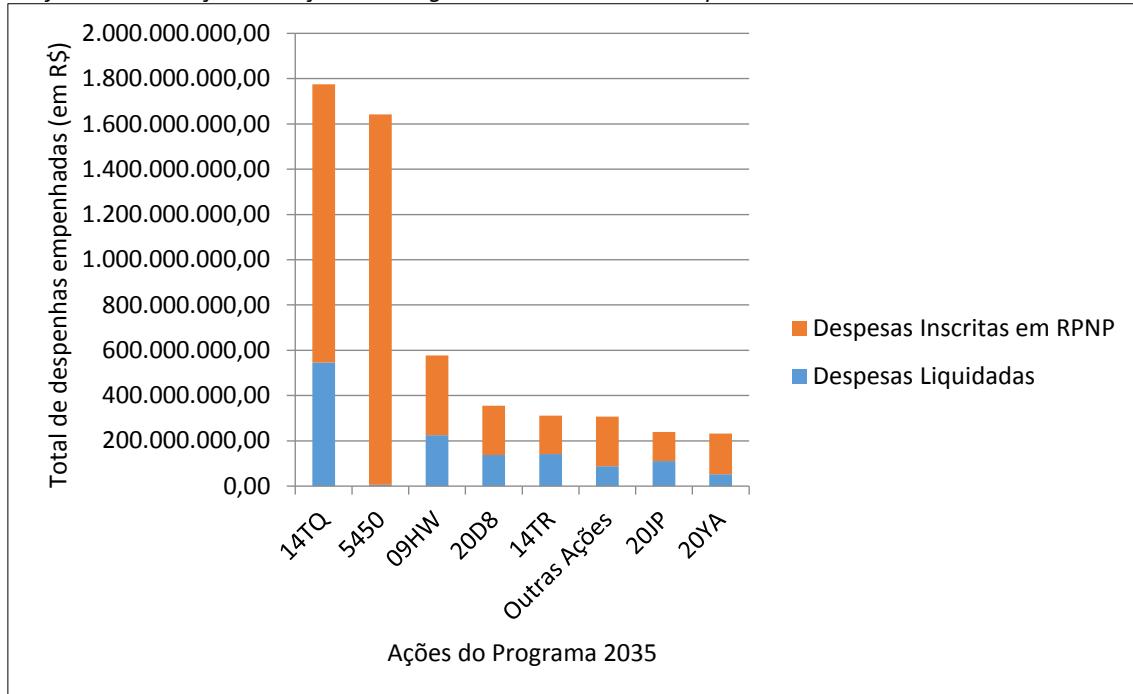
Quadro 2 - Ações do Programa 2035 executadas pelo Ministério do Esporte nos exercícios de 2014 a 2017.

Ação	Descrição da Ação Orçamentária
09HW	Concessão de Bolsa a Atletas
126V	Melhoria nas Condições de Segurança dos Estadios e Garantia
14TP	Implantação de Infraestrutura Esportiva de Alto Rendimento
14TQ	Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016
14TR	Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte – CIE
15NP	Implantação do Autódromo do Rio de Janeiro
20D8	Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 e Gestão do Legado Esportivo
20JO	Promoção e Apoio ao Desenvolvimento do Futebol Masculino e Feminino e Defesa dos Direitos do Torcedor
20JP	Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos de Esporte, Educação, Lazer, Inclusão Social e Legado Social
20JQ	Realização e Apoio a Eventos de Esporte, Lazer e Inclusão Social
20YA	Preparação de Atletas e Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de Alto Rendimento
211Z	Implementação e Desenvolvimento da Política Nacional de Controle de Dopagem
5450	Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer
216T	Gestão, Manutenção e Aperfeiçoamento da Rede Nacional de Treinamento
216U	Preparação de Seleções Principais para Representação do Brasil em Competições Internacionais

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU com base nas Leis Orçamentárias Anuais e na extração de dados do Tesouro Gerencial realizada em 27 de março de 2018.

No Gráfico 13, a seguir, é apresentado o total de despesas empenhadas, liquidadas e inscritas em RPNP por Ação do Programa 2035.

Gráfico 13 - Execução das Ações do Programa 2035 diretamente pelo ME nos exercícios de 2014 a 2017.



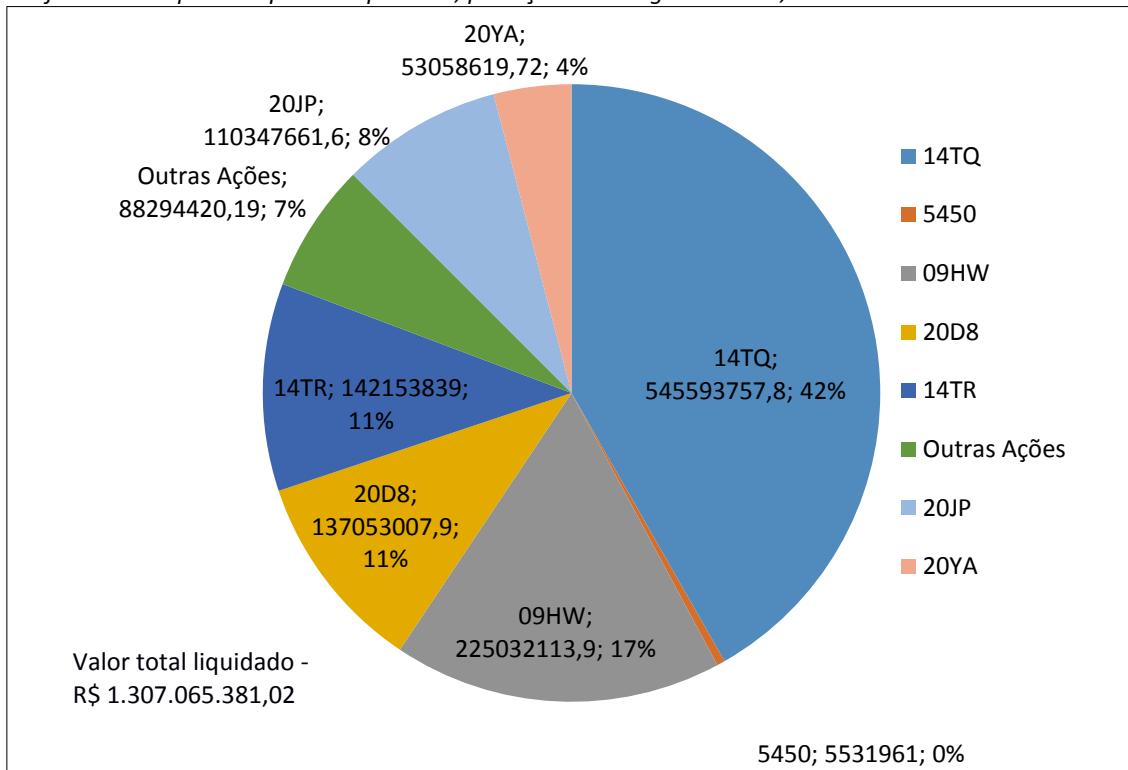
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 02 de abril de 2018.

Legenda: RPNP – Restos a Pagar não Processados; outras Ações: 126V, 14TP, 20DB, 20JO, 20JQ, 211Z, 216T e 216U.

Do gráfico 13, observa-se que houve maior execução das Ações 14TQ e 5450, as quais juntas empenharam o valor de R\$ 3.416.497.001,61, o equivalente a cerca de 63% do valor total empenhado das Ações do Programa 2035 (R\$ 5.438.936.751,03) nos exercícios de 2014 a 2017.

Destaca-se que a despesa inscrita em RPNP da Ação 5450 (R\$ 1.636.112.263,90) equivale a 99,66% do valor total dessa Ação empenhado nos referidos exercícios (R\$ 1.641.644.224,90). A seguir, é apresentado o Gráfico 14 com a representatividade das Ações, considerando o estágio da liquidação da despesa.

Gráfico 14 - Despesas Liquidadas pelo ME, por Ações do Programa 2035, nos exercícios de 2014 a 2017.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 02 de abril de 2018.

Legenda: Outras Ações - 126V (0%), 14TP (8.840.839,44; 0,68%), 20BD (16.176.029,02; 1,24%), 20JO (9.070.991,56; 0,69%), 20JQ (41.365.884,83; 3,16%), 211Z (8.026.849,45; 0,61%), 216T (4.590.214,69; 0,35%) e 216U (223.611,20; 0,02%).

As Ações 14TQ - Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 e 20D8 - Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 e Gestão do Legado Esportivo, relacionadas aos grandes eventos esportivos ocorridos no Brasil em 2014 e 2016, Copa do Mundo e Olímpiadas e Paralímpiadas, representaram mais de 52% (R\$ 682.646.765,72) do valor total liquidado (R\$ 1.307.065.381,02) nos exercícios de 2014 a 2017.

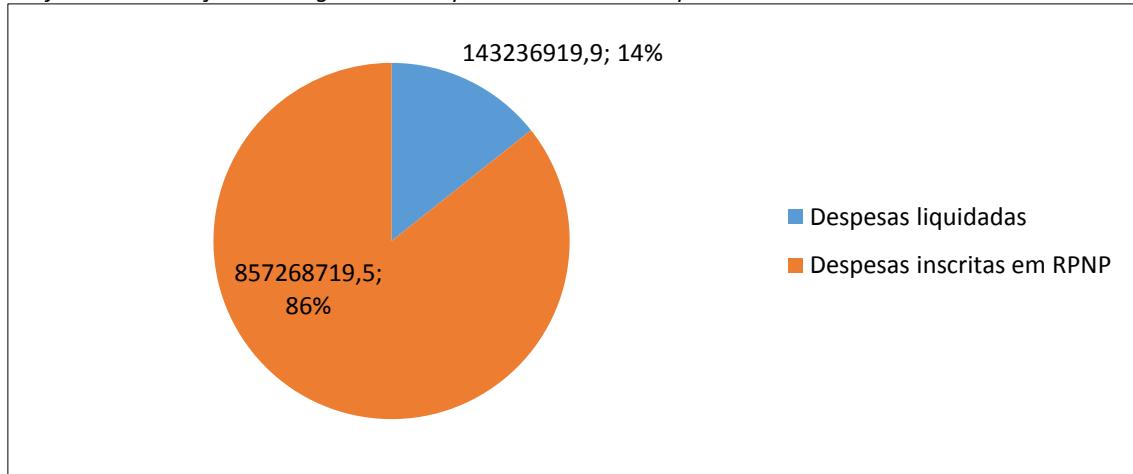
Verifica-se que a segunda maior ação, em montante liquidado, nos exercícios supracitados, refere-se à Ação 09HW - Concessão de Bolsa a Atletas, com, aproximadamente, 17% do valor total liquidado, o equivalente a R\$ 225.032.113,87. Acrescenta-se ainda que a Ação 14TR- Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte – CIE também se destaca atingindo cerca de 11% do valor total liquidado, o equivalente a R\$ 142.153.838,96; destaca-se, no entanto, que essa liquidação refere-se à transferência de recursos à Caixa Econômica Federal, no âmbito da execução de contratos de repasse, não significando, necessariamente, a efetiva execução da despesa com etapas da implantação dos CIE.

Adicionalmente, destaca-se que a segunda maior ação, quando se considera o montante empenhado, do Programa 2035 (Ação 5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer), atingiu cerca de 0,42% do valor total liquidado no âmbito do Programa, o que representa um dos percentuais mais baixos em relação ao total liquidado, entre as catorze ações liquidadas nos exercícios de 2014 a 2017. Destaca-se que, diferentemente da Ação 14TQ que destinava

recursos para evento específico e que já foi realizado, a Ação 5450 permanece ao longo dos exercícios.

A seguir, é apresentada uma análise da execução do Programa 2035 diretamente pelo ME referente ao exercício de 2017.

Gráfico 15 - Execução do Programa 2035 pelo Ministério do Esporte no exercício de 2017.



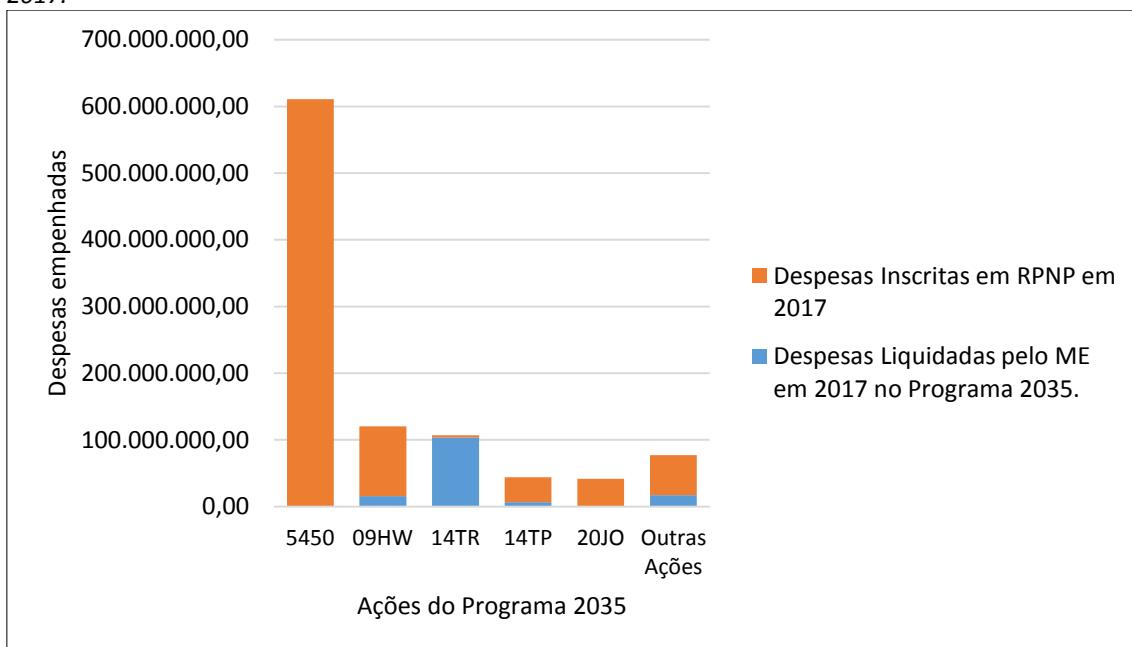
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 02 de abril de 2018.

Legenda: RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

Do Gráfico 15, destaca-se a baixa liquidação das despesas do Programa 2035, perfazendo apenas, aproximadamente, 14% do total empenhado no referido Programa diretamente pelo ME no exercício de 2017. Considerando que o valor total das despesas empenhadas no Programa 2035 no exercício de 2017, diretamente pelo ME, representam cerca de 74% do valor total empenhado pelo Ministério em todo o exercício de 2017 (R\$ 1.349.729.406,85), a baixa liquidação desse programa tem impacto direto na baixa liquidação das despesas totais no exercício pelo ME.

Uma visão geral da execução do Programa 2035, por Ação de Governo, pelo ME, no exercício de 2017, pode ser vista no Gráfico 16, a seguir.

Gráfico 16 - Execução do Programa 2035, por Ação de Governo, pelo Ministério do Esporte no exercício de 2017.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 02 de abril de 2018.

Legenda: RPNP – Restos a Pagar não Processados; Outras Ações: 20JP, 20JQ, 216T, 20YA, 211Z e 216U.

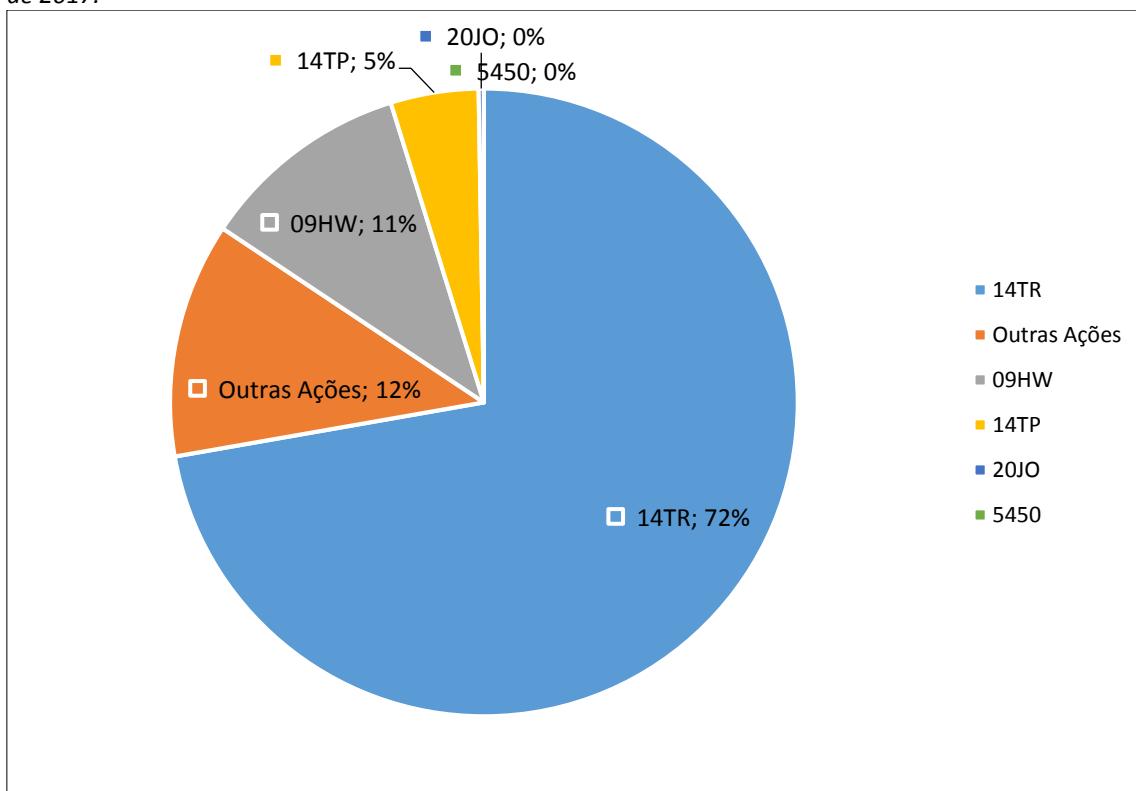
No exercício de 2017, foram executadas onze ações dentro do Programa 2035 pelo ME, sendo que o empenho realizado em três Ações (5450, 09HW e 14TR) corresponde a R\$ 838.128.213,53, o equivalente a 83,77% do valor total empenhado (R\$ 1.000.505.639,39).

Adicionalmente, destaca-se que somente na Ação 5450 houve o empenho total no valor R\$ 611.079.167,81, o que representa 61% do total empenhando no Programa 2035 pelo ME no exercício de 2017, cujo montante foi de R\$ 1.000.505.639,39. No entanto, não houve nenhuma liquidação dessa Ação durante o exercício de 2017, tendo sido integralmente inscrito em Restos a Pagar Não processados. Ressalta-se ainda que o valor empenhado na Ação 5450 representou cerca de 45% do total das despesas empenhadas pelo ME no exercício de 2017 (R\$ 1.349.729.406,85).

Destaca-se que a maior liquidação do Programa 2035, no exercício de 2017, ocorreu na Ação 14TR que alcançou, aproximadamente, 97% do valor empenhado da Ação. Assim, a Ação 14TR teve o menor percentual de inscrição em RPNP, quando comparada com as demais Ações.

A seguir, é apresentado o Gráfico 17 contendo a distribuição do valor liquidado no Programa 2035, por Ações de Governo, pelo Ministério do Esporte no exercício de 2017.

Gráfico 17 - Liquidação do Programa 2035, por Ação de Governo, pelo Ministério do Esporte no exercício de 2017.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 02 de abril de 2018.

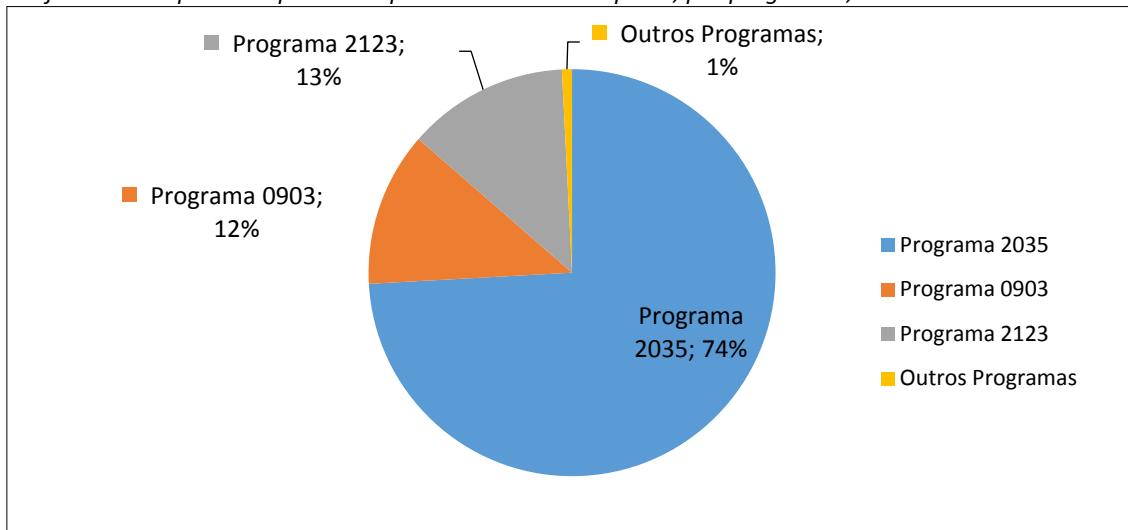
Legenda: Outras Ações: 20JP (4.630.060,69; 3,23%), 20JQ (4.943.247,84; 3,45%), 216T (4.590.214,69; 3,20%), 20YA (2.308.702,94; 1,61%), 211Z (649.472,88; 0,45%) e 216U (223.611,20; 0,16%).

Quanto à liquidação do Programa 2035, no exercício de 2017, verifica-se que, aproximadamente, 83% do valor total liquidado, foi relativo às Ações 14TR e 09HW (total de R\$ 119.022.386,49), sendo que, conforme anteriormente registrado, a liquidação no âmbito da Ação 14TR significa apenas a transferência de recursos à Caixa Econômica Federal e não, necessariamente, a efetiva realização de alguma etapa de obra referente aos Centros de Iniciação ao Esporte.

e.3) Análise da liquidação do orçamento pelo ME no exercício de 2017, com foco nos Programas 2035 e 2123.

No exercício de 2017, o ME empenhou o valor total de R\$ 1.349.729.406,85, sendo a distribuição realizada entre oito programas, conforme Gráfico 18, a seguir.

Gráfico 18 - Despesas empenhadas pelo Ministério do Esporte, por programas, no exercício de 2017.

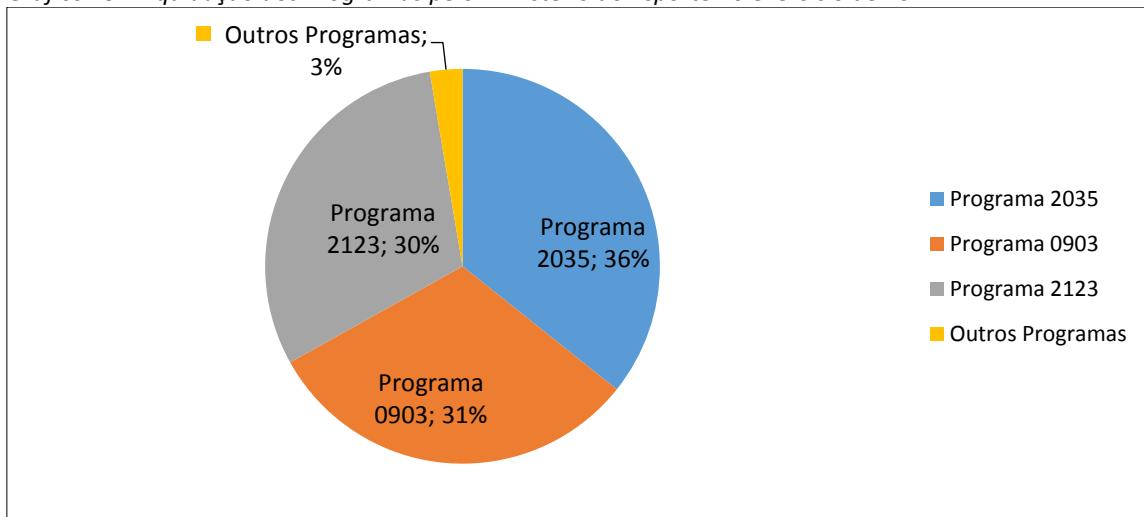


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de extração do Tesouro Gerencial em 27 de março de 2018.

Legenda: Programa 2035- Esporte, Cidadania e Desenvolvimento; Programa 0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica; Programa 2123 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte; Outros Programas: 0089, 0910, 2038, 2122 e 6102.

No exercício de 2017, o ME liquidou o valor de R\$ 401.045.844,33, o que corresponde a 30% do valor total empenhado (R\$ 1.349.729.406,85), sendo a distribuição realizada entre oito programas, conforme Gráfico 19, a seguir.

Gráfico 19 - Liquidação dos Programas pelo Ministério do Esporte no exercício de 2017.



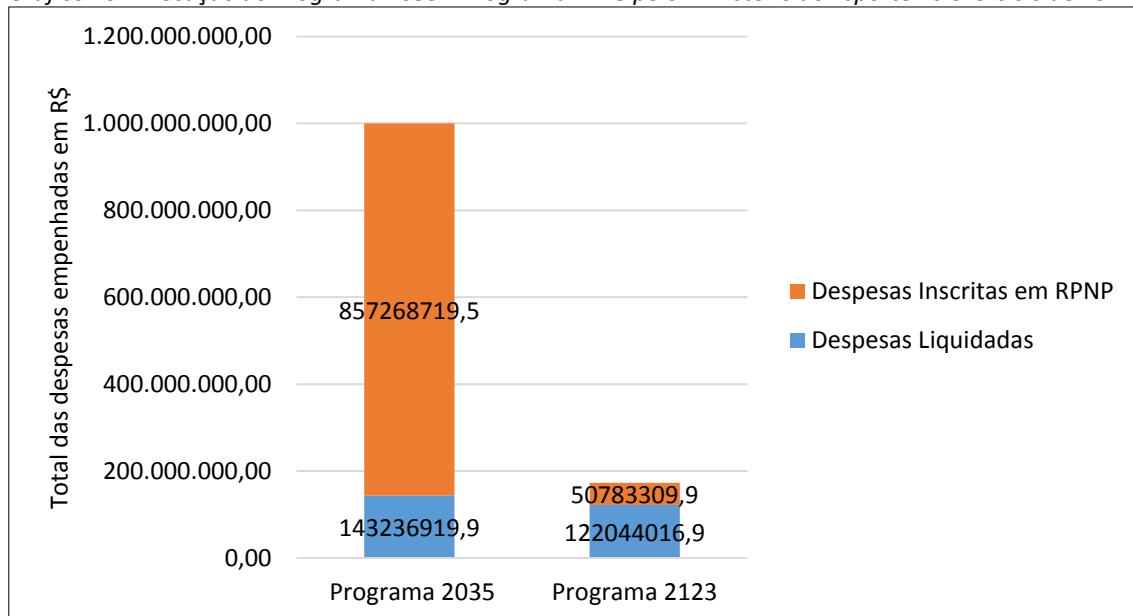
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de extração do Tesouro Gerencial em 27 de março de 2018.

Legenda: Outros Programas: 0089, 0910, 2038, 2122 e 6102.

Verifica-se, por meio do Gráfico 19, a expressividade dos valores oriundos de concursos de prognósticos, relativos ao Programa 0903, transferidos diretamente ao Comitê Olímpico Brasileiro, Comitê Paralímpico Brasileiro e ao Comitê Brasileiro de Clubes, conforme estabelecido por meio da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, pois esses valores estão próximos do montante de recursos investidos diretamente pelo ME em seu programa finalístico, no exercício de 2017, considerando-se as despesas liquidadas.

Destaca-se que as liquidações dos Programas 2035 e 2123 correspondem, respectivamente, a 36% e 30% do valor total liquidado pelo ME em 2017. No entanto, considerando o valor total empenhado em cada uma desses Programas, verifica-se a baixa liquidação no Programa 2035, conforme destacado anteriormente e demonstrado no Gráfico 20, a seguir.

Gráfico 20 - Execução do Programa 2035 x Programa 2123 pelo Ministério do Esporte no exercício de 2017.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de extração do Tesouro Gerencial realizada em 27 de março de 2018.

Conforme registrado anteriormente, a liquidação dos recursos do Programa 2123 perfez R\$ 122.044.016,92, que corresponde a 70,62% do valor total empenhado no Programa (R\$ 172.827.326,82). Enquanto que a liquidação do Programa 2035 atingiu R\$ 143.236.919,87, equivalente a 14,32% do valor total empenhado no Programa (R\$ 1.000.505.639,39).

Dessa forma, verifica-se que o ME executou (liquidou) no exercício de 2017 mais de 70% do valor empenhado no Programa 2123 (Programa destinado ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental). O inverso ocorreu com o Programa 2035, cuja liquidação ficou bem abaixo do valor empenhado, restando mais de 85% do valor empenhado no Programa para inscrição em Restos a Pagar (R\$ 857.268.719,52), a serem liquidados em exercícios subsequentes.

Assim, observa-se que o ME consegue executar relativamente bem o Programa 2123 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte no próprio exercício. No entanto, existe uma baixa execução orçamentária, dentro do próprio exercício, do seu único Programa Temático, o Programa 2035 – Esporte, Cidadania e Desenvolvimento.

Destaca-se ainda, da capacidade de execução dos recursos por meio da liquidação das despesas no âmbito do Programa 2035, que, aproximadamente, 83% do valor total liquidado, foi relativo às Ações 14TR e 09HW, que representam investimentos em infraestrutura esportiva qualificada e apoio direto aos atletas, respectivamente. Ressalta-se que no âmbito da Ação 14TR, dos 285 Centros de Iniciação ao Esporte (CIE) previstos, 114 tiveram suas operações desativadas e apenas seis foram concluídos até o mês de abril de 2018, conforme informações do Relatório de Evolução das obras do CIE

(disponível por meio do endereço eletrônico [“<http://www.esporte.gov.br/index.php/cie/94-ministerio-do-esporte/centro-de-iniciacao-ao-esporte/46984-relatorios-de-evolucao-das-obras>”](http://www.esporte.gov.br/index.php/cie/94-ministerio-do-esporte/centro-de-iniciacao-ao-esporte/46984-relatorios-de-evolucao-das-obras)).

Conforme registrado anteriormente, a Ação 5450, que representa a destinação de recursos para a “Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer”, foi a ação que teve o valor mais alto empenhado no exercício de 2017. No entanto, a referida ação não possuiu qualquer valor liquidado no exercício. Ademais, destaca-se que apenas 0,34% do valor total empenhado da Ação 5450 (R\$ 1.641.644.224,90) foi liquidado no período de 2014 a 2017, o que corresponde a R\$ 5.531.961,00; sendo 99,66% do valor total empenhado inscrito em Restos a Pagar, o que corresponde a R\$ 1.636.112.263,90. Assim, a incapacidade na execução do orçamento nas áreas finalísticas, no âmbito do próprio exercício, se mostra significativamente maior no âmbito dessa ação que não se refere ao alto rendimento.

No entanto, a Carta Magna estabelece, em seu art. 217, que a priorização dos recursos públicos deve ser para o desporto educacional:

“Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

(...)

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;”

Em relação às Ações 20JP, 20JQ e 5450, geridas pela Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), que, em parte, visam ao atendimento do desporto educacional, registra-se que foram empenhados no exercício de 2017 o montante de R\$ 670.895.464,90, tendo sido liquidados no exercício o total de R\$ 9.573.308,53.

Quadro 3 - Ações de responsabilidade da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), no exercício de 2017.

UG	20JP		20JQ		5450	
	Valor empenhado (R\$)	Valor liquidado (R\$)	Valor empenhado (R\$)	Valor liquidado (R\$)	Valor empenhado (R\$)	Valor liquidado (R\$)
DGI	5.206.930,53	4.491.970,53	2.500.000,00	2.500.000,00	7.658.027,90	0,00
SNELIS	25.502.421,19	138.090,16	26.606.945,37	2.443.247,84	12.533.823,05	0,00
CEF/ME	0,00	0,00	0,00	0,00	590.887.316,86	0,00
Total (R\$)	30.709.351,72	4.630.060,69	29.106.945,37	4.943.247,84	611.079.167,81	0,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de extração do Tesouro Gerencial realizada em 27 de março de 2018 e Relatório de Gestão do ME, referente ao exercício de 2017.

Legenda: UG – Unidade Gestora; DGI: 180002- Departamento de Gestão interna; SNELIS: 180073 – Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; CEF - 180006 - CEF/Ministério do Esporte.

Ainda, conforme o Relatório de Gestão do ME, referente ao exercício de 2017, no âmbito da Ação 5450, do valor total inscrito em restos a pagar, R\$ 271.066.403,00, foram liquidados no exercício o montante de R\$ 147.251.512,00, tendo sido cancelados o montante de R\$ 94.706.539,00 (fonte: Extração dos dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOP).

Nesse contexto, quanto ao desempenho orçamentário do ME, a Unidade informou que a emissão de Empenho, liquidação da despesa e a inscrição em Restos a Pagar dependem principalmente de iniciativas dos Ordenadores de Despesas. Assim, para um levantamento de informações mais minuciosos, seria adequado verificar o pronunciamento dos responsáveis por cada programação das Unidades Gestoras do ME, o que demandaria um período de tempo superior para a resposta à Solicitação de Auditoria. Acrescentou ainda o que segue:

"5. Adicionalmente, é importante observar que, tendo em vista a variedade de características das despesas públicas, é prudente que as análises sejam realizadas em níveis de agregação mais detalhados do que a classificação programática. A citada classificação muitas vezes engloba diversas ações orçamentárias com critérios e características de execução distintos. Por exemplo, ações orçamentárias como aquelas destinadas a alocar recursos para pagamento de pessoal, benefícios a servidores, manutenção e funcionamento tendem a apresentar valores empenhados mais significativos no início do exercício e liquidação com tendência estável em cada mês, tendo em vista que são mais facilmente previsíveis, apresentam prioridade de execução para não comprometer o funcionamento da entidade pública e são recorrentes a cada mês.

6. Por outro lado ações que dependam da realização de convênios, de contratos de repasse ou de termo de execução descentralizada para serem realizadas e/ou que envolvam projetos de engenharia para sua materialização estarão sujeitas à tramitação processual mais morosa e, consequentemente, tendem a apresentar empenhos em datas relativamente mais tardias. Consequentemente, a liquidação das despesas relacionadas a este grupo terá maior possibilidade de ocorrer também mais tarde e até mesmo em exercícios posteriores ao empenho, como nos casos em que se verifica a ocorrência de inscrição de Restos a Pagar Não Processado. Ressalte-se, por oportuno, que a ocorrência de maior volume de restos a pagar não processados é uma consequência natural da realização de empenhos sem a liquidação correspondente no mesmo exercício."

Em seguida, foi apresentado pela Unidade quadro contendo informações sobre o empenho e a liquidação das ações orçamentárias do Programa 2035, classificadas conforme o Indicador de Resultado Primário. As informações encontram-se sintetizadas no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Ações Orçamentárias classificadas pelo Indicador de Resultado Primário do Programa 2035.

Indicador de Resultado Primário - RP	Ação	Total empenhado (em R\$)	Total Liquidado (em R\$)	Total liquidado/ total empenhado	Total liquidado no indicador/ total liquidado no Programa 2035
2- Indicador Primário discricionário	09HW, 14TP, 20JO, 20JP, 20JQ, 20YA, 211Z, 216T, 216U e 5450	712.478.664,87	89.325.671,97	12,54%	46,15%

Indicador de Resultado Primário - RP	Ação	Total empenhado (em R\$)	Total Liquidado (em R\$)	Total liquidado/ total empenhado	Total liquidado no indicador/ total liquidado no Programa 2035
3- Indicador Primário de Aceleração do crescimento - PAC	14TR	106.889.819,72	103.475.448,10	96,81%	53,46%
6- Impositivo decorrente de emenda individual	20JO, 20JP 20JQ 20YA e 5450	301.970.442,51	750.000,00	0,25%	0,39%
Total - Programa 2035		1.121.338.927,10	193.551.120,07	17,26%	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU, com base na Nota Técnica nº 6/2018/CGPOF/DGI/SECEX, de 29 de maio de 2018.

Do Quadro 4, verifica-se que algumas Ações Orçamentárias (por exemplo, a Ação 5450) pertencem ao Indicador do Resultado Primário 2 – discricionário e ao Indicador 6 – Impositivo decorrente de emenda individual. Observa-se também que apenas 0,25% do valor empenhado nas Ações constantes no grupo do indicador 6 é liquidado no próprio exercício. Em contrapartida, a maior liquidação encontra-se no grupo do indicador 3 – PAC (Ação 14TR), alcançando 96,81% do valor empenhado, e 53,46% do valor total liquidado no Programa 2035.

Ressalta-se que, conforme os dados informados por meio da referida Nota Técnica, do valor total empenhado pelo ME na Ação 5450 (R\$ 611.559.628,91) no exercício de 2017, cerca de 57% (R\$ 346.273.677,45) é empenhado no grupo do indicador do Resultado Primário 2 e cerca de 43% (R\$ 265.285.951,46) no grupo 6 - Impositivo decorrente de emenda individual.

A Unidade destacou também que as ações classificadas com Resultado Primário 2 e 3 são executadas conforme critérios estabelecidos pelo ME. Quanto às emendas individuais impositivas, destacou o seguinte:

[...] As programações decorrentes de emendas individuais impositivas foram incluídas no orçamento do Ministério do Esporte pelos Parlamentares, após o envio do Projeto de Lei Orçamentária pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, e portanto apresentam rito diferenciado para a execução, considerando as prioridades dos proponentes a identificação de possíveis impedimentos técnicos e a concordância desses agentes para a realização de alterações sobre as programações. O limite de empenho para essas programações decorrentes de emendas individuais foram estabelecidos com exclusividade após decorridos quase seis meses do exercício de 2017."

Acrescentou ainda que 25% do montante total apresentado refere-se às aplicações diretas, sendo os demais recursos executados por meio de transferências aos outros entes da Federação, bem como a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos e, em pequena proporção, ao exterior. Dessa forma, com exceção da Ação 09HW - Concessão de Bolsa a Atletas, as demais ações, de modo geral, dependem da realização de

instrumentos, tais como convênios, contratos de repasse, termos de execução descentralizada, assim como dependem da elaboração de projetos de engenharia.

Também foram apresentados gráficos contendo empenho e liquidação mensal das dotações orçamentárias referentes às Ações do Programa 2035, por indicador de resultado primário, sendo verificado que o maior volume de empenhos e de liquidação ocorreram no segundo semestre do exercício de 2017.

Quanto ao Programa 2123, foi apresentado um quadro discriminando o valor empenhado e liquidado das Ações de acordo com o Indicador de Resultado Primário - RP (0 - Financeiro, 1- Primário e Obrigatório, 2 - Primário e Discricionário e 3 - Primário Programa de Aceleração do Crescimento – PAC). De acordo com a Unidade, as duas ações orçamentárias classificadas sob o RP 0 e 1, são de execução obrigatória, desde que haja fato gerador da despesa. Enquanto nas ações classificadas no RP 2 e 3, a execução atende às diretrizes e à discricionariedade do ME, sem obrigatoriedade legal para execução. Acrescentou ainda que a liquidação dessas despesas apresenta regularidade ao longo do exercício, tendo em vista que se trata, em grande parte, de despesas frequentes a cada mês.

O Quadro 5, a seguir, sintetiza as informações apresentada pelo ME acerca das orçamentárias classificadas pelo Indicador de Resultado Primário do Programa 2123, incluindo a representatividade de cada grupo de ações.

Quadro 5 – Ações Orçamentárias classificadas pelo Indicador de Resultado Primário do Programa 2123.

Indicador de Resultado Primário - RP	Ação	Total empenhado (em R\$)	Total Liquidado (em R\$)	Total liquidado/ total empenhado	Total liquidado no indicador/ total liquidado no Programa 2123
0 - Financeiro	09HB	1.689.993,56	1.689.993,56	100,00%	1,38%
1 – Primário Obrigatório	00M1, 2004, 2010, 2011, 2012 e 20TP	45.732.587,05	44.997.254,62	98,39%	36,79%
2- Indicador Primário discricionário	2000, 216H e 4641	124.237.420,8	74.002.685,41	59,57%	60,51%
3- Indicador Primário de Aceleração do crescimento - PAC	8785	1.609.683,76	1.609.683,76	100,00%	1,32%
Total - Programa 2123		173.269.685,15	122.299.617,35	70,58%	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU, com base na Nota Técnica nº 6/2018/CGPOF/DGI/SECEX, de 29 de maio de 2018.

De acordo com o Quadro 5, verifica-se que, por um lado, as ações do grupo RP 0 e 3 (Financeiro e PAC) atingiram 100% da liquidação no exercício, porém juntas representam apenas 2,7% do valor total liquidado no Programa 2123. Por outro lado, as ações do grupo 2 (discricionárias) alcançaram 59,57% de liquidação no próprio exercício e representam 60,51% do valor total liquidado no Programa 2123.

A UPC também informou que, no exercício de 2017, houve sete Decretos editados pelo Poder Executivo com limitações para movimentação e empenho ao longo do exercício, restringindo tanto as ações voltadas para a manutenção e funcionamento, quanto às demais classificadas no Programa Temático, à exceção das relacionadas ao PAC e a

emendas individuais impositivas; apontando esse como um dos possíveis motivos responsáveis pelo atraso nos empenhos e pela consequente baixa liquidação relacionadas às ações finalísticas do ME.

Por fim, quanto ao orçamento geral do Ministério no exercício de 2017, a UPC concluiu a Nota Técnica nº 6/2018/CGPOF/DGI/SECEX, informando o seguinte:

“[...] De forma complementar, as oscilações dos limites para movimentação e empenho e inclusive a redução significativa do montante anual durante o segundo trimestre também podem ser consideradas motivadoras para esse comportamento, no sentido de afetar a capacidade de empenho global do Órgão e estabelecer a necessidade de priorização das ações orçamentárias a serem executadas.”

Diante do exposto pelo gestor, é possível inferir que a execução da maioria das ações orçamentárias no âmbito do ME efetivamente sofreram impacto com as limitações orçamentárias ocorridas durante o exercício de 2017. Nesse contexto, as características das ações do único Programa Temático do Órgão (Programa 2035) contribuíram para que o mesmo apresentasse uma baixa liquidação dentro do exercício. Assim, dada a alta representatividade do Programa 2035 no âmbito do ME, o seu baixo percentual de liquidação refletiu na baixa execução do orçamento geral do Ministério no exercício de 2017.

Dessa forma, em que pesem as decisões governamentais quanto à limitação de recursos ao longo dos exercícios não ocorram no âmbito da gestão do ME, destaca-se que o cenário de baixa liquidação orçamentária no próprio exercício, ocorrido nos exercícios de 2014 a 2017, principalmente em relação ao único Programa Temático do Órgão, causa impacto negativo na execução das políticas públicas relacionadas ao esporte. Ademais, considerando a necessidade de priorização dos recursos públicos para o desporto educacional, estabelecida na Constituição Federal, diante da análise da execução orçamentária nesses quatro exercícios, não se verifica que essa priorização venha ocorrendo, o que pode impactar no atendimento da Missão Institucional do ME.

2. Resultados quantitativos e qualitativos - Histórico da implementação do Planejamento Estratégico e da avaliação dos indicadores de gestão no âmbito do ME.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas 2017, referente ao exercício de 2016, foi registrada uma avaliação gerencial do estágio de implementação do Planejamento Estratégico do ME durante o exercício de 2016 e apresentou-se o histórico do acompanhamento efetuado pela CGU relacionado ao tema.

No referido registro, ressaltou-se que a ausência de Planejamento Estratégico, bem como de indicadores de desempenho de gestão, vinha sendo apontada de forma recorrente nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas dos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015. No mesmo sentido, o TCU, por meio do Acórdão nº 1785/2015-TCU-Plenário, abordou a ausência de um planejamento estratégico do ME e determinou ao ME que apresentasse o seu planejamento estratégico no prazo de noventa dias.

Assim, o ME informou no Relatório de Gestão, referente ao exercício de 2016, que, como resultado do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 28/2015, celebrado com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Planejamento Estratégico do órgão foi concluído, em 16 de novembro de 2015, e que sua divulgação ocorreu em 23 de março de 2016. Adicionalmente, o ME informou que, por meio do Termo de Execução Descentralizada nº 07/2016, também firmado com a ENAP, ocorreu a implementação do Planejamento Estratégico entre maio e setembro de 2016.

Destacou-se também que no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Internacional PNUD “BRA/11/006 – Por uma Agenda Nacional de Esporte – Plano Decenal de Esporte e Inclusão Social”, celebrado entre o ME e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Órgão informou que dois produtos contratados tiveram como escopo o monitoramento dos indicadores e metas e a análise do desempenho da gestão estratégica do ME.

No entanto, ainda no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016, o ME ressaltou, a ocorrência de fatos que teriam impactado significativamente na implantação do Planejamento Estratégico durante o ano de 2016, tais como a substituição de todos os dirigentes e a aprovação de nova estrutura regimental do Ministério. Assim, informou que o Planejamento Estratégico se encontrava em processo de revisão ao final do exercício de 2016, visando o seu alinhamento ao Plano Plurianual 2016-2019, o que demandaria a revisão e reelaboração dos indicadores de desempenho da Unidade.

Dessa forma, verificou-se que a implementação do Planejamento Estratégico e o monitoramento dos indicadores de desempenho da gestão, ocorridos em 2016, tiveram como parâmetro o Planejamento Estratégico concluído em novembro de 2015 e divulgado em março de 2016, e que o mesmo já se encontrava em processo de revisão a partir de novembro de 2016. Assim, inferiu-se que a continuidade do monitoramento dos indicadores ocorreria somente após a conclusão da reformulação do Planejamento Estratégico, a fim de que fosse realizado sob a ótica dos indicadores reelaborados.

Nesse contexto, identificou-se que, em que pese tivesse havido avanços em relação à consolidação do Planejamento Estratégico já no exercício de 2015 e que os indicadores estivessem em processo de definição, ao final do exercício de 2016, não era possível aferir a implementação de um Planejamento Estratégico no Ministério referente ao exercício de 2016, tampouco de indicadores que auxiliariam nas tomadas de decisões pelos gestores da Pasta.

Por fim, no histórico apresentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas 2017, referente ao exercício de 2016, destacou-se que o ME havia contratado o montante de R\$ 1.006.358,40, desde 2012, no que se refere ao tema Planejamento Estratégico, conforme discriminado no Quadro 6, a seguir:

Quadro 6 – Relação de ajustes firmados pelo ME relacionados ao tema Planejamento Estratégico.

Ajuste	Contratada	Objeto	Valor (R\$)
Contrato nº 47/2012	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), CNPJ 04.724.690/0001-82	Prestação de serviço visando à realização de Estudo para subsídio do repositionamento estratégico no Ministério do Esporte, com destaque para o Módulo 8 do Contrato nº 47/2012, que previa o “Desenvolvimento de Sistema de Indicadores para acompanhamento da Política Nacional do Esporte”.	450.000,00 (relativo ao Módulo 8)
TED nº 28/2015	Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, CNPJ: 00.627.612/0001-09	Elaboração do Planejamento Estratégico do ME	150.854,40
TED nº 7/2016	Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, CNPJ: 00.627.612/0001-09	Realização de Oficinas para Gerenciamento dos Projetos Estratégicos do Ministério do Esporte	342.144,00
Projeto de Cooperação Técnica BRA/11/006 celebrado com o PNUD	Consultora de CPF nº ***.012.001-**	Documento contendo o monitoramento dos indicadores e metas definidos na gestão estratégica do Ministério do Esporte como o intuito de verificar, sistematicamente o nível de alcance dos objetivos traçados; documento contendo a análise do desempenho da gestão estratégica do Ministério do Esporte e propor alternativas para soluções aos problemas enfrentados.	63.360,00 (relativos ao Produto 4 e ao Produto 5)
Total	-	-	1.006.358,40

Fonte: Relatórios de Auditoria Anual de Contas nº 201305660, gestão 2012; nº 201601012, gestão 2015, da Secretaria-Executiva; e nº 201700834, gestão 2016, da Secretaria-Executiva.

Ainda em resposta ao registro do Relatório de Auditoria Anual de Contas 2017, por meio da Nota Informativa nº 1/2017/DGE/SECEX, de 13 de julho de 2017, o ME informou que o Planejamento Estratégico da Pasta havia sido devidamente revisado, com a participação de todos os níveis da administração, sendo consolidado no Mapa Estratégico aprovado pela Portaria Ministerial nº 228, de 12 de julho de 2017, bem como definidas 34 ações e respectivos indicadores, relacionados aos objetivos definidos no Mapa, que fariam parte do Plano de Ação Integrado (PAI) do ME, tendo sido aprovado pela Portaria Ministerial nº 229, de 12 de julho de 2017.

Já em resposta à recomendação emanada pela CGU relativa à necessidade de divulgação do Planejamento Estratégico e sua implementação, bem como da implementação dos indicadores de desempenho da gestão, por meio do Sistema Monitor, o ME apresentou, em 29 de setembro de 2017, o Plano de Comunicação do Planejamento Estratégico e informou que o mesmo se encontrava em vias de implementação. Informou ainda que a implementação e acompanhamento dos indicadores estava sendo realizada com a utilização de sistema informatizado, adquirido pelo Ministério, denominado Portal da Estratégia, sendo que seriam capacitados os responsáveis pelas Ações Estratégicas que compõem o PAI, para que possam atualizar as informações dentro da periodicidade estabelecida.

Com isso, no Relatório de Gestão, referente ao exercício de 2017, foram apresentados pelo ME o estágio de implementação do Planejamento Estratégico, os indicadores de desempenho e o resultado da aferição desses indicadores. Nesse sentido, foi reiterado que a Portaria ME nº 229, de 12 de julho de 2017, aprovou o PAI do ME, para o período de 1º de maio de 2017 a 30 de abril de 2018. Foi destacado que na referida Portaria ficou definido que as ações estratégicas constantes do PAI seriam acompanhadas por indicadores de desempenho e suas respectivas metas, sendo estas aplicadas para efeitos de Avaliação de Desempenho Institucional. Assim, foram apresentadas as 34 ações, seus respectivos indicadores e metas relativas ao período de maio de 2017 a abril de 2018 que constaram no anexo da Portaria.

Como instrumento de acompanhamento e monitoramento dos objetivos e indicadores do Planejamento Estratégico foi reiterada a adoção do Portal da Estratégica tendo sido realizadas reunião e oficina com as Unidades que compõem a estrutura do ME para identificação de representantes que pudessem atualizar informações sobre a implementação dos projetos. Foi informado que o Portal da Estratégia estava em vias de implementação e que em outubro de 2017 houve capacitação dos servidores responsáveis e o projeto está em fase de testes. Foi informado também que foram dois os principais períodos de monitoramento dos indicadores, sendo o primeiro em novembro de 2017 e o segundo em fevereiro de 2018, sendo que, neste segundo período, todas as 34 ações tiveram seus indicadores aferidos e o resultado foi usado como referência para a avaliação de desempenho dos servidores.

Dessa forma, foram apresentados os resultados alcançados com base no último período de monitoramento, em que o Órgão constatou que 26 das 34 metas foram alcançadas, sendo a média geral de alcance de 129,8%. Foi destacado ainda que o primeiro ciclo de implementação do Planejamento Estratégico encerra-se em 30 de abril de 2018, e que isso tornaria provável que, das oito metas não realizadas até o último período de monitoramento, algumas ainda poderiam ser atingidas até o encerramento do primeiro ciclo de implementação do Planejamento Estratégico.

Por fim, ressalta-se que não foi realizada análise, pelo Controle Interno, quanto ao mérito do cumprimento das metas alcançadas do Planejamento Estratégico do ME. A presente análise ocorreu no sentido de apresentar o histórico de providências do Órgão relacionadas ao tema, dados os apontamentos efetuados pela CGU desde 2012, bem como às determinações do TCU, relativas à até então ausência de Planejamento Estratégico da Unidade.

3. Resultados quantitativos e qualitativos - Avaliação realizada acerca da Corregedoria, da Ouvidoria e da gestão de riscos no âmbito do Ministério do Esporte.

No período de 07 de agosto de 2017 a 06 de outubro de 2017, foi analisada a gestão do ME no que tange aos registros realizados no sistema CGU-PAD referentes aos procedimentos disciplinares, à atuação da Ouvidoria no processo de melhoria da gestão da Unidade e às iniciativas para a implantação da Política de Gestão de Riscos, referentes ao período de 01 de janeiro de 2016 a 07 de agosto de 2017, conforme consignado no Relatório de Auditoria nº 201700996. A síntese do resultado desse trabalho, as

informações acerca do assunto abordadas pelo ME no Relatório de Gestão, referente ao exercício de 2017, e as informações inseridas no Sistema Monitor serão tratados nos itens específicos a seguir descritos. Adicionalmente, o Relatório de Auditoria nº 201700996, contendo a íntegra dos resultados do mencionado trabalho, consta no Anexo III deste Relatório.

a) Avaliação acerca da atuação da Corregedoria do ME.

No âmbito do Relatório de Auditoria nº 201700996, verificou-se que todos os registros no sistema CGU-PAD, realizados em 2017, foram feitos dentro do prazo de trinta dias, conforme estabelecido pela Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007. No entanto, 70% dos processos instaurados em 2016 tiveram o respectivo registro no sistema CGU-PAD em prazo superior ao estabelecido na mencionada Portaria.

Ademais, registrou-se que todos os processos instaurados no exercício de 2016 encontravam-se na fase de instrução no sistema CGU-PAD, excedendo o prazo de conclusão do procedimento previsto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe que é de trinta dias para a sindicância e de sessenta dias para o processo disciplinar, admitida a prorrogação por igual período.

Além disso, de acordo com os dados presentes apenas no sistema CGU-PAD, não foi possível afirmar que os dados estavam sendo atualizados. A título de exemplo, a Unidade informou, por meio do Ofício nº 59/2017/GM-ME-SEI, de 11 de agosto de 2017, que o Processo nº 58000.002014/2016-13 era o único na fase de julgamento, no entanto, no sistema CGU-PAD, esse processo permanecia na fase de instauração/instrução, conforme consulta realizada em 29 de agosto de 2017.

Adicionalmente, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016, o Ministério do Esporte informou que a maioria das irregularidades noticiadas eram de origem externa, decorrentes de órgãos de controle, sendo que as poucas demandas internas estavam relacionadas a possível relação de assédio ou falta de urbanidade.

Já no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017, em relação à Corregedoria, o ME informou que no âmbito do Plano de Ação Integrado (PAI), aprovado pela Portaria ME nº 229, de 12 de julho de 2017, constou como uma das Ações Estratégicas do Órgão “*Otimizar as fases de execução do Processo Administrativo Disciplinar (PAD)*”, colocando como indicador a “*Temporalidade da execução de um PAD, a partir de uma referência de 180 dias*”, a qual deveria ser cumprida em 100%, entre maio de 2017 a abril de 2018. Como resultado, foi apresentado no mesmo Relatório de Gestão que havia alcançado 92% da meta no monitoramento realizado em fevereiro de 2018. O intervalo máximo de 180 dias seria entre a instauração e o julgamento do processo. Ressalta-se que não foi realizada análise, por este Órgão de Controle Interno, quanto ao mérito do cumprimento da referida meta.

b) Avaliação acerca da atuação da Ouvidoria do ME.

No que se refere ao gerenciamento das demandas da Ouvidoria, a Unidade informou no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201700996, por meio do Ofício nº 60/2017/GM-ME-SEI, de 14 de agosto de 2017, que utilizava o Sistema e-Ouv e que as manifestações eram encaminhadas às áreas técnicas pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Informou ainda que a Ouvidoria possuía na sua estrutura uma servidora pública e seis prestadores de serviço terceirizados, sendo que metade deles auxiliava nas atividades de Ouvidoria e a outra metade no Serviço de Informação ao Cidadão.

Acrescentou que eram elaboradas planilhas mensais, as quais permitiam padronização e maior agilidade no fornecimento das respostas. Quanto aos processos encaminhados às unidades técnicas pela Ouvidoria, foi informado que antes da implantação do SEI, ocorrida em maio de 2017, as demandas eram encaminhadas às áreas técnicas, preferencialmente, por e-mail e memorando. As demais manifestações recebidas não eram protocoladas, dessa forma o número de processos protocolados não correspondia ao número de manifestações recebidas.

Em análise aos Relatórios de Atividades da Ouvidoria, referentes ao exercício de 2016 e ao primeiro semestre de 2017, verificou-se a ausência de controle efetivo das manifestações recebidas. Esses relatórios não abordavam com precisão as demandas encaminhadas às áreas técnicas, bem como o controle das respostas dadas pelas unidades; não apresentavam o número de manifestações recebidas fora do Sistema e-Ouv, por exemplo, as recebidas por e-mail; não havia análise quanto às demandas solucionadas diretamente pela Ouvidoria e ao tempo de solução das manifestações.

Positivamente, registrou-se também que houve uma redução no tempo médio de respostas às manifestações cadastradas no Sistema e-Ouv – Sala de Ouvidorias no período de janeiro a agosto de 2017 (6,83 dias), se comparado com o exercício de 2016 (9,22 dias).

Dessa forma, no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201700996, concluiu-se que havia deficiência no controle das manifestações recebidas pela Ouvidoria do ME, recomendando que fosse instituído manual de procedimentos da ouvidoria, estabelecendo rotinas, fluxos de tramitação e prazos internos para o atendimento das manifestações recebidas pelo Ministério.

Conforme consta no Sistema Monitor (ID: 175346), sistema utilizado para o monitoramento das recomendações emanadas pela CGU, em 19 de abril de 2018, o gestor informou que foi elaborada minuta de Portaria Normativa, com vistas a estabelecer rotinas, fluxos de tramitação e prazos internos para atendimento das manifestações recebidas pelo ME. Acrescentou ainda que a referida minuta foi submetida à Secretaria-Executiva Adjunta que, após análise, e se de acordo com os termos apresentados, encaminhará os autos à Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte (CONJUR/ME), para análises e posterior publicação. Assim, continuará ocorrendo o monitoramento das providências realizadas pelo ME em relação à instituição do manual de procedimentos de ouvidoria.

Adicionalmente, o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017 abordou informações sobre os canais de acesso ao cidadão, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e Sistema e-Ouv; sobre a Carta de serviços ao cidadão, que trata dos serviços oferecidos diretamente ao cidadão pelo ME; sobre a utilização da pesquisa de satisfação do e-SIC, como forma de aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; sobre o Portal do ME, utilizado como mecanismo de transparência das informações relevantes sobre a atuação da Unidade; bem como sobre as medidas para garantir a acessibilidade aos produtos, serviços e instalações do ME, quais sejam, a disponibilização dos serviços citados anteriormente em *links* no Portal do ME, o início da utilização do SEI pela Pasta

e o atendimento das normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) a partir da mudança do local da sede do Órgão. Registra-se que a análise quanto à suficiência do atendimento da acessibilidade da sede do ME é apresentada em item específico deste Relatório.

c) Avaliação acerca da instituição da Política de Gestão de Riscos pelo ME.

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, estabeleceu em seu art. 17 que a política de gestão de riscos deveria ser instituída pelos órgãos e entidades em até doze meses a contar de sua publicação, ocorrida em 11 de maio de 2016.

Com o objetivo de avaliar a instituição da Política de Gestão de Riscos no ME, foi verificado, por meio do trabalho realizado e consignado no Relatório de Auditoria nº 201700996, que havia um Comitê de Governança, Riscos e Controles, instituído por meio da Portaria nº 36, de 07 de fevereiro de 2017, cujo objetivo inicial era a estruturação da Política de Gestão de Riscos do ME. No entanto, ressalta-se que, até 06 de outubro de 2017, data de encerramento dos trabalhos de auditoria, o texto final da Política de Gestão de Riscos não havia sido aprovado pelo referido Comitê.

No âmbito do mencionado trabalho, identificou-se que a Unidade realizou mapeamento inicial de riscos associados a projetos estratégicos vinculados ao planejamento estratégico 2016 - 2019, que foi consolidado em uma Matriz de Riscos, conforme consta no Relatório de Gestão de 2016. Contudo, no final de 2016, iniciou-se o processo de revisão do planejamento estratégico, o qual reorientaria a Unidade para novas prioridades, exercendo impacto sobre o mapeamento inicial de riscos.

Destacou-se ainda que não foi identificada comunicação da alta direção aos servidores funcionários e demais colaboradores acerca do andamento dos trabalhos relacionados ao tema de gestão de riscos no ME, a fim de que os mesmos estejam cientes da relevância do tema. No que se refere aos eventos ligados ao tema de gestão de riscos, verificou-se que a Assessoria Especial de Controle Interno (AEKI/ME) tem realizado a divulgação, bem como estimulado a participação de servidores em cursos cujo tema seja gestão de riscos, conforme e-mails enviados a alguns servidores. De acordo com o informando pelo gestor, houve a participação de membros do ME em cinco eventos relacionados ao tema de gestão de riscos, no período de setembro de 2016 a maio de 2017, sendo uma participação do Secretário-Executivo Adjunto, outra da então Diretora do Departamento de Gestão Interna (que, à época da realização da presente auditoria, não exercia mais atividades no órgão) e três do Chefe da AEKI/ME.

Dessa forma, por meio do Relatório de Auditoria nº 201700996, recomendou-se a instituição da Política de Gestão de Riscos no âmbito do ME e, na sequência, a implementação da metodologia de gestão de riscos no órgão.

Conforme informado pela Unidade no Relatório de Gestão, referente ao exercício de 2017, bem como informação inserida pelo gestor no Sistema Monitor (ID: 175345), houve a instituição da Política de Gestão de Riscos no ME, por meio da Portaria ME nº 315, de 05 de novembro de 2017, publicada no DOU em 13 de novembro de 2017. De acordo com a referida Portaria, a metodologia de Gestão de Riscos deverá ser aprovada

em até doze meses após a publicação da Política da Gestão de Riscos. Assim, continuará ocorrendo o monitoramento das providências em relação à implementação da metodologia de gestão de riscos.

Por fim, ainda na manifestação inserida no Sistema Monitor, a Unidade ressaltou que, no começo de 2018, o ME iniciou experiências piloto de gestão de riscos, visando melhoria da maturidade nesse tema, o que permitirá a estruturação de uma metodologia de gestão de riscos mais ajustada à realidade do Ministério, em especial para os processos finalísticos do órgão.

4. Resultados qualitativos e quantitativos – Informações acerca do estágio da elaboração do Plano Nacional do Desporto (PND).

A Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, conhecida por Lei Pelé, que institui normas gerais sobre o desporto, dispõe no seu art. 5º, alterado pela Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, sobre a forma de aplicação dos recursos do Ministério do Esporte. A referida Lei estabelece no §3 do art. 5º, que cabe ao Ministério do Esporte, ouvido o Conselho Nacional de Esporte (CNE), propor o Plano Nacional do Desporto (PND) decenal.

No mesmo sentido, no art. 11 da mesma Lei, é estabelecido que o CNE “é órgão colegiado de normatização, deliberação e assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro de Estado do Esporte”, e, entre suas atribuições, está a de “oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto”.

Diante de tal atribuição, verifica-se pela Ata da 43ª Reunião ordinária do CNE, realizada em 16 de março de 2018, publicada no DOU em 04 de abril de 2018, que o projeto do Plano Nacional do Desporto vem sendo discutido pelo supracitado Conselho.

Adicionalmente, foi informado no Relatório de Gestão, referente ao exercício de 2017, que a proposta do PND se encontra em fase final de elaboração, contando com a participação do Comitê Olímpico Brasileiro, Comitê Paralímpico Brasileiro, Comitê Brasileiro de Clubes e Câmara dos Deputados.

Em resposta à Solicitação de auditoria nº 201800687/002, que requisitou informações acerca do Plano Nacional do Desporto, a Unidade informou, por meio do Ofício nº 209/2018/SECEX-ME-SEI, de 19 de abril de 2018, o transscrito a seguir.

“Finalizados os debates quanto ao mérito do Plano Nacional do Desporto no âmbito deste Ministério do Esporte, inicia-se tratativas com os Ministérios da Educação e com o Ministério da Defesa que receberão formalmente a proposta de ato normativo para que haja debate e construção coletiva do Projeto de Lei. Tais ministérios deverão ser coautores deste projeto devido a transversalidade do tema Esporte.”

Dessa forma, verifica-se que, apesar dos esforços informados pelo ME para a construção do Plano Nacional do Desporto, não houve, até o encerramento dos trabalhos de campo da presente auditoria, a elaboração do Projeto de Lei do referido Plano, cuja construção ainda depende de tratativas que estavam por ser iniciadas com outros órgãos que seriam considerados coautores do documento.

5. Atuação CGU – Avaliação quanto à implementação pelo ME, no exercício de 2017 e três primeiros meses do exercício de 2018, das recomendações emitidas pela CGU.

Com o objetivo de verificar em que medida as unidades administrativas do Ministério do Esporte mantêm uma rotina de atendimento às recomendações emanadas pela CGU, avaliou-se a implementação durante o exercício de 2017 e os três primeiros meses do exercício de 2018 das recomendações que foram consignadas em trabalhos anteriormente realizados pela CGU.

A mencionada avaliação foi realizada por meio do monitoramento às manifestações do gestor inseridas no Sistema Monitor, relativas às providências adotadas para o atendimento das recomendações. Assim, em 18 de junho de 2018, foi realizada extração do referido sistema cujos dados estão sintetizados no Quadro 7, a seguir.

Quadro 7 – Levantamento das situações das recomendações emanadas ao Ministério do Esporte.

Unidade Administrativa⁴	Atendidas	Canceladas¹	Em monitoramento²	Total	% Atendimento³
Secretaria-Executiva	130	6	377	513	25,64%
SNEAR	49	23	242	314	16,84%
SNFDT	-	-	15	15	0,00%
SNELIS	9	1	4	14	69,23%
ABCD	4	-	4	8	50,00%
Total	192	30	642	864	23,02%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de informações do Sistema de Monitoramento de Recomendações da CGU (Sistema Monitor), conforme pesquisa realizada em 18 de junho de 2018.

¹ Recomendações “canceladas” são aquelas em que ocorreu a perda do objeto da recomendação ou que houve falha na elaboração da recomendação, não sendo factível monitorá-las.

² Recomendações “em monitoramento” são aquelas cujas providências informadas pelo gestor não foram suficientes para o seu atendimento ou para as quais não foram informadas providências.

³ O campo “% Atendimento” é calculado considerando apenas o total de recomendações “atendidas” e “em monitoramento”.

⁴ SNEAR - Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento; SNFDT – Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor; SNELIS - Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; ABCD - Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem.

Os critérios utilizados para extração dos dados do Sistema Monitor e a análise desses dados são apresentados em sequência.

a) Critérios utilizados

Registra-se que o total de recomendações é inferior ao apresentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700834 em razão de não estar sendo considerado o número de recomendações que tiveram seu monitoramento finalizado e o número de recomendações que foram consolidadas em outras ao longo dos anos. Foi utilizado esse critério com o objetivo de que o percentual de atendimento fosse calculado levando-se em consideração apenas as recomendações que efetivamente estiveram em monitoramento durante os exercícios de 2017 e/ou 2018 e que necessitavam de providências a serem adotadas pelos gestores.

Nesse contexto, registra-se que as recomendações em situação de “finalizado o monitoramento” são aquelas que deixaram de ser monitoradas pela CGU, apesar de continuarem passíveis de implementação pelo gestor. Já as recomendações “consolidadas” são aquelas que foram consolidadas em outras de mesmo teor e conteúdo, com conteúdo similar, ou de maior abrangência, independentemente da situação da recomendação consolidadora.

Adicionalmente, registra-se que os dados do quadro retratam as análises realizadas pela CGU em relação às providências informadas pelo gestor para atendimento das recomendações por meio do Sistema Monitor de 01 de janeiro de 2017 até 01 de abril de 2018. Da mesma forma, as recomendações atendidas ou canceladas antes de 01 de janeiro de 2017 ou expedidas após 01 de abril de 2018 também não constam no levantamento.

b) Análise dos dados

Considerando que os dados se referem a um período de quinze meses de atuação do ME (01 de janeiro de 2017 a 01 de abril de 2018), destaca-se que o número de 192 recomendações atendidas pode ser considerado elevado. No entanto, o percentual de atendimento de 23,02% ainda é baixo frente ao número de 642 recomendações que permanecem em situação de monitoramento no âmbito do Órgão, por não terem sido apresentados elementos que demonstrem ações para seu atendimento. Assim, persistindo o ritmo de atendimento verificado nesse período, ainda demandará um período elevado de tempo para que ocorra a implementação das ações para o atendimento de todas as recomendações.

Diante dessa elevada quantidade de recomendações ainda em monitoramento, ressalta-se que a intempestividade no seu atendimento contribui para que determinadas recomendações acabem perdendo seu objeto e sejam canceladas e para que outras tenham seu monitoramento finalizado por falta de manifestação do gestor, o que demanda o encaminhamento pela CGU da situação verificada para outras instâncias. Nesse sentido, registra-se que das 642 recomendações que permanecem em monitoramento, 289 recomendações não tiveram providências informadas pelo gestor após 01 de janeiro de 2017.

Destaca-se que a SE/ME e a SNEAR concentram mais de 95% do total de recomendações emanadas pela CGU. No entanto, mesmo considerando apenas recomendações relacionadas às demais unidades do Ministério (SNFDT, SNELIS e ABCD), há um percentual elevado de recomendações ainda em monitoramento.

Por fim, ressalta-se que o percentual de atendimento apresentado no Quadro 7 não retrata a ordem de importância das recomendações atendidas e das que permanecem em monitoramento. A título de exemplo, conforme registrado em itens específicos deste Relatório, em que pese várias recomendações relacionadas aos contratos de consultoria firmados pelo ME com a Fundação Ezute e com a FGV, bem como relacionadas ao contrato de locação do imóvel Sede do ME tenham sido consideradas atendidas, várias recomendações relacionadas aos mesmos temas e contendo conteúdos críticos ainda permanecem em monitoramento. Ao se analisar a situação dessas recomendações que ainda estão em monitoramento, demonstrou-se que quase sua totalidade envolve a necessidade de resarcimento de danos ao erário e de

instauração de TCE. Da mesma forma, foi verificada a falta de tempestividade do ME em disponibilizar informações atualizadas acerca das providências adotadas para sanar as irregularidades identificadas no âmbito do Contrato nº 30/2013, celebrado pelo ME com o Consórcio PwC, em que pese existirem pendências críticas, abrangendo, dentre outras, necessidade de glosa de valores, falhas na formalização de aditivos e entrega de produto em descumprimento ao Termo de Referência.

c) Conclusões

Diante da análise das informações apresentadas, o fato de um número elevado de recomendações terem sido consideradas atendidas no exercício de 2017 demonstra que houve concentração de esforços na estrutura interna do Ministério para implementação de providências no sentido de atender às recomendações da CGU. No entanto, o elevado número de recomendações que permanecem em monitoramento demanda que tais esforços permaneçam continuados, de forma a aprimorar os controles internos da Unidade e de forma a evitar que eventual intempestividade na adoção de providências gere responsabilizações. Adicionalmente, ressalta-se a importância de que o plano de providências permanente do ME para implementação das recomendações da CGU considere a devida priorização das providências em relação às recomendações relacionadas a fatos críticos, especialmente as que envolvem a necessidade de resarcimento de danos ao erário, instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) e a implantação de medidas estruturantes que evitarão a repetição das falhas verificadas.

6. Gestão de Pessoas - Avaliação da gestão relativa à concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte.

Em avaliação à gestão de pessoas do ME, foram realizadas análises acerca do funcionamento da gestão relativa à aquisição de passagens aéreas e ao pagamento de diárias no âmbito do Órgão.

Por meio de ação de controle, cuja íntegra dos resultados encontra-se consignada no Relatório de Auditoria nº 201701081, o qual compõe o Anexo IV deste Relatório, foram realizadas análises e obtidos os resultados a seguir sintetizados relacionados à aquisição de diárias e passagens pelo ME.

Primeiramente, registra-se que a comparação dos preços praticados pelo ME na compra de passagens aéreas com os preços praticados por outros órgãos refere-se ao exercício de 2016; e a análise quanto à frequência de viagens realizadas por servidores do ME refere-se ao exercício de 2016 a aos três primeiros meses do exercício de 2017.

Nesse contexto, foi realizada análise comparativa entre os preços de aquisição de passagens áreas no âmbito do ME em relação à média de preços paga pela Administração Pública Federal; análise quanto ao cumprimento, pelo Órgão, do prazo mínimo de antecedência de dez dias para reserva ou emissão de passagens aéreas em relação à viagem, à luz do § 1º e § 2º do artigo 14 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 3, de 11 de fevereiro de 2015; bem como, verificação quanto à existência de cronograma que estipule prazos internos para as etapas de análise das solicitações de viagens no âmbito do ME. Tais análises compreenderam o exercício de 2016.

Como resultado, verificou-se que a emissão e o pagamento de passagens aéreas durante o exercício de 2016 foi antieconômica, haja vista que ocorreu com preços 26,95% acima da média paga pela Administração Pública Federal no mesmo exercício. Identificou-se que tal fato foi decorrente de as passagens terem sido compradas, em média, poucos dias antes da data de partida da viagem, o que também configurou inobservância do prazo mínimo de antecedência de dez dias para solicitação de reserva ou emissão de passagens aéreas em relação à viagem, determinado pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015.

Nesse sentido, registrou-se que a inviabilidade de cumprimento do prazo estabelecido deveria ser exceção, e não a regra, como se identificou ter ocorrido durante o exercício de 2016 no âmbito do ME. Assim, em que pese essa prática tenha ocorrido em 97,56% das viagens durante o exercício de 2016, o ME julgou que todos os casos foram devidamente justificados, no entanto, sem que fossem apresentadas análises a essas justificativas excepcionais. Ademais, a inexistência de cronograma estipulando prazos máximos para as etapas de análise, pelo ME, das solicitações de afastamento de servidores, foi identificada como um fator que contribuiu para que as passagens fossem compradas em datas próximas às das viagens, onerando os preços pagos pela Administração.

Adicionalmente, foi realizada análise comparativa entre o número de viagens realizadas por servidores em relação ao período de tempo em que os mesmos permaneceram em exercício no ME; e análise das motivações apresentadas pelo Ministério para a realização de viagens de servidores e, em especial, de viagens que os servidores fizeram para seu estado de origem e que permaneceram no local de destino durante finais de semana. Tais análises compreenderam além do exercício de 2016, também os três primeiros meses do exercício de 2017.

Como resultado, verificou-se que foi realizado elevado número de viagens por determinados servidores do ME, quando comparado aos períodos de tempo em que os mesmos estiveram em exercício no Órgão, em sua unidade de lotação, sem que fosse demonstrada suficiente motivação para que servidores passassem mais tempo em viagem que em suas unidades de lotação, durante os períodos analisados. Verificou-se também elevada ocorrência de viagens por servidores para o seu estado de origem, durante o exercício de 2016, em que os mesmos permaneceram no local de destino em finais de semana. Nesse sentido, nos casos em que não houve agenda de trabalho no final de semana e na segunda-feira e o retorno da viagem ocorreu no domingo ou na segunda-feira, há potencial aumento significativo de custos das passagens, em relação ao custo que incorreria caso a volta tivesse ocorrido antes do final de semana. Identificou-se ainda que houve motivações genéricas e insuficientes para realização de algumas viagens no âmbito do Órgão, sem comprovação que as motivações dessas viagens estivessem atreladas ao interesse da Administração.

Também foi realizada análise no sentido de identificar pontos críticos relacionados ao modelo de gestão relativo à aquisição de passagens aéreas e ao pagamento de diárias no âmbito do Ministério do Esporte.

Como resultado, foram identificadas falhas no que se refere à falta de segregação de funções entre os responsáveis pela solicitação de viagem, pela aprovação e pela prestação de contas das mesmas, sendo um mesmo servidor responsável por diversas

atividades, o que potencializa o risco de não ocorrer suficiente análise das solicitações de afastamento ocorridas no Órgão, bem como de trabalhadores terceirizados realizarem atividades que, por sua natureza, são restritas a servidores públicos. Também foram identificadas pendências de aprovação, pelo ME, de prestação de contas de viagens realizadas nos exercícios de 2014 a 2016, sendo que determinados servidores continuaram a participar de viagens, sem que fosse imposto um limite de tempo para solução das pendências de viagens realizadas anteriormente pelos mesmos servidores.

Por fim, foi realizada análise quanto ao cumprimento de determinação do Acórdão nº 3203/2016-Plenário do TCU pelo ME quanto à vedação de prorrogação da vigência de contratos com agência de viagens.

Como resultado, identificou-se que o ME prorrogou, em 24 de julho de 2017, por um período de doze meses, a vigência do Contrato firmado com agência de viagens e, em decorrência de mensagem cadastrada pelo Gestor Central do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), de que não mais se impunha a restrição anteriormente imposta à prorrogação dos contratos firmados com a mesma empresa. No entanto, dezesseis dias depois, o TCU, por intermédio do Acórdão TCU nº 1702/2017 – Plenário, negou recurso a essa empresa e ratificou decisão contida em Acórdão anterior, de 07 de dezembro de 2016, em que declarava a agência de viagens inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal por seis meses e determinava que os contratos firmados com tal agência não fossem prorrogados por prazo superior a 120 dias ou até que o MP realizasse novo certame com eventual adesão de demais órgãos da Administração.

De acordo com o relatado, como resultado dos trabalhos consignados no Relatório de Auditoria nº 201701081, verificou-se, em suma, que o ME apresenta diversas falhas em relação ao gerenciamento de diárias e passagens solicitadas e emitidas no âmbito do Órgão, cujos processos devem ser aprimorados, no sentido de aperfeiçoar o seu controle interno e garantir que os dispêndios referentes a essa área examinada sejam efetuados de maneira mais econômica e direcionada às necessidades de desenvolvimento de suas políticas públicas.

7. Transferências Voluntárias – Histórico da gestão das transferências voluntárias no âmbito Ministério do Esporte, no que se refere às análises de prestação de contas, à formulação e implementação de normativos, bem como ao atendimento das recomendações expedidas.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas 2017, referente ao exercício de 2016, foi registrada uma avaliação gerencial da gestão das transferências voluntárias no âmbito do ME, em que se identificou ausência de formulação e implementação de plano de ação para tratamento do passivo de prestação de contas, bem como de normativo relacionado à gestão de transferência voluntárias.

As análises ocorreram com o objetivo de verificar a adoção de providências em relação ao passivo de prestações de contas pendentes de análise conclusiva e à formulação e implementação do manual de transferências voluntárias, frente às reiteradas

fragilidades relacionadas ao tema registradas nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte nº 201108590, nº 201203388, nº 201305660, nº 201405735 e nº 201601012, referentes, respectivamente, aos exercícios de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2015.

Assim, foram analisados os Processos nº 58000.007275/2016-20, referente ao passivo de prestação de contas, e nº 58000.007471/2016-02, referente à elaboração de normativo relacionado à gestão de transferências voluntárias, e se verificou que até junho de 2017, tanto o Plano Ação para o tratamento do passivo de prestações de contas quanto o normativo referente à gestão de transferências voluntárias não haviam sido formalizados, tampouco implementados pelo ME.

Nesse contexto, passa-se a apresentar o histórico de acompanhamento da CGU das providências adotadas pelo ME em relação ao tema.

a) Histórico de elaboração do Plano de Ação referente ao tratamento do passivo de prestação de contas de transferências voluntárias no Ministério do Esporte.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas 2017, registrou-se que o diagnóstico do passivo de prestações de contas no âmbito da Coordenação-Geral de Prestação de Contas (CGPCO) teve início em maio de 2016. Em agosto de 2016, foi elaborada uma minuta de portaria estabelecendo procedimentos para a realização de análise financeira simplificada de prestações de contas de Convênios e Termos de Compromissos da LIE, tendo como universo as prestações de contas pendentes de conclusão até 31 de dezembro de 2015 e com limite de valor de até R\$ 350.000,00. No entanto, não houve publicação do mencionado normativo.

Em seguida, foi constituído Grupo de Trabalho, por meio da Portaria ME nº 156/2016, de 06 de dezembro de 2016, com a finalidade de propor medidas para atender às recomendações do Acórdão nº 2000/2016/TCU – 2ª Câmara, emitido pelo TCU, do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601012, elaborado pela CGU, e às propostas constantes do Processo nº 58000.007275/2016-20, referentes ao tratamento do passivo de prestação de contas do ME. Destacou-se que os três membros integrantes do Grupo de Trabalho pertenciam ao quadro de servidores da CGPCO, embora a etapa de prestação de contas referente à análise quanto ao cumprimento do objeto seja de responsabilidade das áreas finalísticas do ME (SNELIS, SNEAR, SNFDT, ABCD e DIFE). Assim, as medidas adotadas possuiriam enfoque na análise da prestação de contas em relação a seus aspectos financeiros.

Registrhou-se também que o Grupo de Trabalho apresentou, em 27 de dezembro de 2016, uma proposta de Plano de Ação para a redução do passivo processual de convênios e instrumentos congêneres pendentes de análise conclusiva da prestação de contas. A proposta apresentava o diagnóstico da existência de 2.286 processos pendentes de análise de prestação de contas na CGPCO; uma análise da força de trabalho disponível na CGPCO para análise financeira, composta por apenas sete servidores; bem como duas estratégias de abordagem para o enfrentamento da redução do passivo de prestação de contas. A primeira (estratégia “A”) estabelecia uma ordem para análise de processos, de acordo com a situação atual do instrumento de transferência voluntária, e a segunda (estratégia “B”) considerava uma análise simplificada de processos. A proposta de Plano de Ação excluiu ainda outros 963 processos, cuja responsabilidade de análise estaria atribuída à CGPCO por até então se

encontrarem pendentes de baixa ou por não terem sido analisados pelas áreas finalísticas do ME.

Adicionalmente, ressaltou-se que não se identificou, até junho de 2017, que teria ocorrido a validação ou a aprovação do Plano de Ação pelo Diretor do Departamento de Gestão Interna ou pelo Secretário-Executivo do ME, tampouco o encaminhamento do processo para análise pela CONJUR/ME quanto à viabilidade de implementação do método de análise simplificado de prestações de contas. No entanto, o Relatório de Gestão da Secretaria-Executiva, gestão 2016, afirmou que o Plano de Ação referente à análise do passivo de Prestação de Contas foi implementado em 2017, com prazo estimado de execução nos próximos cinco anos.

Assim, identificou-se no âmbito daquela auditoria que, embora tenha sido elaborada uma proposta de Plano de Ação (restrita ao ambiente da CGPCO), não foram identificadas informações acerca dos desdobramentos subsequentes, pelo menos até junho de 2017, relacionados à expansão das análises pertinentes às outras áreas em que existiam passivos de processos de prestação de contas a serem analisados, tampouco de ratificação, publicação e implementação do Plano de Ação proposto e mesmo quanto à definição da estratégia escolhida, vez que o mencionado Plano apresentava duas possibilidades de estratégia a ser adotada.

Em resposta às análises realizadas, a Unidade informou que o Plano de Ação estava sendo implementado com envolvimento das áreas finalísticas do ME, que a opção de iniciar o enfrentamento do passivo de prestação de contas pelo estoque da análise financeira visava racionalizar a administração, bem como daria maior efetividade aos resultados; que as Secretarias Finalísticas continuavam realizando análise técnica do objeto; e que, em etapa posterior do Plano de Ação, se poderia abordar sistematicamente análise de cumprimento de objeto. Informou também que estavam sendo adotadas providências administrativas para a realização da análise simplificada de prestação de contas, o qual foi implementado considerando a Estratégia “A” do Plano de Ação, que trata efetivamente de processos de trabalho. Informou ainda que houve a consolidação do Plano de Ação com a publicação da Portaria SE/ME nº 154/2017, de 13 de julho de 2017, no Diário Oficial da União, em 14 de julho de 2017.

Diante das manifestações do ME, em pese não tenha havido, à época, análise pelo Controle Interno quanto ao mérito do Plano de Ação, referente à Portaria SE/ME nº 154/2017, registrou-se que, conforme a referida Portaria, o tratamento do passivo de prestação de contas contemplava, além da CGPCO, as áreas finalísticas do ME. De acordo com o cronograma de ações, as áreas finalísticas apresentariam, até agosto de 2017, os critérios de priorização para análise técnica e das metas tratadas no Plano de Ação, bem como o quantitativo depurado de processos pendentes de análise conclusiva quanto ao cumprimento do objeto. Ressaltou-se que o Plano de Ação publicado apresentou o quantitativo estimado de 1.774 processos pendentes de análise quanto ao cumprimento de objeto pelas áreas finalísticas, que não havia sido contabilizado e divulgado no Relatório de Gestão da Secretaria-Executiva, gestão 2016. Dessa forma, de acordo com a Portaria SE/ME nº 154/2017, havia cerca de 3.805 processos pendentes de análise da prestação de contas no ME, considerando as análises de responsabilidade das áreas finalísticas e as da CGPCO.

Já em resposta à recomendação emanada pela CGU relativa à necessidade de definir estratégia para o acompanhamento do Plano de Ação para o tratamento do passivo de prestação de contas, com a definição de encaminhamento periódico de informações relacionadas à CGU, o ME informou, em 14 de dezembro de 2017, que foram implementados procedimentos de apuração e mapeamento do quantitativo de processos pendentes de prestação de contas em todas as áreas do ME, incluindo os processos aprovados no âmbito da LIE. Com base nesse novo levantamento, foi feita a atualização do Plano de Ação, por meio da Portaria SE/ME nº 244, de 07 de novembro de 2017, publicada no Diário Oficial da União, em 08 de novembro de 2017.

A Portaria SE/ME nº 244/2017 apresentou o universo de 3.901 processos pendentes de análise de prestação de contas, após a apuração e mapeamento dos processos envolvendo todas as áreas do Ministério. Esse universo de processos de prestação de contas passou a ser dividido em dois grupos: 1 - Estoque de Prestação de Contas, que se refere a todos os convênios e instrumentos recebidos na CGPCO a partir de janeiro de 2017 e os processos que estão em análise nas áreas finalísticas, totalizando 1.858 processos; e 2 - Passivo de Prestação de Contas, que se refere a todos os convênios e instrumentos sob guarda da CGPCO, em 27 de dezembro de 2016, totalizando 2.043 processos.

Inicialmente, ressalta-se que essa nova forma de contabilizar o universo dos processos de contas (com a diferenciação entre “estoque” e “passivo”) reduz aparentemente a quantidade total do passivo de prestação de contas da Unidade, uma vez que do universo de processos pendentes de análise de prestação de contas (3.901 processos), apenas cerca de 62% dos processos passa a ser considerando passivo de prestação de contas.

A referida Portaria também estabeleceu os seguintes critérios de priorização:

“Os critérios abordados estão de acordo com o determinado na legislação federal quanto a forma de análise (Decreto nº 6.170, de 25/7/2007 e Portaria Interministerial nº 424/2016).

- a) objeto de questionamentos, ressalvas ou recomendações de órgãos externos (CGU, TCU, AGU, MPF, Polícia Federal e demais órgãos dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário);*
- b) convênios ou termos de compromisso que tenham suas vigências concluídas nos anos de 2016 e 2017;*
- c) processos reprovados pelas áreas finalísticas e/ou com prestação de contas atrasada.”*

Em que pese a apresentação na Portaria SE/ME nº 244/2017 de novos critérios estabelecidos para a priorização quanto à análise de processos pendentes de prestação de contas, frente aos apresentados na Portaria SE/ME nº 154/2017, não foram incluídos critérios que contemplassem processos, que devido à materialidade, relevância ou criticidade, necessitem de prioridade na análise final de prestação de contas.

Destaca-se ainda que a Portaria SE/ME nº 244/2017 apresentou um novo cronograma envolvendo o total de 3.901 processos pendentes de prestação de contas, com prazo para conclusão das análises em 31 de dezembro de 2025. Também foi apresentado um cronograma das ações para a conclusão das análises processuais, contemplando o

monitoramento dos resultados do Plano de ação pela Secretaria Executiva do ME, no prazo de até o dia quinze de cada mês.

Adicionalmente, foi verificado por meio por meio da Ata de Reunião, de 05 de setembro de 2017, anexa à resposta encaminhada pelo Gestor em 14 de dezembro de 2017, que os Termos de Execução Descentralizada (TED) não constam no referido Plano de Ação, tendo sido sendo sugerido pelo Secretário-Executivo Adjunto, na referida reunião, a quantificação e incorporação dos TED no Plano de Ação aprovado. Dessa forma, considerando a materialidade e relevância dos TED celebrados pelo ME, a recomendação relativa ao acompanhamento do Plano de Ação foi revisada e reiterada, visando a inclusão dos TED no Plano de Ação de Prestação de Contas do ME. Posteriormente, a UPC informou que por se tratarem de assuntos diametralmente diferentes, o Plano de Ação para a análise dos TED ainda está em processo de consolidação com a participação das diversas unidades do Ministério.

Registra-se ainda que, conforme informado no Relatório de Gestão do exercício de 2017, o Plano de Ação de prestação de contas, reformulado pela Portaria ME nº 244/2017, contemplou a definição de medidas para otimização da produtividade de análises dos processos e para sanear as transferências na situação de contas inadimplentes. A Unidade ressaltou que, entre essas medidas, foram notificados entes e entidades com prestação de contas pendentes, com vistas a evitar a perda do prazo para efeito de instauração de TCE; foram realizados registros em inadimplência efetiva, no SIAFI, dos entes ou entidades que não apresentaram a prestação de contas ou não atenderam as diligências, bem como houve a instauração de TCE, no intuito de reaver os valores que não tiveram boa e regular aplicação.

Por meio do Ofício nº 250/2018/SECEX-ME-SEI, de 11 de maio de 2018, a Unidade informou, por meio de planilhas, que foram realizadas 488 notificações a entes ou entidades com prestação de contas pendentes, 47 registros de inadimplência no SIAFI, bem como a instauração de 33 processos relativos à TCE, ao longo do exercício de 2017.

Adicionalmente, a UPC apresentou no Relatório de Gestão do exercício de 2017 o resumo dos instrumentos celebrados e os montantes transferidos nos últimos três exercícios, conforme Quadro 8 a seguir.

Quadro 8 – Instrumentos celebrados no Ministério do Esporte nos exercícios de 2015 a 2017.

Unidade Concedente ou Contratante	Quantidade de instrumentos celebrados por exercício			Montantes repassados em cada exercício (em R\$)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
SECEX	184	203	2	613.161.144,32	556.588.225,96	82.582.383,97
SNELIS	-	-	125	-	-	62.939.476,12
SNEAR	-	-	19	-	-	46.694.688,69
SNFDT	-	-	53	-	-	-
ABDC	-	-	1	-	-	2.394.006,92
CAIXA/ME	588	992	1584	1.127.252.839,20	1.052.811.864,51	355.705.081,85
Totais	772	1195	1784	1.740.413.983,52	1.609.400.090,47	550.315.637,55

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados apresentados no Relatório de Gestão do ME, exercício 2017.

Dessa forma, verificou-se que o ME possui um Plano de Ação para tratamento do passivo de prestação de contas, regulamentado, atualmente, pela Portaria SE/ME nº 244, de 07 de novembro de 2017. Esse Plano de Ação contempla os processos de transferências voluntárias com prestação de contas pendentes de análise, com exceção dos TED, de todas as áreas do Ministério. No entanto, o prazo definido para conclusão das análises se estende pelos próximos 7 anos e meio (31 de dezembro de 2025). Destaca-se ainda que a quantidade total de processos foi dividida nos termos de “estoque” e “passivo”, bem como foram apresentados cronogramas referentes às ações para conclusão das análises processuais, incluindo o monitoramento do referido plano pela Secretaria Executiva. Por fim, ressalta-se que há necessidade de inclusão dos TED no Plano de Ação de prestação de Contas, dada a sua materialidade e relevância e de forma que se tenha um plano que conte com todos os instrumentos de Transferência Voluntárias realizados pela Unidade.

b) Histórico da elaboração de normativos definindo procedimentos para a gestão de transferências voluntárias no Ministério do Esporte.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas 2017, em relação à necessidade de elaboração pelo ME de normativo relacionado à gestão de transferências voluntárias, destacou-se que foi constituído um Grupo de trabalho pela Portaria nº 156/2016, de 06 de dezembro de 2016, que elaborou uma minuta de Manual de Gestão de Transferência de Voluntárias. No entanto, ressaltou-se que a minuta apresentava tópicos e conteúdos semelhantes ao Manual de Convênios do Ministério do Esporte, contendo um único fluxograma, que tratava apenas da formalização de convênios.

Posteriormente, registrou-se que o referido Grupo de Trabalho foi reconduzido, por meio da Portaria ME nº 97, de 12 de maio de 2017, o qual visava dar continuidade aos trabalhos relacionados à proposta de normativo de gestão de transferências voluntárias. Ainda em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas 2017, o gestor encaminhou à CGU uma cópia do Manual de Gestão Operacional das Transferências Voluntárias, tratando de Convênios e outros repasses, o qual foi aprovado por meio da Portaria ME nº 231, de 13 de julho de 2017.

Considerando que o mencionado normativo não havia sido publicado no Diário Oficial da União até 21 de julho de 2017, tampouco haviam sido encaminhadas informações pelo ME acerca de sua divulgação/publicação por meio de Boletim Interno, foi recomendado que o ME divulgasse internamente o Manual de Gestão Operacional das Transferências Voluntárias.

Em resposta à recomendação emanada pela CGU, o ME informou, em 29 de setembro de 2017, que a Portaria ME nº 231/2017 foi publicada no Boletim de Serviço Extraordinário nº 187/2017, de 14 de julho de 2017 e se encontra disponível no sítio eletrônico do Ministério. Adicionalmente, informou que encaminhou uma demanda à Assessoria de Comunicação Social para fins de divulgação de Manual de Gestão de Transferências Voluntárias de Recursos do Ministério do Esporte entre potenciais leitores (servidores engajados em ações operacionalizadas por transferências voluntárias), em que pese não tenham sido apresentados documentos que demonstrassem essa divulgação.

c) Recomendações estruturantes relacionadas às transferências voluntárias expedidas ao Ministério do Esporte.

No que se referente às recomendações estruturantes relacionadas às transferências voluntárias no ME, em consulta ao Sistema Monitor realizada em 20 de abril de 2018, foram identificadas recomendações relativas ao tema de fiscalização, acompanhamento e estruturação de equipe de trabalho, além das relacionadas ao passivo de prestação de contas e à formalização de normativos tratadas anteriormente nesse Relatório.

c.1) Fiscalização e acompanhamento das transferências voluntárias no Ministério do Esporte.

Quanto às recomendações relativas à fiscalização e ao acompanhamento das transferências voluntárias, destaca-se que, no âmbito dos Relatórios de Auditoria nº 201305662 e nº 201412394, recomendou-se ao Ministério do Esporte a definição e formalização de procedimentos/rotinas, bem como a necessidade de formalização de plano de fiscalização, em que fossem considerados os critérios de relevância, materialidade e criticidade.

No que se refere à definição e formalização de procedimentos/rotinas, verificou-se que o Manual de Gestão Operacional das Transferências Voluntárias no Ministério do Esporte, aprovado por meio da Portaria ME nº 231/2017, contempla modelos de formulários a serem utilizados nos acompanhamentos e fiscalização das transferências voluntárias, suprindo a fragilidade até então existente.

Em relação à formalização de um plano de fiscalização, estabelecendo os critérios, bem como a periodicidade das vistorias *in loco*, recomendações direcionadas à SNEAR, foi apresentada pela Secretaria uma planilha de vistorias realizadas em 2017 e as previstas para 2018 pela Coordenação-Geral de Apoio, Capacitação e Eventos Esportivos/CGAPO/DEBAR/SNEAR/ME, sendo utilizado para seleção das fiscalizações o critério de convênios ativos nacionais, conforme disponibilidade técnica e financeira da SNEAR. Destaca-se que para o exercício de 2018 foram apresentadas seis vistorias previstas, distribuídas entre os meses de março, abril e maio, o que não contempla todo o exercício de 2018.

Adicionalmente, o Relatório de Gestão do exercício de 2017 apresenta três trechos com definição de critérios para fiscalização e acompanhamento utilizados pelo ME, conforme transcritos a seguir:

- O item 7.2.8 dispõe sobre a execução descentralizada com transferência de recursos e apresenta o seguinte:

*“O critério de prioridade para fiscalização/acompanhamento *in loco* se dá pelo valor global da transferência, na medida de sua disponibilidade de recursos humanos e orçamentários, priorizando-se eventos com repasse de recurso superior a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais).”*

- O item 7.2.8.2 trata sobre a situação das obras realizadas em parcerias com a Caixa Econômica Federal e apresenta o seguinte:

“Para os contratos que estão com obras paralisadas, estão sendo tomadas ações pontuais; e a partir dessas ações e da elaboração de parecer técnico, estão sendo definidas a continuidade ou não dos contratos. São exemplos de ações que estão sendo tomadas pelo ME:

(...)

d) Elaboração do Plano de Monitoramento e Fiscalização de Obras de Infraestrutura de Esporte classificadas como Especialmente Críticas. Esse Plano concentra os esforços de fiscalização sobre um conjunto de aproximadamente 20% do total de obras que representam aproximadamente 80% do total de valores repassados e apresentam materialidade, relevância e criticidade que justificam ações mais focalizadas.”

- Por fim, o item referente à descrição sucinta sobre como os macroprocessos foram conduzidos pela SNELIS no exercício de 2017 informa:

“Quanto aos eventos esportivos de caráter educacional e de participação, o acompanhamento in loco é realizado por amostragem e efetuadas por equipe especializada da SNELIS, o qual busca diagnosticar o desempenho dos parceiros e implementar medidas de controle que visem o cumprimento do objeto. Ressalta-se que as visitas estão sujeitas à disponibilidade financeira e técnica, e que já foi solicitada autorização para realizar concurso público (ou para a contratação temporária de pessoal) para suprir essa carência.”

Dessa forma, diante da diversidade de critérios utilizados, verifica-se a necessidade de elaboração e formalização de plano anual para acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias concedidas, a partir de critérios de relevância, materialidade e criticidade, e que englobe todas as áreas do Ministério do Esporte, levando-se em consideração as especificidades de cada tipo de objeto em cada unidade.

c.2) Estruturação das equipes responsáveis pelos procedimentos de controle, cobrança e análise de prestação de contas relativos à gestão das transferências voluntárias.

Quanto à estruturação das equipes responsáveis pelos procedimentos de controle, cobrança e análise de prestação de contas relativos à gestão das transferências voluntárias, recomendações reiteradas no Relatório de Auditoria nº 201204085 e no Relatório de Auditoria Anual de Contas da SE/ME nº 201405735, referente ao exercício de 2013, o Ministério do Esporte apresentou, em 11 de maio de 2018, um histórico dos processos instaurados e enviados ao Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP) desde 2013, tanto para a contratação de servidores em caráter efetivo, quanto temporário.

Inicialmente, a Unidade destacou que o ME não tem autonomia para solucionar sozinho a adequação da força de trabalho. Acrescentou que a Pasta apresentara ao MP os Processos nº 58701.001619/2013-47, nº 58701.001668/2013-69, nº 58701.000241/2014-45, nº 58701.002200/2015-74, nº 58000.004137/2016-99, e nº 58000.001212/2017-41, referentes ao pedido de autorização para realização de

concurso público para provimento de servidores em caráter efetivo no Ministério do Esporte.

Em relação à realização de concurso para provimento temporário, o ME iniciou as tentativas para a realização em 2012, por meio do Aviso nº 85/2012/GM/ME, dos Processos nº 58701.001619/2013-47, nº 58701.001668/2013-69 e nº 58701.001620/2013-71. Posteriormente, o ME destacou que, visando atender às determinações do TCU constantes no Acórdão nº 2000/2016/TCU – 2ª Câmara, bem como no Acórdão nº 2086/2017-TCU-Plenário, desde o segundo semestre de 2017 vem buscando a realização do concurso para servidores temporários junto ao MP, sendo aberto o Processo nº 58000.002362/2018-52. Por fim, a UPC acrescentou que, em janeiro de 2018, o Departamento de Infraestrutura de Esporte (DIE) elaborou a Nota Técnica nº 3/2018/DIE/SNEAR (Processo nº 58000.000565/2018-12) dispondendo acerca de informações para subsidiar a eventual contratação temporária de pessoal especializado para o DIE. O processo decorrente desta solicitação encontrava-se, em 11 de maio de 2018, no Gabinete Ministerial para o envio de Aviso ao MP.

Adicionalmente, no Relatório de Gestão do exercício de 2017 a Unidade destacou que uma das principais dificuldades enfrentadas para a realização completa dos objetivos do ME está relacionada ao quadro de pessoal. Ressaltou, ainda, o seguinte:

“Em 20 de novembro, informou-se novamente ao MPDG da insuficiência de servidores, bem como da importância da recomposição da força de trabalho. Naquele momento, por meio do Aviso Ministerial no 106/2017-GM, solicitou-se autorização para contratação temporária de profissionais. Foi exposto naquele documento que não havia no ME pessoal suficiente para concluir as análises e baixa nos sistemas do poder público do passivo de processos de prestação de contas; melhorar o fluxo dos processos em estoque nas Secretarias finalísticas; analisar os documentos para aprovação dos Termos de Compromisso assumidos sob a égide da Lei de Incentivo ao Esporte - Lei no 11.438/2006, e dos Termos de Execução Descentralizadas (TED's), tanto sobre os aspectos técnicos quanto financeiros.”

Assim, considera-se relevante o esforço realizado desde 2012 pelo ME visando o aumento de seu quadro de pessoal, havendo conhecimento de que a reposição de pessoal não depende de decisão a ser tomada no âmbito do Órgão. Contudo, registra-se que a situação quanto à estruturação das equipes responsáveis pelos procedimentos de controle, cobrança e análise de prestação de contas relativos à gestão das transferências voluntárias permanece deficiente. Dessa forma, há necessidade da definição interna de um Plano de Ação com eventuais realocações de mão de obra, quanto às transferências voluntárias.

Conforme exposto, o prazo definido no Plano de Ação do ME para conclusão das análises de prestação de contas das transferências voluntárias se estende até 31 de dezembro de 2025, e conforme exposto no Quadro 8, é significativa a quantidade de novos instrumentos celebrados pelo ME anualmente, o que pode impactar nesse prazo. Ademais, deve-se considerar a necessidade de elaboração de Plano de Ação para a prestação de contas dos TED, dada a materialidade e relevância desses instrumentos, o que também pode impactar nos prazos definidos.

8. Compras e Contratações – Monitoramento das providências tomadas pelo Ministério do Esporte em relação a fatos registrados em relatórios de auditoria que trataram de análises da formalização e da execução de contratos de consultoria firmados pelo Órgão com a Fundação Ezute e com a Fundação Getúlio Vargas.

Em função da necessidade de adoção de providências relacionadas especialmente ao resarcimento de prejuízos relacionados a contratos de consultoria firmados pelo ME com a Fundação Ezute e com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), dada a materialidade e relevância desses contratos que totalizam R\$ 188.623.895,91, foi avaliada a implementação das recomendações apontadas nos relatórios emitidos pela CGU acerca do assunto. Em sequência, são apresentadas as informações gerais sobre os contratos, o escopo das análises realizadas pela CGU e a síntese das providências adotadas pelo gestor.

a) Informações gerais acerca dos contratos firmados pelo Ministério do Esporte com a Fundação Ezute.

O Contrato nº 50/2012 foi firmado, em 27 de dezembro de 2012, pelo ME com a Fundação Ezute (antiga Fundação Atech), CNPJ 01.710.917/0001-42. O objeto do contrato era a prestação de serviços técnicos especializados de apoio às ações do ME nas instalações dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, no que tange à gestão de aquisições, gestão de requisitos e controle integrado. O período de vigência inicial do contrato foi de dezoito meses, a contar da data de sua assinatura, sendo o valor inicialmente contratado de R\$ 38.945.016,00. Após a realização de aditivos contratuais, o valor global do Contrato nº 50/2012 totalizou o montante de R\$ 48.389.859,91 e sua vigência passou a ser de 23 meses.

Adicionalmente, o Contrato nº 13/2015 foi firmado, em 11 de junho de 2015, pelo ME também com a Fundação Ezute. O seu objeto é a prestação de serviços técnicos especializados de apoio às ações do Governo Federal referentes às instalações permanentes, temporárias, equipamentos e materiais para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. O período de vigência do contrato foi definido em 22 meses, a contar da data de sua assinatura, sendo o valor global contratado de R\$ 59.400.000,00.

b) Informações gerais acerca dos contratos firmados pelo Ministério do Esporte com a Fundação Getúlio Vargas.

O Contrato nº 52/2012 foi firmado, em 31 de dezembro de 2012, pelo ME com a FGV, CNPJ 33.641.663/0001-44. O seu objeto era a prestação de serviços técnicos especializados de apoio à implantação e manutenção de base de preços unitários e composição de estimativas de preços de projetos. O período de vigência inicial do contrato foi de dezenove meses, a contar da data de sua assinatura, sendo o valor inicialmente contratado de R\$ 21.985.000,00. Após a realização de aditivos contratuais, o valor global do Contrato nº 52/2012 totalizou o montante de R\$ 26.374.036,00 e sua vigência passou a ser de 24 meses.

Adicionalmente, o Contrato nº 02/2015 foi firmado, em 10 de março de 2015, pelo ME também com a FGV. O seu objeto é a prestação de serviços técnicos especializados de apoio à implantação e manutenção de base de preços unitários e composição de estimativas de preços de projetos. O período de vigência do contrato foi definido em 27 meses, a contar da data de sua assinatura, sendo o valor global contratado de R\$ 54.460.000,00.

c) Informações gerais acerca do escopo das análises efetuadas em contratos firmados pelo Ministério do Esporte.

No Quadro 9 em sequência, são apresentados, de forma resumida, o objeto da análise de cada uma das auditorias realizadas em relação à formalização e à execução dos contratos mencionados anteriormente.

Quadro 9 – Relação das recomendações analisadas por relatório em virtude da materialidade dos contratos.

Relatório nº	Contrato nº - Empresa contratada/CNPJ	Valor global contratado (R\$)	Objeto de análise no Relatório
201305662			Formalização do Contrato nº 50/2012
201409351	50/2012 - Fundação Ezute CNPJ 01.710.917/0001-42	48.389.859,91	Processo de formalização contratual, quanto ao escopo do Contrato, e o processo de pagamento do Produto 1 do Contrato nº 50/2012
201505853	13/2015 - Fundação Ezute	59.400.000,00	Processo de formalização contratual e os processos de pagamento dos Produtos 1, 2, 3 e 4 do Contrato nº 13/2015
201305662			Formalização do Contrato nº 52/2012
201503521	52/2012 - Fundação Getúlio Vargas CNPJ 33.641.663/0001-44	26.374.036,00	Execução do Contrato nº 52/2012 durante o exercício de 2014 e formalização do Termo Aditivo nº 1/2014.
201500045			Processo de formalização contratual e os processos de pagamento dos Produtos 1 e 2 do Contrato nº 52/2012
201505854	02/2015 - Fundação Getúlio Vargas	54.460.000,00	Processo de formalização contratual e os processos de pagamento dos Produtos 1, 2, 3, 4, 5 e 6 do Contrato nº 02/2015

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de informações dos Relatórios de Auditoria nº 201305662, 201503521, 201500045, 201505854, 201409351 e 201505853.

Conforme registrado anteriormente, os valores dos contratos mencionados somam R\$ 188.623.895,91, e entre as irregularidades identificadas nos contratos firmados com a Fundação Ezute e com a FGV destacam-se a insuficiência da justificativa dos preços contratados; a inexistência de detalhamento do orçamento contratado; pagamentos incompatíveis com o serviço realizado, gerando danos ao Erário; e sobreposição de objeto com outros contratos vigentes na Unidade.

d) Monitoramento das providências efetuado no âmbito do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700834, gestão 2016.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700834, gestão 2016, foi constatado que, até aquele momento, não se identificava que o ME tivesse tomado providências efetivas em relação aos fatos apontados nos relatórios citados anteriormente. Tais providências se referem, especialmente, à reavaliação dos objetos dos contratos e dos produtos entregues pelas instituições contratadas, de forma a quantificar irregularidades e a providenciar o ressarcimento dos prejuízos apurados junto às instituições contratadas. Como agravante, destacou-se que os primeiros apontamentos da CGU em relação ao assunto tinham sido encaminhados à Pasta há quatro anos, aproximadamente, sem a adoção de providências efetivas para os ressarcimentos pertinentes e as apurações de responsabilidade devidas.

No âmbito do mencionado Relatório, ao considerar-se a materialidade desses contratos, a criticidade e a relevância das situações relatadas, registrou-se que os documentos apresentados pelo gestor relativos às providências tomadas até aquela data não mencionavam que tivesse ocorrido análise dos produtos entregues em confronto com aquilo que foi contratado, o que permitiria ratificar as irregularidades apontadas nos relatórios de auditoria, bem como verificar a suficiência dos demais produtos entregues pelas instituições, cujas análises não fizeram parte do escopo das auditorias. Verificou-se ainda que as análises e notificações apresentadas tiveram como escopo apenas os Contratos nº 02/2015 e o Contrato nº 13/2015, que tiveram suas execuções suspensas. Nesse sentido, destacou-se que as irregularidades ocorridas no âmbito dos Contratos nº 50/2012 e nº 52/2012 não se encerravam com o término da vigência contratual e também deveriam ser apuradas.

Dessa forma, por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700834, foram emitidas recomendações para que o ME instaurasse TCE em relação a cada um dos quatro contratos citados. Além de visar a efetiva tomada de providências pelo ME, as novas recomendações também foram elaboradas no sentido de agregar o monitoramento das recomendações emitidas anteriormente e que dizem respeito à reavaliação dos produtos contratados e entregues, bem como à necessidade de adotar medidas para que ocorram os devidos ressarcimentos.

e) Situação atual das providências tomadas pelo Ministério do Esporte em relação a fatos registrados em relatórios anteriores e reiterados por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700834.

A partir de informações inseridas no Sistema Monitor pelos gestores do ME e de interlocuções realizadas entre representantes do Órgão e da CGU, obteve-se a situação das providências tomadas em relação às recomendações para instauração de TCE.

As quatro recomendações emanadas pela CGU no âmbito do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700834 e relacionadas aos contratos firmados pelo Ministério do Esporte com a Fundação Ezute e com a FGV, têm como conteúdo recomendar à SE/ME que instaure TCE, considerando os registros consignados nos Relatórios de Auditoria nº 201305662, 201503521, 201500045, 201505854, 201409351 e 201505853, relacionados aos Contratos nº 50/2012 e nº 13/2015, firmados pelo ME com a Fundação

Ezute, e aos Contratos nº 52/2012 e nº 02/2015, firmados com a FGV, especialmente para reavaliação dos objetos dos referidos Contratos e dos produtos entregues pelas Contratadas, de forma a identificar os pagamentos efetuados sem a devida contraprestação de serviços e/ou ocorridos em duplicidade em relação a outros contratos firmados pelo ME, bem como realizados fora do escopo contratual, de forma a quantificar os valores relacionados e a providenciar o ressarcimento dos mesmos junto às Contratadas.

Por meio do Sistema Monitor, o gestor apresentou, em 20 de dezembro de 2017, o histórico de providências administrativas que foram tomadas no sentido de quantificar de forma precisa o dano relativo aos referidos contratos. Afirmou que, em observância à dinâmica do processo de TCE, que tem por base a apuração de fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis, o ME tem buscado esgotar as providências administrativas necessárias para identificar suficientemente esse dano e afirmou que essa identificação ainda não havia sido possível. Nesse sentido, afirmou que a CONJUR/ME, ao analisar recurso da Fundação Ezute contra o ressarcimento de valores no âmbito do Contrato nº 13/2015, emitiu o Parecer nº 00207/2017/CONJUR-ME, de 11 de outubro de 2017, no qual teria concluído pela procedência das considerações da Fundação Ezute quanto à nulidade da cobrança por ausência de apuração do crédito supostamente existente em favor da União. Por essa razão, a CONJUR/ME sugeriu a anulação dos procedimentos adotados até aquele momento e a implementação de medidas para averiguação do dano apontado.

Em que pese a análise e a proposta da CONJUR/ME tenham ocorrido em relação ao Contrato nº 13/2015, foi tomada decisão no âmbito do ME de proceder a novas análises em relação aos quatro contratos em comento, com vistas a manter a uniformidade dos procedimentos. Assim, foram designados servidores para realizar as análises, os quais elaboraram Notas Técnicas, datadas de novembro de 2017, contendo o detalhamento das recomendações dos Relatórios de Auditoria, as análises dos fatos apontados e as respectivas proposições de encaminhamentos a serem tomadas por parte do ME, que incluíram notificações à Fundação Ezute e à FGV, aos gestores, aos fiscais do contrato e às unidades administrativas do ME para prestarem novos esclarecimentos. Segundo o teor dessas Notas Técnicas, as respostas a essas notificações são necessárias para dar continuidade às análises da adequação dos produtos de cada um dos contratos.

Adicionalmente, estritamente em relação ao Contrato nº 52/2012, houve manifestação do gestor em 03 de abril de 2018, informando que em continuidade às providências prévias à instauração da TCE, e após recebidas as respostas relativas aos encaminhamentos realizados a partir das Notas Técnicas, o mencionado Contrato foi novamente analisado por meio de Nota Técnica nº 001/2018/DGI/SECEX/ME, de 26 de março de 2018. Essa nova análise apresentou histórico contendo os principais pontos abordados no documento elaborado anteriormente e informou que, embora aquele documento tenha acenado para um possível prejuízo, não apresentou avaliações de caráter técnico, deixando questões em aberto e não apresentando um caráter conclusivo. Dessa forma, na Nota Técnica ME nº 001/2018 foi apresentada uma análise mais substancial e conclusiva em relação aos produtos entregues pela Contratada, especialmente os que haviam sido escopo de auditorias da CGU. Tal análise concluiu pela incidência de vícios na contratação, relacionou condutas, responsabilidades, além de quantificar danos ao erário, conforme descrito no Quadro 10 em sequência.

Quadro 10 – Conduta e prejuízos apurados pelo ME em relação ao Contrato nº 52/2012.

Conduta	Prejuízo apurado (R\$)
Atribuição de graus de complexidade, com valores por rateio para cada uma das instalações, sem fundamentação técnica e sem a comprovação que foi instituído pelo ME.	2.642.857,01
Pagamento do Produto 1 sem que o conteúdo correspondesse ao efetivamente contratado.	1.050.000,00
Pagamento do Produto 2 sem que o conteúdo correspondesse ao efetivamente contratado.	1.100.000,00
Celebração do Primeiro Termo Aditivo, sem suficiente motivação técnica, ensejando pagamento em duplicidade.	4.389.036,00
Total	9.181.893,01

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de informações constantes na Nota Técnica nº 001/2018/DGI/SECEX/ME, de 26 de março de 2018.

Considerando que o valor do Contrato nº 52/2012 totaliza 26.374.036,00, verifica-se que os prejuízos apurados pelo ME, até o momento, correspondem a 34,81% desse montante, em que pese as análises realizadas pelo Órgão tenham se restringido aos produtos entregues pela instituição contratada que fizeram parte do escopo da auditoria da CGU.

Nesse sentido, na mencionada Nota Técnica, foi ressalvado que o resarcimento apurado não exime os responsáveis de eventuais cobranças por novos danos oportunamente identificados em análises a serem realizadas no âmbito da SNEAR, referente aos produtos 3 ao 18, que não fizeram parte do escopo das auditorias da CGU. Destaque-se que a Nota Técnica em questão não menciona prazos para realização dessas análises pela SNEAR.

Por fim, o gestor informou que foram expedidas novas notificações à FGV e a servidores, ex-gestores e ex-fiscais do contrato, para apresentação de defesa ou recolhimento de valores devidos, com base nas apurações. Informou ainda aos agentes relacionados que, caso a notificação não seja atendida no prazo estipulado, haverá o registro da contratada, dos ex-gestores e ex-fiscais em conta “Diversos Responsáveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI”, bem como a instauração de TCE.

Registra-se que para os três demais contratos em comento, até 12 de junho de 2018, não houve nova atualização pelo gestor de providências eventualmente adotadas durante o exercício de 2018, após as análises realizadas em novembro de 2017 e as respectivas proposições de encaminhamentos.

Diante dos fatos apresentados pelo gestor, bem como dos diversos documentos encaminhados em anexo, verificou-se que o ME entende que a instauração de TCE relativa aos quatro contratos somente poderá ocorrer após a Pasta considerar que o dano foi suficientemente caracterizado, que as instituições contratadas tiveram oportunidade de ampla defesa e que todas as providências administrativas foram esgotadas.

No entanto, ressalta-se que as análises apresentadas até 20 de junho de 2018 pelo ME em relação aos contratos, em que pese venham ocorrendo com base nos apontamentos da auditoria realizada pela CGU, não apresentam conteúdo adicional em relação ao restante da execução contratual não abarcada no escopo das auditorias realizadas.

Especificamente nas análises em relação ao Contrato nº 52/2012, foi ressaltado que serão realizadas novas análises no âmbito da SNEAR, de forma a englobar os demais produtos do Contrato, sem que fosse apresentado o prazo para sua realização. Isso demonstra que o gestor está ciente da necessidade da apuração da execução dos contratos em sua integralidade, não se limitando aos fatos apontados no Relatório da CGU.

Nesse contexto, no Quadro 11 em sequência, é apresentado um comparativo entre a totalidade do objeto dos contratos, as partes dos contratos que foram objeto das auditorias realizadas pela CGU e o objeto das análises relativas às providências informadas pelo ME.

Quadro 11 – Comparativo entre a quantidade e valor dos produtos contratados e a quantidade de produtos que foram objeto de auditoria e de posterior análise pelo Ministério do Esporte.

Contrato nº Empresa contratada	Quant. de parcelas do contrato	Valor total do Contrato (R\$)	Quant. de produtos que foram objeto de auditoria	Quant. de produtos que foram objeto de análise pelo ME	Valor total dos produtos que foram objeto de auditoria e de posterior análise pelo ME (R\$)	% dos valores dos produtos auditados e analisados em relação ao valor total dos contratos
50/2012 – Fundação Ezute	23	48.389.859,91	1	1	5.912.714,00	12,22%
13/2015 – Fundação Ezute	22	59.400.000,00	4	4	16.335.000,00	27,50%
52/2012 – FGV	24	26.374.036,00	7	7	10.113.536,00	38,35%
02/2012 – FGV	27	54.460.000,00	6	6	11.799.000,00	21,67%
Totais		188.623.895,91	-	-	44.160.250,00	23,41%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de informações dos Relatórios de Auditoria nº 201305662, 201503521, 201500045, 201505854, 201409351, 201505853 e 201700834, bem como a partir de manifestações do Ministério do Esporte por meio do Sistema Monitor.

Registra-se que o valor total dos produtos auditados e analisados constantes no Quadro 11 não representa, necessariamente, a totalidade do resarcimento a ser providenciado junto às instituições contratadas, uma vez que determinado apontamento pode ter ocorrido em relação à parte de determinado produto. Ademais, na análise da formalização dos contratos e dos pagamentos, identificaram-se objetos em duplicidade em relação a outros contratos firmados pelo ME (Contratos nº 50/2012, nº 02/2015 e nº 13/2015), bem como pagamentos realizados fora do escopo contratual (Contrato nº 50/2012 e nº 13/2015), o que pode caracterizar caso de resarcimento mesmo que os serviços tenham sido prestados e não estejam entre os produtos analisados.

No que se refere à intempestividade verificada na apuração das irregularidades nos contratos de consultoria firmados pelo ME com a Fundação Ezute e com a FGV, o gestor reiterou que tem buscado esgotar as providências administrativas. Em manifestação

apresentada à versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a Unidade informou que a área finalística do Ministério encontrou dificuldade quanto ao tempo necessário para avaliação de todos os produtos dos quatro contratos, motivo pelo qual optou por levantar os danos possíveis de serem mensurados e responsabilizados de imediato com base nos apontamentos da CGU. Informou ainda que, posteriormente, a análise será retomada pela área técnica para avaliação dos demais produtos.

Dessa forma, reitera-se que é de responsabilidade do gestor a apuração integral das eventuais irregularidades nos referidos contratos, visto que o escopo das auditorias realizadas, conforme demonstrado no Quadro anterior, não incluiu a análise da integralidade dos produtos entregues pelas instituições contratadas, haja vista que a auditoria, por sua natureza, foi realizada de maneira amostral.

9. Compras e Contratações – Pendências no atendimento das recomendações da CGU relacionadas ao Contrato nº 30/2013, celebrado pelo ME com o Consórcio PwC – Apoio ao Gerenciamento FIFA 2014.

O Contrato Administrativo nº 30/2013 foi celebrado em 25 de novembro de 2013, pelo ME com o Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento – FIFA 2014 (CNPJ nº 19.246.807/0001-37), tendo por objeto a “*entrega de produtos, sob demanda, que constituirão o apoio necessário ao gerenciamento para organização e realização da Copa do Mundo FIFA – 2014, especificamente em relação às seguintes áreas: (1) Suporte à Supervisão Estratégica do Empreendimento; (2) Suporte ao Planejamento Integrado - Gestão de Informação; (3) Monitoramento Integrado; e (4) Suporte à Avaliação Estratégica do Empreendimento*”.

O referido contrato foi objeto de exame na Auditoria Anual de Contas (AAC) 2014, e também na AAC 2015, com registros efetuados respectivamente nos Relatórios de Auditoria nº 201405735 e 201503520. Em relação à AAC 2014, foi definido como escopo o processo de formalização do contrato e a execução referente ao mês de dezembro de 2013; já em relação à AAC 2015, foi definido como escopo a execução, a análise amostral da adequação dos produtos entregues e das despesas realizadas no âmbito do Contrato nº 30/2013. Destaca-se que os exames efetuados no âmbito da AAC 2015 tiveram ainda o propósito de atender a determinação contida no Acórdão TCU/Plenário nº 869/2015, que assim dispunha em seu item 1.8.3:

“Determinar à Controladoria-Geral da União que, no âmbito da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014, da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, promova o exame da adequação dos produtos e das despesas realizadas em razão do Contrato 30/2013, vigente até maio de 2015, firmado com o Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento – FIFA 2014.”

A partir dos exames efetuados em ambas auditorias foram registradas algumas inadequações e/ou irregularidades pertinentes ao Contrato nº 30/2013, cujos achados encontram-se relacionados no Quadro 12, a seguir, assim como as recomendações ainda pendentes de atendimento pelo ME, seguidas da análise da CGU sobre a situação das pendências.

Quadro 12 – Pendências no atendimento às recomendações da CGU – Contrato nº 30/2013.

Constatações, Recomendações e Análises da CGU
<p>Constatação: Atraso na formalização do Contrato nº 30/2013, com consequente impacto e alteração no cronograma de entrega de produtos inicialmente planejados no respectivo Termo de Referência sem justificativa fundamentada.</p> <p>Recomendação 127959</p> <p>Adequar o valor do Contrato nº 30/2013, considerando a redução do período de suporte e de monitoramento por parte da empresa contratada, com a consequente inexistência de demanda por um período de quatro meses e considerando que a contratação ocorreu sob demanda.</p> <p>Análise da CGU: A última manifestação do gestor ocorreu em 09 de novembro de 2015, contudo não apresentou informações conclusivas para atendimento da recomendação. A mesma foi reiterada pela CGU em 13 de agosto de 2017, sem que a Unidade tenha apresentado novas informações até 13 de junho de 2018.</p>
<p>Constatação: Início de execução contratual antes da formalização do Contrato nº 30/2013, considerando o atraso em sua formalização. Prestação de serviços pela contratada sem que houvesse a emissão tempestiva das Ordens de Serviço pelo Ministério do Esporte.</p> <p>Recomendação 127960</p> <p>Apurar os fatos referentes à participação indevida de funcionária terceirizada do Ministério do Esporte no processo de formalização do Contrato nº 30/2013, a despeito de sua anterior exclusão do quadro de servidores comissionados do ME, assim como sua condição de vinculada à empresa BRASFORT, na condição de funcionária terceirizada.</p> <p>Análise da CGU: A última manifestação da Unidade em relação à recomendação ocorreu em 20 de novembro de 2017, todavia não apresentou informações conclusivas para atendimento, tendo sido a recomendação reiterada pela CGU em 19 de março de 2018, sem que a Unidade tenha apresentado novas informações até 13 de junho de 2018.</p>
<p>Constatação: Pagamento dos Produtos tipo 2 apresentados nos 1º, 2º, 11º e 12º Ciclos de Produtos sem a comprovação da execução da totalidade dos serviços contratados, incorrendo em desconformidade com o definido no Termo de Referência do Contrato nº 30/2013, firmado com o Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento FIFA 2014.</p> <p>Recomendação 154555</p> <p>Quantificar os valores correspondentes à execução contratual do Produto tipo 2 no âmbito dos 1º, 2º, 11º e 12º Ciclos de Produtos e promover a glosa proporcional dos pagamentos a eles relacionados, considerando que este produto foi entregue sem que constassem os resultados da execução da totalidade dos serviços contratados, nos ciclos em referência.</p> <p>Recomendação 154556</p> <p>Apurar se houve execução parcial dos serviços contratados no âmbito do Produto tipo 2 nos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10º Ciclos de Produtos e, se for o caso, quantificar os valores correspondentes e promover a glosa de eventual valor pago indevidamente.</p> <p>Análise da CGU: Quanto às duas recomendações anteriores, a última manifestação da Unidade ocorreu em 27 de julho de 2016, sem, contudo, ter apresentado informações sobre providências suficientes para atendimento ao recomendado. Houve reiteração das recomendações pela CGU em 17 de setembro de 2016, e as quais se encontravam ainda pendentes de manifestação sobre o atendimento conclusivo em 13 de junho de 2018.</p>
<p>Constatação: Falhas na formalização do Aditivo nº 1/2014 referente ao Contrato nº 30/2013, relacionadas à assinatura do Termo Aditivo sem conferência da habilitação de todas as empresas participantes do Consórcio e ao atraso de 95 dias na apresentação da suplementação do Seguro Garantia.</p> <p>Recomendação 154559</p> <p>Aplicar a multa constante do art. 19, inciso XIX, da Instrução Normativa SLTI nº 02/2008, ao Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento - FIFA 2014, no valor total de R\$ 28.310,52, devido ao atraso de 95 dias na apresentação da suplementação do Seguro Garantia, na ocasião da celebração do Primeiro Termo Aditivo do Contrato nº 30/2013.</p> <p>Análise da CGU: A última manifestação da Unidade ocorreu em 27 de julho de 2016, todavia não apresentou informações conclusivas para atendimento, tendo sido reiterada a recomendação pela CGU em 17 de setembro de 2016. Não houve apresentação de novas informações até 13 de junho de 2018.</p>

Constatações, Recomendações e Análises da CGU
<p>Constatação: Pagamento das Notas Fiscais nº 10 e 11 relacionadas ao 11º e 12º Ciclos de Produtos, no âmbito do Contrato nº 30/2013, em valor superior ao atestado pelo fiscal do contrato, em montante de R\$ 191.534,16.</p>
<p>Recomendação 154567 Promover a glosa do valor correspondente a R\$ 191.534,16 referente à não entrega do Produto tipo 3 no âmbito dos 11º e 12º Ciclos de Produtos do Contrato nº 30/2013.</p>
<p>Recomendações 154584 Verificar os demais processos de pagamento no âmbito do Contrato nº 30/2013 com o intuito de certificar-se que os pagamentos que foram realizados observaram o teor do ateste do fiscal do contrato e se eventuais glosas indicadas pelo fiscal do contrato foram consideradas por ocasião dos pagamentos realizados.</p>
<p>Análise da CGU: A última manifestação da Unidade em relação às duas recomendações anteriores ocorreu em 22 de dezembro de 2015, porém sem que fosse apresentada qualquer providência para atender ao recomendado. As recomendações foram reiteradas pela CGU em 23 de fevereiro de 2016 e em 17 de setembro de 2016, todavia, até 13 de junho de 2018, a Unidade não apresentou informações sobre a adoção de medidas pertinentes para o seu atendimento.</p>
<p>Constatação: Celebração do Termo Aditivo nº 01/2014 do Contrato nº 30/2013 sem comprovação do nexo de causalidade entre a motivação do ato e a escolha do Produto tipo 3 a ser entregue, além de ausência de justificativa para a metodologia de cálculo adotada para a quantificação dos custos dos produtos. Pagamento pelo Produto tipo 3 entregue em desconformidade com o solicitado na Ordem de Serviço na execução do aditivo contratual.</p>
<p>Recomendação 154569 Apurar o dano ao erário decorrente de despesa desnecessária referente ao Produto tipo 3 executado no âmbito do aditivo contratual, uma vez que o Produto tipo 3 não atenderia às necessidades de forma tempestiva, e sendo que o produto entregue não reflete o definido na Ordem de Serviço e as atividades efetivamente executadas já estavam previstas na execução do contrato no âmbito do Produto tipo 4.</p>
<p>Recomendação 154571 Considerando que os Produtos dos ciclos 13º ao 18º encontram-se em análise pela Secretaria Executiva, recomenda-se que seja considerada a adequabilidade do produto entregue e quanto à eventual sobreposição de produtos/serviços executados em relação ao Produto tipo 3 entregue no âmbito do aditivo contratual. E, caso haja sobreposição, que seja quantificado e glosado o valor correspondente nos pagamentos pendentes.</p>
<p>Análise da CGU: A última manifestação da Unidade em relação às recomendações anteriores ocorreu em 22 de dezembro de 2015, porém sem apresentar qualquer providência para atender ao recomendado. As recomendações foram reiteradas pela CGU em 23 de fevereiro de 2016 e em 17 de setembro de 2016, todavia a Unidade ainda não apresentou informações sobre a adoção de medidas pertinentes para o seu atendimento até 13 de junho de 2018.</p>

Constatações, Recomendações e Análises da CGU
Recomendação 154578
<p>Apurar os fatos e responsabilidades relacionados aos seguintes apontamentos relacionados ao Contrato nº 30/2013, firmado pelo ME com o Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento - FIFA 2014: a) morosidade de deflagração do processo licitatório conhecendo a data de extinção do contrato anterior e pela adjudicação do objeto da licitação a pessoa jurídica que não cumpria as formalidades legais para a sua constituição; b) autorização, à contratada, de início de prestação dos serviços previamente à homologação do certame e à formalização do Contrato nº 30/2013; c) emissão de Ordens de Serviço posteriormente ao início da prestação dos serviços contratados, com o consequente atesto e pagamento dos produtos apresentados sem o necessário planejamento; d) quem deu causa ou contribuiu para o pagamento de valor total referente à entrega parcial do Produto tipo 2 no âmbito dos 1º, 2º, 11º e 12º Ciclos de Produtos; e) quem deu causa, ou contribuiu, para a celebração de termo aditivo ao Contrato nº 30/2013 sem a devida verificação prévia de regularidade fiscal e trabalhista de todas as empresas integrantes do Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento - FIFA 2014, assim como dos demais requisitos exigidos; f) celebração do Primeiro Termo Aditivo sem a adequada justificativa para o aditamento do quantitativo do produto do tipo 3 e sem justificativa para a metodologia de cálculo para quantificação do custo dos produtos no âmbito do Contrato nº 30/2013; g) quem deu causa ou contribuiu para o pagamento integral dos produtos entregues nos 11º e 12º Ciclos de Produtos do Contrato nº 30/2013 sem que fosse entregue a totalidade dos produtos previstos; e h) inadequada execução contratual referente à entrega do Produto tipo 3 no âmbito do Aditivo nº 1/2014 do Contrato nº 30/2013.</p> <p>Análise da CGU: A recomendação constitui uma consolidação das recomendações nº 154568, 154570, 127961, 127982, 154557 e 154558, realizada pela CGU em 01 de abril de 2017, em virtude da similaridade dos assuntos. A recomendação foi enviada ao gestor, ainda em 01 de abril de 2017, como reiteração, considerando que as recomendações ainda não tinham sido atendidas. O gestor ainda não apresentou informações suficientes e conclusivas para atender ao recomendado, e após a consolidação das recomendações, não ocorreu nova manifestação do gestor até 13 de junho de 2018.</p>

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria da CGU, a partir das informações extraídas do Sistema Monitor em 13 de junho de 2018.

Do levantamento de pendências existentes no monitoramento das recomendações da CGU, observa-se que a Unidade não apresentou ainda solução para corrigir situações e/ou irregularidades críticas, envolvendo, inclusive, necessidade de glossa de valores, falhas na formalização de aditivos, entrega de produtos em descumprimento ao Termo de Referência do Contrato, dentre outros problemas identificados nos exames realizados relacionados ao Contrato nº 30/2013, no âmbito das AAC referentes aos exercícios de 2014 e de 2015.

Mesmo diante de questões relevantes sobre a execução do referido Contrato, com problemas cuja criticidade pode implicar em prejuízos ao erário, a Unidade não demonstrou ter envidado esforços suficientes para atender às recomendações, não adotando as providências cabíveis para a resolução conclusiva dos problemas relatados no âmbito das auditorias. Ao contrário disso, o que se verificou, conforme evidenciado no Quadro 11, foi a falta de tempestividade para resolver os problemas apontados e/ou prestar informações atualizadas sobre o andamento das providências eventualmente adotadas, existindo, inclusive, recomendações cuja última manifestação da Unidade ocorreu em dezembro de 2015, e sem apresentar qualquer providência adotada na ocasião.

10. Compras e Contratações - Análise sobre a regularidade e a legalidade dos Termos de Execução Descentralizada (TED) nº 06/2016, nº 07/2016 e nº 01/2017, firmados entre a Secretaria Especial de Comunicação Social da Casa Civil da Presidência da República (Secom) e o ME, cujos objetos versam sobre prestação de serviço de publicidade.

Trata-se dos resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos no âmbito da SE/ME, no período de 1º de dezembro de 2016 a 07 de abril de 2017, relacionados à formalização e ao monitoramento dos TED nº 06/2016, nº 07/2016 e nº 01/2017, firmados entre a Secom e o ME.

Por intermédio desses TED, a Secom descentralizou créditos ao ME, com vistas à execução de ações publicitárias por parte desse Ministério. O detalhamento desses ajustes, discriminando os seus objetos específicos, os seus períodos de vigência, seus programas de trabalho e valores financeiros, consta do quadro disponibilizado adiante:

Quadro 13 – Detalhamento dos TED nº 06/2016, 07/2016 e 01/2017.

TED (nº/ano)	Objeto	PT (nº)	Período de Vigência	Valores (R\$)
06/2016	Desenvolvimento de ações de comunicação publicitária para abordar a questão da reforma da Previdência Social.	04.131.2038.2017.0001 – Comunicação Institucional	22/12/2016 a 28/02/2017	7.500.000,00
07/2016	Desenvolvimento de ações de comunicação publicitária de prestação de contas da atuação do Governo Federal.	04.131.2038.2017.0001 – Comunicação Institucional	22/12/2016 a 28/02/2017	8.500.000,00
1/2017	Desenvolvimento de ações de comunicação publicitária para informar a população brasileira sobre a melhora do cenário econômico do País.	04.131.2038.4641.0001 – Publicidade de Utilidade Pública	13/01/2017 a 30/06/2017	3.000.000,00
Total				19.000.000,00

Fonte: Termos de Execução Descentralizada constantes do Processo nº 58000.015525/2016-03 (TED nº 06 e 07/2016) e do Processo nº 58000.001112/2017-14 (TED nº 01/2017).

Esses ajustes foram firmados nos termos do Decreto nº 6.170/2007, que foi alterado pelos Decretos nº 8.180/2013 e nº 8.943/2016 e da Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 8/2012; e suas execuções foram realizadas no âmbito dos Contratos nº 10 e 11/2016, firmados entre o ME e as empresas Agência Nacional de Propaganda Ltda. (CNPJ nº 61.704.482/0001-55) e Calia-Y2 Propaganda e Marketing Ltda. (CNPJ nº 04.784.569/0001-46), respectivamente, cujos objetos, de forma geral, são a prestação de serviços de publicidade.

Tais contratos são oriundos da Concorrência nº 01/2016 e foram assinados em 02 de dezembro de 2016, apresentando a vigência de doze meses contados a partir daquela data. O valor global desses contratos é no montante de R\$ 55.000.000,00.

Os trabalhos de levantamento de informações foram realizados no intuito de verificar a motivação, a adequabilidade e o monitoramento dessas avenças.

Nessa seara, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, para analisar a regularidade e a legalidade desses TED e dos seus contratos vinculados:

1) A motivação para que o Ministério do Esporte firmasse os TED nº 06/2016, 07/2016 e 01/2017 foi suficiente em termos legais e adequada em relação ao contexto interno de sua gestão?

2) O acompanhamento e o controle relacionados aos referidos TED, realizados pelo ME, foram adequados?

Com vistas a responder essas questões de auditoria, foi analisado o Processo nº 58000.015525/2016-03, referente à formalização e ao monitoramento dos TED nº 06 e 07/2016. Adicionalmente, foram disponibilizados 84 processos de pagamentos (de execução) afetos a esses TED, contudo as análises realizadas acerca desses processos foram restritas a elementos de formalização e acompanhamento. Dessa forma, não foram realizadas análises acerca da regularidade dos pagamentos, no que diz respeito à liquidação das despesas e aos custos praticados.

Foi analisado também o Processo nº 58000.001112/2017-14, referente à formalização e ao monitoramento do TED nº 01/2017. Não foram disponibilizados os processos de pagamento desse TED, posto que não foram solicitados ao ME pela equipe de auditoria.

Inobstante o foco do trabalho ter sido a análise dos TED mencionados, foi analisado complementarmente o Processo nº 58000.001416/2015-10, referente à formalização dos Contratos nº 10 e 11/2016, em que foram analisadas documentações, de maneira exclusiva, afetas a esses ajustes.

Nesse contexto, fizeram parte do escopo da auditoria os seguintes elementos:

- Avaliação do mérito (conveniência e oportunidade) da execução de campanhas publicitárias por meio de TED, considerando o escopo dessas campanhas publicitárias e o objeto dos contratos com as empresas de publicidade contratadas no âmbito do ME (Contratos nº 10/2016 e 11/2016);
- Verificação da aderência dos TED e dos contratos firmados pelo ME segundo os princípios administrativos e os normativos vigentes, especialmente em relação: ao Decreto nº 6.170/2007, alterado pelos Decretos nº 8.180/2013 e nº 8.943/2016; à Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 8/2012; à Lei nº 12.232/2010; a Lei nº 8.666/93; e à legislação correlata; e
- Verificação da correta formalização dos TED, incluindo avaliação quanto à existência de documentos que justifiquem e amparem a celebração dos termos.

Não fizeram parte do escopo da análise realizada os seguintes elementos:

- Análise aos processos de formalização e de pagamento relacionados à Concorrência nº 1/2016, que resultou nos Contratos nº 10 e 11/2016, à exceção de atos e fatos administrativos atrelados aos TED analisados;
- Exame dos custos e dos pagamentos relacionados às execuções das campanhas publicitárias executadas a partir dos TED nº 06/2016, nº 07/2016 e nº 01/2017,

considerando que o foco do trabalho de auditoria foi a motivação, a adequabilidade e o monitoramento desses ajustes; e

- Levantamento e análise acerca da existência de outros contratos, no âmbito dos demais Ministérios e órgãos com status de Ministério que compõem o Poder Executivo federal, que pudessem se mostrar mais adequados para a execução das campanhas publicitárias supracitadas.

A seguir, apresentam-se os resultados das avaliações realizadas por esta equipe de auditoria:

a) Exame à motivação e à legalidade dos TED referenciados.

Preliminarmente, observa-se que houve descentralização de crédito da Secom ao ME, no intuito de esse Ministério executar campanhas publicitárias por meio dos TED nº 06 e 07/2016, para as campanhas “Reforma da Previdência” e “Prestação de Contas”, respectivamente, assinados, em 22 de dezembro de 2016. Posteriormente, constata-se que houve assinatura, em 13 de janeiro de 2017, do TED nº 01/2017, cujo objeto é a execução da campanha publicitária denominada “Brasil nos Trilhos”.

Foram apresentadas justificativas de modo individualizado para cada avença, em termos históricos e situacionais. Adicionalmente, o ME apresentou como justificativa geral à assinatura dos ajustes apresentados a ausência de margens orçamentárias nos contratos da Secom com suas agências de propaganda. Fato que, segundo os gestores, ocasionou a necessidade de descentralizar parte dos créditos disponíveis na Secretaria para execução das campanhas por outro órgão do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM).

De acordo com o Despacho nº 66/ASCOM/GM/ME, de 21 de dezembro de 2016, relacionado aos TED nº 06 e 07/2016, e com o Despacho nº 002/ASCOM/GM/ME, de 13 de janeiro de 2017, relacionado ao TED nº 01/2017, ambos provenientes da Chefia de Assessoria de Comunicação Social do ME, a realização desses ajustes foi embasada na Nota Técnica nº 2/2015/DENOR/SGCN/SECOM-PR, de 29 de abril de 2015. Essa Nota Técnica trata de despacho da Secretaria de Gestão, Controle e Normas da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SGCN/SECOM-PR), que solicita ao Departamento de Normas dessa Secretaria (DENOR) a formulação de manifestação à Advocacia-Geral da União (AGU) sobre a interpretação da Procuradoria-Geral Federal (PGF) atribuída aos TED, à luz do Decreto nº 6.170/2007, alterado pelo Decreto nº 8.180/2013.

Conforme consta dos documentos referenciados, os TED foram realizados, dentre outros fatores, com amparo no artigo 12-A do Decreto nº 6.170/2007, incluído pelo Decreto nº 8.180/2013, e na Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 8/2012, que versam o seguinte:

“Art. 12-A. A celebração do termo de execução descentralizada atenderá a execução da descrição da ação orçamentária prevista no programa de trabalho e poderá ter as seguintes finalidades:

I – execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração;

II – realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora de recursos;

III – execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central.”

Consoante o ME e a Secom, os TED foram firmados considerando que o SICOM foi instituído nos termos do artigo 4º do Decreto nº 6.555/2008, com a finalidade de aperfeiçoar o atendimento ao princípio constitucional da publicidade, nos seguintes termos:

“Art. 4º O Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM) é integrado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, como órgão central, e pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal que tenham a atribuição de gerir ações de comunicação.”

Ainda de acordo com a Nota Técnica nº 2/2015/DENOR/SGCN/SECOM-PR, no âmbito do SICOM, a comunicação de governo atende ao conjunto das finalidades previstas nos incisos I a III do artigo 12-A do Decreto nº 6.170/2007, em face da especificidade da comunicação pública, que deve estar prevista nos créditos orçamentários destinados a todos os órgãos e entidades da administração federal integrantes dos Orçamentos da União, em face das suas atribuições de gerir ações de comunicação, com a finalidade de atender ao princípio da publicidade previsto no *caput* e no § 1º do artigo 37 da Constituição Federal e ao direito à informação inerente ao Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, constata-se que os referidos TED foram firmados com base nas legislações vigentes que regram a matéria, quais sejam: o Decreto nº 6.170/2007, alterado posteriormente pelos Decretos de nº 8.180/2013 e de nº 8.943/2016; a Portaria MP/MF/CGU nº 8/2012; e legislação correlata.

b) Deficiência da análise situacional para a assinatura dos ajustes e da apresentação de algumas documentações para essa assinatura.

Em que pese os TED terem sido firmados de acordo com as normas vigentes, constatou-se deficiência da análise situacional pelo ME, para se firmar os Termos de Execução Descentralizada, considerando situações adversas, e possivelmente ocasionando gargalos ao funcionamento das atividades precípuas desse Ministério.

Inicialmente, frisa-se que a legislação vigente não estabelece obrigatoriedade para que os demais órgãos e entidades integrantes do SICOM firmem TED com a Secom, para a realização de atividades de comunicação que não sejam da sua competência institucional. Dessa forma, mantém-se a atribuição do ME de decidir a respeito do cabimento das assinaturas dos ajustes com a referida Secretaria, mediante aprovação da autoridade competente, momento em que deveriam ter sido verificadas, além da observância às normas legais e regulamentares aplicáveis, as situações fáticas que permeavam e permeiam o funcionamento desse Ministério.

Segundo o gestor, os TED em questão foram firmados devido à necessidade “maior” de governo, todavia não foi demonstrada a análise pelo ME da viabilidade de receber e

gerir esses recursos, mesmo diante da necessidade de se realizar outras campanhas vinculadas à função “Esporte” e diante, também, de escassez de pessoal que pudesse comprometer o alcance dos objetivos traçados pelo Ministério.

A execução de campanhas formuladas pela Secom e/ou pelas agências publicitárias exige esforços por parte da unidade descentralizada (no caso, por parte do ME), seja na execução e/ou na aprovação do plano de mídia, seja no acompanhamento e no monitoramento do alcance do objeto e do objetivo pretendido com os ajustes firmados, conforme previsto na Diretriz nº 02/2014 da Comissão Gestora do SICONV.

Tais esforços exigem recursos financeiros, humanos, logísticos e tecnológicos para serem desenvolvidos. A execução de atividades não relacionadas à atuação do ME exige por parte desse órgão conhecimentos técnicos acerca de temas que não estão inseridos em sua missão institucional, e, por isso, não fazem parte do dia a dia da unidade gestora dos contratos de publicidade.

Essa ausência de relacionamento entre as ações publicitárias referenciadas dos TED e o desempenho das atribuições institucionais do ME, bem como a ausência de análise de mérito por parte dessa Pasta em relação à assinatura dessas avenças, contrariou, inclusive, dispositivos do próprio “Manual de Gestão de Transferências Voluntárias de Recursos Ministério do Esporte”, sem data de edição, que consta no sítio eletrônico desse órgão no endereço http://www.esporte.gov.br/arquivos/ministerio/normas/manual_de_transferencias_voluntarias_de_recursos_do_ministerio_do_esporte.pdf, cujo acesso foi realizado por esta equipe de auditoria em 26 de abril de 2018, conforme excertos apresentados adiante:

“5.2 Celebração do Termo de Execução Descentralizada

[...]

5.2.3. Análise Técnica

Além da análise do mérito administrativo (oportunidade e conveniência) do ME, a ser verificada por quem detém a correspondente atribuição na gestão, a celebração do TED deverá ser precedida por análise técnica consistente, contemplando:

- a aderência da ação proposta à missão institucional do ME.*
- deve estar demonstrada a compatibilidade do objeto com a missão institucional do Ministério.*
- a viabilidade técnica da execução para os objetivos e metas, nos prazos propostos.*
- (... o enquadramento do objeto proposto ao respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos que serão descentralizados.*
- (...) Entende-se que o objeto do TED deve constar na execução das atividades finalísticas do órgão recebedor, ou seja, nas suas atribuições estatutárias ou regimentais deve existir compatibilidade com o objeto pretendido. Além disso, a motivação que embasa a solicitação deverá possuir elementos que comprovem que ele terá condições de executar adequadamente a ação governamental a ser descentralizada.”*

Adicionalmente, observa-se que não constam nos Planos de Trabalho, no parecer técnico de aprovação dos TED, tampouco em outros documentos: a motivação e os

critérios objetivos pelos quais o ME foi selecionado para firmar os ajustes em detrimento de outros órgãos públicos; e a comprovação da necessidade de se celebrar tais ajustes para o ME.

Como todos os atos administrativos que imponham deveres ou encargos ao órgão devem ser motivados, inclusive com a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, como prescreve o artigo 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, constata-se que tais justificativas deveriam constar dos autos dos processos autuados no ME.

Além da questão da ausência de justificativas de assinatura dos ajustes pelo ME, observa-se no bojo da celebração dos TED referenciados a questão da deficiência de recursos humanos experimentada pelo Ministério. Os termos de execução descentralizada transferiram a esse Ministério o encargo de executar atividades primárias de outros órgãos públicos, gerando aumento do fluxo de trabalho, tanto na Assessoria de Comunicação como na Secretaria-Executiva dessa Pasta.

No Relatório de Gestão 2016 da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte, especificamente, no subitem 8.1.3, que trata da “Gestão de Riscos relacionados ao Pessoal”, consta a seguinte afirmação:

“Um outro ponto que deve ser considerado é a escassez de pessoal, sendo quase impossível executar o que é planejado e, principalmente, cumprir prazos. O gerenciamento de risco é proativo, no entanto a falta de pessoal dificulta o trabalho neste aspecto, o que impede muitas vezes de planejar e evitar possíveis impactos negativos com a perda de mão de obra qualificada. Isso gera, no médio e longo prazos, atraso nos trabalhos causando uma imagem negativa ao Ministério.”

No entanto, mesmo diante dessa situação de carência de pessoal, o ME firmou, em 22 de dezembro de 2016, os TED nº 06 e 07/2016, com a Secom, para as campanhas “Reforma da Previdência” e “Prestação de Contas”, respectivamente; bem como, em 13 de janeiro de 2017, o TED nº 01/2017, com essa Secretaria, para a campanha “Brasil nos Trilhos”.

Registra-se que no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017, o ME voltou a apresentar a falta de pessoal como um limitador para as atividades do Órgão, no subitem 124.1.3, que também trata da Gestão de riscos relacionados ao pessoal: *“Um outro ponto que deve ser considerando é a escassez de pessoal. O gerenciamento de risco é proativo, no entanto, a falta de pessoal dificulta o trabalho neste aspecto [...]”*.

Verifica-se que inobstante o gestor informar *“que a concentração de esforços para a execução das campanhas publicitárias previstas nos TED focar-se nas agências de publicidade contratadas pelo ME, com baixo impacto na rotina de trabalho da equipe da ASCOM desta Pasta”*, a execução dos TED, além de envolver o acompanhamento e o monitoramento constante e contínuo da equipe da ASCOM, inclusive no que tange ao atesto dos serviços prestados e/ou dos produtos adquiridos, envolve a participação de outras áreas do ME, tais como: a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, a Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças, bem como a Coordenação-Geral de Contabilidade e Execução Financeira, principalmente no que tange ao pagamento de faturas, à transferência de recursos financeiros e a outras providências complementares. Paralelamente, a execução desses TED envolve o

trabalho contínuo dos ordenadores de despesa, bem como dos gestores e dos fiscais de contrato.

c) Falhas no que concerne ao acompanhamento e à prestação de contas dos TED nº 06/2016, nº 07/2016 e nº 01/2017, por parte do Ministério do Esporte.

No decorrer das análises efetuadas pela equipe de auditoria, foram identificadas fragilidades, por parte do ME, atinentes ao acompanhamento e à prestação de contas dos TED nº 06/2016, nº 07/2016 e nº 01/2017, a seguir elencadas:

- não foram localizadas nos autos dos processos analisados as cópias das publicações dos extratos desses ajustes no Diário Oficial da União (D.O.U.). Em que pese terem sido solicitadas, tais publicações não foram apresentadas à equipe de auditoria pela SE/ME. Inobstante a competência pela publicação dos Termos de Execução Descentralizada ser do ente descentralizador – no caso em concreto, da Secom, a ausência de publicação dos extratos dos ajustes descumpre o artigo 46 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 e o artigo 32 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 e, portanto, deveriam ter sido comprovadas;
- não foi localizada designação de servidor(es) responsável(is) ou de comissão para acompanhamento e supervisão específica da execução dos ajustes. Verificou-se, somente, a existência da Portaria DGI/SE/ME nº 165, de 30 de dezembro de 2016, por meio da qual foi constituída comissão de fiscalização, para exercer “*toda e qualquer ação de orientação geral, acompanhamento, fiscalização da execução contratual, para o atesto das notas fiscais, referentes aos Contratos Administrativos nº 10/2016 e 11/2016*”. A designação referenciada está inserida no contexto das boas práticas gerenciais, no contexto do gerenciamento de riscos, bem como nos preceitos de fomento ao controle administrativo contidos no Decreto-lei nº 200/67;
- ausência de análise dos ajustes pela Consultoria Jurídica do ME, mesmo considerando a relevância e o montante significativo envolvendo tais ajustes, também como conduta relacionada às boas práticas gerenciais, no contexto do gerenciamento de riscos, bem como nos preceitos de fomento ao controle administrativo contidos no Decreto-lei nº 200/67; e
- ausência ou deficiência na apresentação de documentações de acompanhamento e de prestação de contas das avenças examinadas.

Quanto a esse último tópico, constatou-se que no “Relatório de Resultado da Campanha Prestação de Contas”, inserido no Processo nº 58000.015525/2016-03, relacionada ao TED nº 07/2016, não consta qual(is) foi(ram) a(s) entidade(s) responsável(is) por sua elaboração, tampouco consta a identificação do emissor, seu cargo e assinatura; a localidade na qual foi elaborado tal documento e a sua data de elaboração. O gestor esclareceu, posteriormente, que a empresa Calia Y2 foi a entidade responsável pela elaboração do “Relatório de Resultado da Campanha Prestação de Contas”. Informou, ainda, que os referidos relatórios tratavam de uma prévia dos relatórios de resultados das campanhas, tendo sido as suas versões finais devidamente identificadas e anexadas

a posteriori. Todavia, ressalta-se que as versões finais não se encontravam devidamente inseridas nos autos analisados, quando cotejados por esta equipe de auditoria, e que houve pagamento de serviços com base na versão prévia do referido relatório que se encontra inserido nos autos do processado examinado.

Adicionalmente, foi identificado que no “Relatório de Resultado de Campanha – Previdência”, inserido no Processo nº 58000.015525/2016-03, relacionada ao TED nº 06/2016, não consta a identificação do emissor, seu cargo e assinatura; a localidade na qual foi elaborado tal documento e a sua data de elaboração. Observa-se, também, que houve pagamento por parte do ME inobstante não haver a versão definitiva desse relatório nos autos do processo examinado.

Não foram localizados, ainda, os documentos/relatórios de acompanhamento e controle elaborados pelo ME concernentes aos TED nº 06 e 07/2016. Esses ajustes tiveram a sua vigência expirada no dia 28 de fevereiro de 2017, conforme prescreve o inciso I do artigo 72 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, vigente à época em que tais termos foram firmados, o ME deveria prestar contas ao ente descentralizador (Secom) no prazo de 60 dias, após o encerramento da vigência dos Termos ou da conclusão da execução dos seus objetos, o que ocorresse primeiro. Contabilizando, verifica-se que as prestações de contas deveriam ter sido realizadas, no máximo, até o dia 02 de maio de 2017. Todavia, não existiam, nos autos dos processos examinados, comprovação de que as prestações de contas tenham sido remetidas à Secom no prazo referenciado.

Em que pese o gestor ter afirmado que apresentou o “Relatório de Prestação de Contas”, o “Relatório de Cumprimento do Objeto” e o “Relatório Financeiro de Conclusão de TED” em anexo à resposta apresentada a esta equipe de auditoria por meio do Ofício nº 290/2017/SECEX/ME, de 22 de maio de 2017, identificou-se que tais documentos não constam da resposta, tampouco constavam dos processos referenciados no momento de análise dos mesmos.

Quanto ao “Relatório de devolução do saldo de recursos da execução orçamentária e financeira”, o gestor informou, também em 22 de maio de 2017, que esse documento não estaria disponível, posto que não haviam sido concluídas a fase de execução de faturamento e de liquidação dos ajustes. Porém, tal afirmativa contraria a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, bem como o item IV dos próprios ajustes firmados, em que consta a seguinte obrigação do ente descentralizado – o ME:

“IV - Relação entre as Partes: (Descrição e Prestação de Contas das Atividades)

[...] O Ministério do Esporte compromete-se a:

[...] - Encaminhar à Secretaria Especial de Comunicação Social da Casa Civil/PR o Relatório físico-financeiro, no prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento da vigência deste Acordo, dispondo sobre a execução orçamentária e financeira resumida dos recursos na forma da descentralização, indicando, se for o caso, a restituição de possível saldo apurado.”

Já no “Relatório de Resultado de Campanha – Brasil nos Trilhos”, inserido no Processo nº 58000.001112/2017-14, relacionado ao TED nº 01/2017, foi verificado que não

consta a sua data de elaboração. Em que pese a ausência de data do “Relatório de Resultado da Campanha Brasil nos Trilhos” configurar como falha formal, frisa-se que os documentos inseridos nos processos devem ser devidamente datados, a fim de evidenciar a adequabilidade do histórico das operações realizadas no decorrer das execuções desenvolvidas.

Face a todo o exposto, observa-se como causas das impropriedades identificadas a deficiência de controles da SE/ME em relação à ausência de realização de análises avaliativas (de custo *versus* benefício e de possibilidade *versus* necessidade) ao se firmar os TED nº 06/2016, nº 07/2016 e nº 01/2017, sem considerar alguns elementos essenciais, tais como: o aumento do fluxo de trabalho no âmbito do Ministério com a realização de atividades que não fossem comprovadamente de interesse do segmento esportivo, principalmente em uma conjuntura de deficiência do quadro de pessoal e comprometimento de outras ações, atividades e objetivos no âmbito dessa Pasta; dentre outros elementos prescritos em normas vigentes e no Manual de Gestão de Transferências Voluntárias de Recursos do Ministério do Esporte. Outra causa diagnosticada das falhas apontadas refere-se à ausência de implementação de normativos internos e manuais atualizados que delimitem as rotinas, as atividades e os fluxos internos de planejamento, de execução e de monitoramento desses ajustes.

Já como consequência das impropriedades detectadas, constatou-se que houve ocupação de parte de seus recursos humanos já deficitários com atividades para além das já inseridas em sua rotina; e a necessidade de aditamento dos Contratos nº 10 e 11/2016, no montante de R\$ 13.750.000,00, considerando que o valor original dos contratos já seria suficiente para atender às demandas publicitárias do Ministério, o que também demanda esforço operacional. Nessa seara, verificou-se que, do total de empenhos efetuados nos Contratos nº 10 e 11/2016, no montante de R\$ 55.000.000,00, a quantia de R\$ 19.000.000,00 referiu-se à prestação de serviços destinados a atender às demandas da Secom, externas ao ME. Essa quantia, executada a partir de descentralizações de crédito, corresponde a, aproximadamente, 34,55% do valor dos empenhos efetuados.

Passa-se, a seguir, a efetuar breve resumos dos achados, a fim de elucidar as questões de auditoria propostas.

1) A motivação para que o Ministério do Esporte firmasse os TED nº 06/2016, 07/2016 e 01/2017 foi suficiente em termos legais e adequada em relação ao contexto interno de sua gestão?

Como já mencionado, os referidos TED foram firmados com base nas legislações vigentes que regram a matéria, quais sejam: o Decreto nº 6.170/2007, alterado posteriormente pelos Decretos de nº 8.180/2013 e de nº 8.943/2016; a Portaria MP/MF/CGU nº 8/2012; e legislação correlata. No entanto, ficou demonstrado que essas descentralizações foram assinadas sem que houvesse análises pormenorizada, por parte do ME, e apresentação de documentos que pudessem embasar essas análises, considerando situações adversas internas e externas à Pasta, ocasionando possíveis gargalos ao funcionamento das atividades precípuas desse Ministério e risco de descumprimento aos princípios da eficiência.

Isto posto, é possível afirmar que a motivação para que o ME firmasse os TED nº 06/2016, 07/2016 e 01/2017 foi suficiente em termos legais, mas que não está

demonstrada a adequabilidade de assumir o ônus da execução dessas transferências face ao seu contexto interno de escassez de recursos humanos.

2) O acompanhamento e o controle relacionados aos referidos TED, realizados pelo ME, foram adequados?

Foram diagnosticadas fragilidades acerca do monitoramento desses três Termos de Execução Descentralizada, como: a) realização de execução e de pagamentos dos serviços e dos produtos relacionados aos TED, em que pese não haver a versão definitiva de relatórios de resultados de campanha publicitária e a comprovação de publicação desses ajustes no Diário Oficial da União; e b) ausência da inserção de documentação completa e adequada nos autos dos processos, inviabilizando, inclusive, a verificação quanto ao cumprimento dos prazos da prestação de contas previstos.

11. Patrimônio Imobiliário – Insuficiência das providências adotadas pelo Ministério do Esporte, durante o exercício de 2017, em relação aos fatos apontados por meio do Relatório de Auditoria nº 201505168 e do Relatório de Fiscalização nº 201700431, relacionados ao Contrato nº 14/2015, referente à locação de imóvel onde se localiza a atual Sede do Órgão.

Em 15 de junho de 2015, visando atender às necessidades do Ministério do Esporte em Brasília/DF, no sentido de promover a acomodação de suas Unidades Administrativas, foi celebrado com a empresa SIG 04 Empreendimentos Imobiliários Ltda., CNPJ 09.277.444/0001-43, o Contrato Administrativo nº 14/2015, cujo objeto é a locação de imóvel comercial situado no SIG, Quadra 04, lote 083, bloco C, Ed. Capital Financial Center, incluídas trezentas vagas de garagem no subsolo. O período de vigência do contrato é de 60 meses, a partir da data de sua assinatura, sendo o valor total contratado de R\$ 90.600.000,00.

Com o objetivo de analisar a formalização contratual e os pagamentos realizados durante o exercício de 2015 no âmbito da execução do Contrato nº 14/2015, foi realizada ação de controle, cujos resultados foram consignados no Relatório de Auditoria nº 201505168.

Em fevereiro de 2017, aproximadamente sete meses após a publicação do resultado daquela ação de controle, ao se monitorar o estágio de implementação das recomendações consignadas no referido Relatório de Auditoria, não se identificou que o ME tivesse disponibilizado informações acerca de providências efetivamente adotadas.

Diante dessa situação de ausência de informações de providências efetivamente adotadas, com o objetivo de comparar a situação dos imóveis utilizados como sede do ME em relação àquela verificada na ocasião da elaboração do Relatório de Auditoria nº 201505168, identificou-se a necessidade da realização de verificações *in loco* ao imóvel atualmente utilizado como Sede do ME, localizado no Setor de Indústrias Gráficas (SIG), Quadra 04, Lote 83, Brasília/DF, e ao imóvel que foi utilizado como uma das Sedes do ME, aproximadamente até dezembro de 2015, localizado no Setor de Edifícios Públicos

Norte (SEPN), Quadra 511, Bloco A, Edifício Bittar II, Asa Norte, Brasília/DF. A partir dessas verificações físicas, realizadas em 20 de fevereiro de 2017, e demais análises realizadas, foi elaborado o Relatório de Fiscalização nº 201700431.

Em 05 de junho de 2018, ao se monitorar as providências adotadas pelo ME em relação às recomendações exaradas nas referidas ações de controle, quanto à situação atual de providências em relação às recomendações, verificou-se a situação constante no Quadro 14.

Quadro 14 – Situação atual de atendimento das recomendações emanadas no Relatório de Auditoria nº 201505168 e no Relatório de Fiscalização nº 201700431 ao ME.

Ação de Controle	Número de Recomendações	Situação atual das Recomendações		
		Atendidas	Consolidadas	Em Monitoramento
Relatório de Auditoria nº 201505168	27	15	5	7
Relatório de Fiscalização nº 201700431	8	5	0	3
Total	35	20	5	10

Fonte: Sistema Monitor – extração realizada em 05 de junho de 2018.

Diante das informações constantes no Quadro 14, verifica-se que restam pendentes de atendimento dez recomendações. No Quadro 15 e no Quadro 16, em sequência, são apresentadas essas recomendações pendentes de atendimento, separadas por ação de controle:

Quadro 15 – Constatações e Recomendações consignadas no Relatório de Auditoria nº 201505168, relacionadas ao Contrato nº 14/2015 e pendentes de atendimento, em 05 de junho de 2018.

Constatação	Recomendações
1.1.1.2 - Falta de elaboração de estudos preliminares pelo Ministério do Esporte que fundamentassem a locação de imóvel e inexistência de planejamento em relação às despesas condominiais e serviços terceirizados relativos ao imóvel a ser locado.	Recomenda-se à Secretaria-Executiva, considerando a possibilidade prevista na Cláusula Décima Quinta, item 15.5 do Contrato nº 14/2015, que permite ao locatário devolver o imóvel e rescindir o contrato, antes do término de seu prazo de vigência, sem o pagamento de multa, e considerando eventuais prazos existentes em contrato, que efetue e formalize análise, devidamente fundamentada, acerca da economicidade da contratação e que considere os aspectos de interesse da Administração, avaliando a possibilidade de realizar a rescisão do contrato, em caso de a continuidade da ocupação do imóvel pelo ME não representar a melhor alternativa do ponto de vista administrativo e econômico.
1.1.1.5 - Elaboração de Laudo de Avaliação de Imóvel por empregado da Caixa Econômica Federal (CAIXA) em exercício temporário no ME, contrariando o objeto de Acordo de Cooperação Técnica firmado entre as instituições.	Recomenda-se à Secretaria-Executiva que institua e formalize rotinas de acompanhamento e controle das atividades realizadas por servidores e empregados públicos em exercício no ME, a exemplo dos funcionários da CAIXA que tiveram exercício no órgão a partir da assinatura de Acordo de Cooperação Técnica, de forma a assegurar que não exerçam atividades que não estejam relacionadas aos objetos dos referidos acordos, e a prevenir desvios de finalidade e garantir a eficácia dos instrumentos.

Constatação	Recomendações
1.1.1.7 - Inclusão de prestação de serviços terceirizados no contrato de locação de imóvel comercial em desconformidade com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e com a Instrução Normativa (IN) SLTI/MP nº 02, de 30 de abril de 2008, sem que tenha havido a previsão e o detalhamento desses serviços, a definição de suas quantidades e a discriminação de suas despesas no Termo de Referência da contratação.	Recomenda-se à Secretaria-Executiva que utilize da prerrogativa de modificar unilateralmente o Contrato nº 14/2015, conforme orientação da CONJUR/ME e conforme o art. 58 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, uma vez que a análise realizada pela CONJUR apontou a nulidade jurídica da contratação de serviços terceirizados como "serviços condominiais" prestados fora da área comum do condomínio, o que foi ao encontro dos fatos registrados no Relatório nº 201505168. Recomenda-se à Secretaria-Executiva que, em conformidade com a Cláusula Quinta, item 5.2.1 do Contrato nº 14/2015, que permite ao locatário por motivo de conveniência ou oportunidade, de acordo com a autotutela administrativa, assumir a gestão do condomínio ou licitar alguns dos serviços inclusos nas denominadas despesas condominiais, em caso de a continuidade dos serviços terceirizados prestados exclusivamente no bloco ocupado pelo Órgão ser necessária, que adote providências para a realização de licitação para prestação de serviços terceirizados referentes às despesas condominiais que não se enquadram no rateio de despesas das áreas comuns do condomínio, tais como: serviços de copeiragem, limpeza, segurança, fornecimento de água e energia, serviços de brigada, manutenção de elevadores, manutenção predial, manutenção de ar condicionado, condução de elevadores, recepção, carregadores e sistema de combate a incêndio.
1.1.1.11 - Realização de pagamentos de aluguel e de despesas condominiais de forma integral em período em que o Ministério do Esporte ocupava parcialmente o imóvel.	Recomenda-se ao Departamento de Gestão Interna que reavalie os pagamentos já efetuados e referentes às despesas categorizadas como condominiais e relacionadas a serviços de terceirização de mão-de-obra no âmbito do Contrato nº 14/2015, devido ao fato de terem ocorrido em períodos em que o Ministério do Esporte ocupava parcialmente o imóvel locado aliado ao fato de se tratarem de despesas diretamente ligadas à quantidade de ocupantes da edificação.
1.1.1.12 - Identificação de sobrepreço no valor de R\$ 5.047,45 por posto de trabalho, relacionado a serviços de limpeza no âmbito do Contrato nº 14/2015.	Recomenda-se ao Departamento de Gestão Interna que solicite à contratada SIG 04 Empreendimentos Imobiliários Ltda. que explice e detalhe todos os valores relacionados às denominadas despesas condominiais e, posteriormente, que seja efetuada análise pelo Departamento de Gestão Interna acerca da adequação dos valores que estão sendo praticados àqueles valores limite definidos na Portaria MP nº 05/2015, apresentando à CGU os resultados da análise efetuada e das providências adotadas. Recomenda-se ao Departamento de Gestão Interna, para o sobrepreço já identificado, que sejam adotadas providências para o imediato ajuste dos valores praticados em relação a este serviço, com o resarcimento dos valores pagos a maior de julho de 2015 até o momento em que for efetuada a apuração.

Fonte: Sistema Monitor – Relatório de Auditoria nº 201505168 - extração realizada em 05 de junho de 2018.

Quadro 16 – Constatções e Recomendações consignadas no Relatório de Fiscalização nº 201700431, relacionado aos imóveis sede do ME pendentes de atendimento.

Constatção	Recomendações
<p>2.1.2 – Ausência de providências efetivas do Ministério do Esporte em relação à reavaliação do contrato de locação, à necessidade de ocupação completa do imóvel locado e à realização de licitação de serviços terceirizados.</p> <p>a) Falhas de gestão em relação à utilização dos pavimentos destinados às garagens, no que se refere à falta de controle do número total de vagas e ao armazenamento de materiais e equipamentos sem controles adequados quanto à guarda dos mesmos.</p> <p>b) Permanência da situação de subutilização do imóvel locado, bem como de serviços terceirizados sendo prestados sem licitação, contratados de forma acessória ao contrato de aluguel do imóvel.</p>	<p>Recomenda-se à Secretaria-Executiva, enquanto o Ministério do Esporte estiver ocupando o Bloco C do Edifício Capital Financial Center, que avalie a adequada ocupação do imóvel, considerando as efetivas necessidades do Órgão e os parâmetros limite legalmente definidos, por meio do Decreto nº 7.689/2012, no que se refere ao limite superior estabelecido de área média a ser ocupada para o trabalho individual, adotando providências imediatas para a adequação contratual aos limites dessas necessidades.</p>
<p>2.1.3 - Ausência de providências efetivas do Ministério do Esporte em relação à entrega do imóvel situado no SEPN, Quadra 511, Bloco A, Edifício Bittar II, Asa Norte, Brasília/DF e à apuração de eventuais prejuízos relacionados à sala-cofre instalada no prédio a partir de contratação efetuada pelo Ministério do Esporte à época em que era locatário do imóvel e demais equipamentos que se encontram no referido imóvel.</p>	<p>Recomenda-se à Secretaria-Executiva que adote providências no sentido de apurar eventuais prejuízos e responsabilidades em relação à situação em que se encontra a sala-cofre, aos demais equipamentos nela existentes, bem como no prédio, e ao mau estado de conservação do imóvel situado no SEPN, Quadra 511, Bloco A, Edifício Bittar II, Asa Norte, Brasília/DF.</p> <p>Recomenda-se à Secretaria-Executiva que providencie o levantamento dos bens e dos materiais pertencentes ao Ministério do Esporte que permaneceram no imóvel situado no SEPN, Quadra 511, Bloco A, Edifício Bittar II, Asa Norte, Brasília/DF por ocasião da mudança para o novo edifício, relacionando esses bens e materiais e verificando se os mesmos ainda se encontram no imóvel do SEPN 511 ou no imóvel do SIG; caso algum bem ou material não seja localizado, adote providências no sentido de apurar eventuais prejuízos e responsabilidades.</p>

Fonte: Sistema Monitor – Relatório de Fiscalização nº 201700431 - extração realizada em 05 de junho de 2018.

Considerando as informações constantes nos três quadros anteriores e analisando as manifestações incluídas pelo gestor no Sistema Monitor, verifica-se que, no exercício de 2017, mesmo que de forma intempestiva, houve avanço por parte do ME no sentido de atender as recomendações exaradas no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201505168 e do Relatório de Fiscalização nº 201700431.

Após as análises realizadas pelo ME em relação ao Contrato nº 14/2015, dentre as providências informadas, destaca-se a renegociação do valor do aluguel, incluindo a revisão contratual e licitação para a substituição dos serviços condominiais prestados a título de “facilities” no âmbito do referido Contrato. Nesse sentido, foi informado que, a partir de julho de 2017, o ME negociou junto ao locatário redução de 11,56% no valor

do aluguel, que passou de R\$ 820.000,00 para R\$ 735.000,00 por mês. Ademais, foi informado que, de forma cautelar, desde janeiro do ano de 2017, o ME tem retido os valores relativos aos serviços condominiais prestados a título de “*facilities*”, totalizando o montante de aproximadamente R\$ 4.480.000,00, valor atualizado até março de 2018.

Registra-se que não foram apresentados documentos que demonstrem a forma como foi obtido o valor de R\$ 4.480.000,00 para ser retido no período informado. O valor original dos denominados “*serviços condominiais*,” contratados de forma acessória à locação de imóvel no âmbito do Contrato nº 14/2015 é de R\$ 690.000,00 por mês. Assim, considerando o período de 15 meses (janeiro de 2017 a março de 2018), os respectivos pagamentos totalizariam R\$ 10.350.000,00. Desse total, não havia discriminação no contrato do montante que se tratava de despesas condominiais referente às áreas comuns do condomínio e do montante que se referia aos serviços terceirizados contratados exclusivamente para o ME, ou seja, às “*facilities*”.

Adicionalmente, foi informada a contratação de serviços de copeiragem e garçons, objeto do Contrato nº 11/2017, celebrado com a APECÊ Serviços Gerais Ltda. (CNPJ nº 00.087.163/0001-53); serviços de limpeza, conservação e higienização, objeto do Contrato nº 10/2017, celebrado com a REAL JG Serviços Gerais e Eireli (CNPJ nº 08.247.960/0001-62); serviço de brigada de incêndio, objeto do Contrato nº 01/2018, firmado com ATIVA BRIGADISTA LTDA-ME (CNPJ nº 10.869.440/0001-33). Foi informado também que os processos para contratação dos demais serviços se encontram em fase de instrução e, ainda, que houve o cancelamento dos serviços condominiais prestados pela Empresa SIG 04 Empreendimentos Imobiliários Ltda a título de “*facilities*” no âmbito do Contrato nº 14/2015 a partir de 09 de abril de 2018. Entretanto, em que pese a informação do cancelamento dos serviços, não foi informado pelo gestor se as “*facilities*” que ainda não foram contratadas continuam sendo oferecidos pela Empresa SIG 04 Empreendimentos Imobiliários Ltda. ou se o ME não conta com a prestação desses serviços atualmente.

Registra-se, ainda, que foi informada a entrega do imóvel utilizado como sede do ME, situado no Setor de Edifícios Públicos Norte (SEPN), Quadra 511, Bloco A, Edifício Bittar II, Asa Norte, Brasília/DF, que ocorreu em 12 de janeiro de 2018.

No entanto, em que pese os avanços identificados e o atendimento da maioria das recomendações emanadas, ainda permanecem pendentes de atendimento diversos apontamentos identificados nas ações de controle, cujos teores são críticos.

Inicialmente, registra-se que foi avaliado pelo ME que o interesse da Administração demandou a opção pela continuidade da vigência do contrato de locação, no entanto não foi efetuada e formalizada análise devidamente fundamentada comprovando a economicidade da contratação. Segundo o gestor, somente após concluída a formalização do termo aditivo ao contrato e finalizados os processos licitatórios para assunção dos serviços de que se trata, será possível a avaliação definitiva dos custos e cobrança dos valores eventualmente pagos a maior no âmbito do Contrato nº 14/2015. Assim, para que seja realizada essa análise, ainda faltam serem licitados, segundo informado pelo gestor, os seguintes serviços: serviços de manutenção predial; agentes de portaria e carregador; manutenção de piso; manutenção de vidros; manutenção de elevadores; manutenção em ar condicionado; montagem e remontagem de divisórias;

manutenção do sistema de combate a incêndio; monitoramento CFTV; manutenção do aparelho Vídeo Wall.

Em relação à necessidade da adequada e completa ocupação do imóvel locado, o gestor informou que foi definido o prazo do dia 25 de junho de 2018 para a conclusão do plano de ocupação do edifício-sede do ME, de forma a regular a composição dos espaços e a demonstrar efetiva área ocupada por servidor. Ressalta-se que, passados aproximadamente três anos da assinatura do Contrato Administrativo nº 14/2015, o ME ainda não apresentou documentação que comprove que o imóvel esteja completamente ocupado pelas Unidades Administrativas do Órgão.

No que se refere aos prejuízos apurados no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201505168, incluindo aqueles decorrentes do pagamento concomitante de despesas com dois imóveis, em função da não entrega do imóvel localizado no SEPN e o pagamento integral das despesas referentes ao contrato de locação de imóvel nº 14/2015, em período em que o imóvel era parcialmente ocupado, o gestor informou que, em 26 de abril de 2018, constituiu grupo de trabalho para emitir parecer conclusivo sobre os pagamentos efetuados. Essa medida ocorreu, portanto, um ano e oito meses após o recebimento, pelo gestor, das recomendações que tratam do assunto. Ademais, conforme definido na portaria que instituiu o referido grupo de trabalho, o prazo para apresentação do parecer vence dois meses após a publicação da mesma, podendo ser prorrogado por mais dois meses, e somente após decorrido esse prazo é que há previsão para tomada de decisão pelo gestor em relação ao tema.

Diante do exposto, conclui-se que as providências adotadas pelo gestor no exercício de 2017 ainda não foram suficientes para elidir os fatos registrados por meio do Relatório nº 201506168 e do Relatório de Fiscalização nº 201700431, principalmente em relação aos fatos que envolvem prejuízos a serem resarcidos ao Erário.

12. Patrimônio Imobiliário – Pendências de atendimento a recomendações da CGU; e fragilidades nos controles internos administrativos relacionados à gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade do ME.

a) Pendências no atendimento às recomendações da CGU

A partir dos levantamentos realizados a respeito de trabalhos anteriores relacionados à gestão do patrimônio imobiliário do ME, foram verificadas pendências de atendimento a recomendações da CGU referentes a achados da AAC 2014, referente ao exercício de 2013, e registradas no Relatório nº 201405735. No Quadro 17 a seguir encontram-se discriminadas as constatações e recomendações extraídas do Sistema Monitor, seguidas das análises da CGU acerca da situação das providências tomada pelo ME em relação às recomendações.

Quadro 17 – Pendências no atendimento às recomendações da CGU.

Constatações, recomendações e análises da CGU
<p>Constatação: Ausência de utilização do Sistema SPIUnet para o registro dos Bens de Uso Especial locados de terceiros sob a responsabilidade do Ministério do Esporte. Registro do imóvel de propriedade da União sob a responsabilidade do Ministério do Esporte sem indicar vinculação com a referida Pasta. Indicadores de gestão na área imobiliária insuficientes.</p>
<p>Recomendação 127962 Implementar controles internos administrativos, de forma a realizar de forma tempestiva e adequada o registro dos imóveis de uso especial sob a responsabilidade do Ministério do Esporte, tanto os próprios da União quanto os locados de terceiros, com vistas a cumprir e fazer cumprir o Manual do SPIUnet, versão de junho/2002, alterado em junho/2009, bem como a Orientação Normativa ON-GEADE nº 004, de 25/02/2003.</p>
<p>Recomendação 127963 Proceder com a reformulação e a definição de indicadores de desempenho concernentes à área de gestão imobiliária, de forma que atendam aos critérios de mensurabilidade, de utilidade, de comparabilidade e de completude.</p>
<p>Recomendação 127965 Instituir ou adequar os normativos que regulam as competências e as atribuições das unidades responsáveis pelo gerenciamento dos imóveis sob a responsabilidade do Ministério do Esporte, de forma a evitar lacunas normativas nesta atividade.</p>
<p>Análise da CGU: A última manifestação do gestor ocorreu em 09 de novembro de 2015, solicitando prorrogação de prazo de atendimento para as recomendações acima transcritas. O prazo de atendimento foi prorrogado em 18 de novembro de 2015 por 30 dias, contudo, a Unidade não apresentou informações sobre as providências adotadas até então. As recomendações foram reiteradas pela CGU em 13 de agosto de 2017, sem que a UPC tenha apresentado novas informações até 15 de junho de 2018.</p>
<p>Constatação: Inconsistência das informações apresentadas no Relatório de Gestão da Secretaria-Executiva, relativo ao exercício de 2013, acerca dos imóveis de uso especial pertencentes à União e locados de terceiros, ambos sob a responsabilidade do Ministério do Esporte.</p>
<p>Recomendação 127967 Estabelecer rotinas de trabalho e normas específicas para a área responsável pelo gerenciamento de bens imóveis públicos de uso especial, com vistas a adequar o controle interno administrativo do setor e garantir maior segurança e fidedignidade à Administração Pública dos dados imobiliários utilizados pelo Ministério do Esporte.</p>
<p>Análise da CGU: A última manifestação do gestor em relação à recomendação ocorreu em 09 de novembro de 2015, solicitando prorrogação de prazo de atendimento. O prazo de atendimento foi prorrogado em 18 de novembro de 2015 por 30 dias, contudo, a Unidade não apresentou informações sobre as providências adotadas até então. A recomendação foi reiterada pela CGU em 13 de agosto de 2017, sem que a UPC tenha apresentado novas informações até 15 de junho de 2018.</p>
<p>Constatação: Ausência de registro dos bens imóveis sob a responsabilidade do Ministério do Esporte, por intermédio da utilização de inventário e de registros analíticos. Inconsistências na situação patrimonial da Unidade, em 2013, descritas em Relatório de Gestão do Ministério do Esporte.</p>
<p>Recomendação 127968 Elaborar e manter o controle contínuo do inventário e do registro analítico dos bens imóveis sob a responsabilidade do Ministério do Esporte referente ao exercício de 2013, assim como aos exercícios seguintes, de acordo com o disposto nos artigos 94 a 96 da Lei nº 4.320/64.</p>
<p>Análise da CGU: A última manifestação do gestor foi em 09 de novembro de 2015, solicitando prorrogação de prazo de atendimento. O prazo de atendimento foi prorrogado por 30 dias em 18 de novembro de 2015, contudo, a Unidade não apresentou informações sobre as providências adotadas até então. A recomendação foi reiterada pela CGU em 13 de agosto de 2017, sem que a UPC tenha apresentado novas informações até o momento.</p>

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria da CGU, a partir das informações extraídas do Sistema Monitor em 15 de junho de 2018.

Verifica-se, conforme exposto, que a UPC ainda não disponibilizou informações suficientes para atender as recomendações da CGU, relativas a constatações registradas na AAC de 2014, referente ao exercício de 2013.

b) Controles Internos Administrativos na gestão do patrimônio imobiliário

Considerando as pendências verificadas no atendimento a recomendações da CGU, avalia-se que os controles internos apresentam fragilidades e não garantem de forma adequada o alcance dos objetivos pertinentes ao registro, atualização, e consistência das informações relacionadas com a gestão do patrimônio imobiliário.

Destaca-se, considerando os elementos do COSO mais pertinentes às pendências, haver necessidade de providências que suprimam as inadequações do registro de informações consistentes e tempestivas no sistema SPIUnet atinentes aos imóveis sob responsabilidade da Unidade. Essa situação evidencia fragilidades no componente Informação e Comunicação, que repercute, por sua vez, na ineficácia quanto ao Monitoramento do imobiliário que deveria estar registrado no Sistema. Adicionalmente, ainda quanto aos referidos componentes, verificou-se a necessidade de reformulação e definição de indicadores de desempenho concernentes à gestão imobiliária.

Acerca do Ambiente de Controle, verificou-se a necessidade do seu aprimoramento mediante a adequação e ajustes necessários dos normativos que regulam as competências e as atribuições das unidades responsáveis pelo gerenciamento dos imóveis, e, no que tange a Atividades de Controle, que a Unidade aprimore o seu processo estabelecendo procedimentos rotineiros para manter a qualidade e suficiência das informações.

13. Renúncias Tributárias – Fragilidades, inadequações e necessidades de aprimoramentos no processo de gestão e operacionalização da Lei de Incentivo ao Esporte, especificamente quanto à fase de admissibilidade e análise dos projetos apresentados para avaliação/aprovação do Ministério do Esporte/ME.

a) Escopo das análises

No contexto da gestão de renúncias tributárias, em 2017 foi realizada auditoria de avaliação no processo da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), especificamente na fase de admissão e análise de projetos apresentados ao ME cujo resultado foi registrado no Relatório nº 201702153, que compõe o Anexo V deste Relatório, e os principais achados encontram-se sintetizados a seguir. O trabalho propiciou a obtenção de elementos para avaliar, sob a perspectiva da gestão de riscos, o desempenho do DIFE da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, na gestão e operacionalização da LIE.

b) Contextualização

A prática desportiva é, segundo a Constituição Federal de 1988, um direito do cidadão, e seu fomento, um dever do Estado. Neste contexto foi publicada a Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006), que estatuiu um mecanismo para captação de recursos financeiros, mediante incentivo fiscal, junto a patrocinadores privados, pessoa física ou jurídica, que podem deduzir respectivamente 6% e 1% do imposto de renda devido em relação aos valores despendidos com o patrocínio ou doação para apoio aos projetos do desporto. Para a captação dos recursos, faz-se necessária a apresentação de projetos por entidades de natureza esportiva, pessoa jurídica de direito público ou privado sem finalidade econômica, os quais serão analisados pelo ME, responsável pela gestão e operacionalização do mecanismo.

Desde o início da sua vigência até o final do exercício de 2017, o mecanismo já destinou mais de R\$ 2 bilhões para projetos esportivos. Em relação ao exercício de 2017, conforme o Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do ME, foram cerca de R\$ 242 milhões em captação. Os recursos captados têm natureza extraorçamentária, porém, anualmente, deve ser estabelecido um teto global para aprovação de projetos, a partir de limite fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os projetos devem atender a pelo menos uma das modalidades de manifestação de desporto: educacional, participação ou rendimento. Essas manifestações desportivas foram estabelecidas no Art. 4º, do Decreto nº 6.180/2007, que regulamentou a Lei nº 11.438/2006.

A gestão do mecanismo da LIE está sob a competência da SE/ME, cuja operacionalização, abrangendo desde a admissão dos projetos, sua análise, aprovação, acompanhamento, fiscalização e monitoramento dos resultados dos projetos esportivos, compete ao seu Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte (DIFE). Em relação às prestações de contas, a análise técnica de cumprimento do objeto e objetivos está sob a alçada do DIFE, enquanto a análise financeira compete à CGPCO, também integrada na estrutura da SE/ME.

É importante ressaltar que a LIE consiste em um mecanismo para o fomento do desporto no Brasil, ou seja, o incentivo fiscal se soma aos recursos orçamentários alocados para a função Esporte, mas não consiste em uma política pública com um fim em si mesma.

Tanto por isso, sua operacionalização se concentra no DIFE, Departamento vinculado à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, mas o Ministério conta ainda com outras secretarias: a SNELIS, a SNEAR, a SNFDT e a ABCD.

c) Resultados

A partir dos procedimentos aplicados ao processo foram identificados os achados de auditoria sintetizados a seguir, contendo as medidas já iniciadas pelo gestor para atendimento às recomendações da CGU. Os achados apontam para riscos que ameaçam comprometer o atingimento dos objetivos da política de fomento ao esporte, no que diz respeito à sua execução por meio do mecanismo da LIE. Cabe destacar que os achados resultam dos procedimentos executados e que também foram encontradas situações pontuais, as quais evidenciam a gravidade do cenário conjuntural. Todos os problemas relatados denotam a exposição a alguns riscos, dentre outros: violação à

impessoalidade, à transparência e à economicidade; conflito de interesse; falta de informações ou informações incorretas; erros e fraudes; inadimplência; e danos ao erário.

c.1) Regulamento da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte (CTLIE)

Foi verificado que inexiste regulamento próprio da CTLIE, que deveria ter sido elaborado em atendimento ao previsto no Art. 4º da Lei nº 11.438/2006. Identificou-se haver necessidade do regulamento para tratar da competência, da composição, do funcionamento, do mandato dos representantes e de questões éticas atinentes à atuação dos seus membros, dentre outras.

Quanto ao fato mencionado, pertinente à ausência de regulamento da CTLIE foi recomendado que a Unidade elabore o regulamento, e que este deveria contemplar, pelo menos as competências, a composição, regras de funcionamento, dentre outros. Além disso, foi recomendado, ainda, a instituição de mecanismo de controle para evitar o possível conflito de interesse dos membros da CTLIE, em relação aos projetos que lhes são submetidos à análise.

Para atender às recomendações da CGU, o gestor informou providências adotadas para a constituição formal de grupo de trabalho com a finalidade específica de elaborar o regulamento da CTLIE.

c.2) Fluxo de Operacionalização da LIE

Ficou evidenciada a falta de um fluxo formalizado do processo operacional do mecanismo, aumentando o risco de violação ao princípio da impessoalidade, provocando a falta de padronização, a descontinuidade e falta de informações para a gestão do processo. Além disso, identificou-se que o fluxo deve prever pontos de controle para o cumprimento de prazos das etapas da fase de aprovação dos projetos, garantindo, em alguma medida, o cumprimento do trâmite prioritário, instituído na Portaria nº 120/2009.

Quanto aos fatos abordados foram elaboradas as recomendações no sentido de elaborar e aprovar, por meio de norma específica, o fluxo operacional da Lei de Incentivo ao Esporte; assim como, a instituição de *checklist* de análise de admissão dos projetos; a obrigatoriedade da publicação do extrato do Termo de Compromisso no Diário Oficial da União; dar publicidade, no site do ME e em suas redes sociais, do calendário e locais de realização dos eventos e atividades esportivas custeados por meio da Lei de Incentivo ao Esporte previamente à sua realização; e providenciar ajuste no Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte, ou em outro sistema que vier a ser implementado, no sentido de controlar a data de atualização cadastral realizada pelos proponentes.

No que diz respeito às providências para o atendimento dessas recomendações, acerca da formalização do fluxo operacional do mecanismo, o DIFE disponibilizou informações sobre minuta de portaria, que se encontra em fase final de elaboração e que deve substituir a Portaria nº 120/2009, contemplando, dentre outros assuntos, a tramitação dos projetos, mecanismos de controle e preceitos éticos.

Ademais, também está em fase de elaboração uma matriz de projetos que deverá ser disponibilizada no site do Ministério do Esporte contendo as seguintes informações:

nome do proponente, objeto e valor do projeto, número do processo administrativo, local de realização e vigência.

Segundo o DIFE, a publicação do Termo de Compromisso fará parte do novo fluxo operacional formalizado pela portaria que se encontra em elaboração, todavia, desde a finalização do Relatório nº 201702153, foi possível verificar que a Unidade passou a publicar o referido instrumento, em atendimento ao recomendado.

c.3) Análise Técnica dos Projetos e Risco de Concentração de Recursos por Proponente

Foi constatado, ainda, que embora o incentivo via LIE exista há cerca de onze anos, não foram estabelecidas quaisquer limitações quanto ao montante de recursos por projeto ou por proponente, seja para o exercício financeiro ou para o total de projetos ativos para cada proponente, ou seja, projetos de um mesmo proponente ainda em execução e/ou em captação. Existe somente a limitação de seis projetos a serem apresentados por ano para cada proponente, previsão que não considera o risco da concentração de recursos nem a capacidade operacional dos proponentes.

Entende-se, portanto, que a limitação de valor se faz necessária, primeiramente, para cumprir o princípio da não-concentração dos recursos por proponente e, depois, para melhor gerir o risco que pode advir do volume de recursos acumulados em um único proponente. Além disso, é necessário considerar os riscos envolvidos no primeiro projeto das entidades e, como não existe limite de valor para esses casos, pode ocorrer a disponibilização de valor materialmente relevante para ser operacionalizado por entidade ainda inexperiente na gestão de recursos públicos recebidos por meio da LIE, expondo-se ao risco de não execução e de danos ao erário em razão do desvio de objeto e/ou finalidade.

Foi identificada, também, a necessidade de normatizar especificamente a análise técnica dos projetos, com a finalidade de qualificar o produto dessas análises, e, assim, obter melhores avaliações sob todos os aspectos que envolvam a elaboração do Parecer Técnico. Desse modo, são necessárias regras para a seleção de pareceristas, a classificação e a distribuição de projetos, os impedimentos, prazos, remuneração, parâmetros para elaboração do parecer técnico e critérios para avaliação e aprovação da análise técnica.

Ainda no que se refere à análise técnica dos projetos, é necessário que a norma trate de procedimentos que avaliem o risco dos proponentes, cujo potencial de problemas, tanto na execução quanto na prestação de contas, são potencializados com a falta de análises mais criteriosas dos projetos apresentados. Em análise aos pareceres técnicos, foram identificadas situações de mera reprodução dos levantamentos efetuados por ocasião da pré-análise dos projetos submetidos ao ME.

Ressalta-se, também, que não existe procedimento para levantar informações junto a outras áreas finalísticas do Ministério, seja para apurar eventuais problemas ou pendências relacionadas com prestação de contas ou com a liberação de crédito em duplicidade para o mesmo objeto. Também não há procedimento para identificar as situações dos projetos ainda pendentes/ativos, seja em execução ou em captação; ou mesmo para averiguar eventual pendência na prestação de contas de outros projetos do proponente no contexto da LIE.

Sobre os referidos achados foram elaboradas as recomendações no sentido de que a Unidade regulamente os procedimentos de análise técnica dos projetos da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), contemplando, dentre outros temas: regras para seleção de pareceristas, classificação e distribuição de projetos, impedimentos, prazos, remuneração, regras para elaboração do parecer técnico (avaliação da criticidade do proponente, pendências de prestação de contas, celebração em duplicidade para o mesmo objeto, compatibilidade dos preços com o mercado e/ou limite de referência do ME etc).

Foi recomendada, também, a inserção no fluxo da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), da obrigatoriedade de manifestação das áreas finalísticas do ME quanto a eventuais pendências de prestações de contas e quanto à celebração de outros ajustes para o mesmo objeto ou para objeto semelhante ao da proposta apresentada perante a LIE. Além disso, recomendou-se, ainda, que fossem estabelecidos limites de valores para os projetos e o montante para os proponentes no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte, dentre outras limitações.

Concernente às referidas recomendações, em especial sobre a qualificação da análise técnica dos projetos, a Unidade remeteu o seu atendimento ao teor da portaria de formalização do fluxo que se encontra, segundo a Unidade, em fase final de elaboração. Quanto à contemplação da análise do risco ensejado pela concentração de recursos e a definição de limites por proponente, o DIFE abordou sua tratativa a partir de estudo a ser elaborado para tal finalidade.

c.4) Regulamento do Limite Anual das Deduções da LIE

Foi constatado que, desde 2008, não vem sendo adotada providência para estabelecer o valor máximo das deduções previstas na Lei de Incentivo ao Esporte, descumprindo a previsão legal contida no Art. 13-A, da Lei nº 11.438/2006. Cabe ao ME, enquanto responsável pela operacionalização do mecanismo, adotar medida pertinente para estatuir anualmente os limites exigidos pela Lei. Em razão disso, foi recomendado que a UPC adotasse providências no sentido de dar cumprimento ao disposto no Art. 13-A da Lei nº 11.438/2006, articulando-se com os demais atores competentes para estabelecer o valor máximo das deduções para a LIE.

Como providências, a Unidade já iniciou tratativas com sua Consultoria Jurídica a fim de adotar as medidas cabíveis para dar cumprimento ao que estabelece a Lei nº 11.438/2006, acerca do limite máximo anual das deduções para o Incentivo fiscal ao esporte.

c.5) Normatização de Vedações: Conflito de Interesses

Constatou-se situação específica envolvendo a aprovação de projeto apresentado por entidade que pode ter vinculação com servidor do ME, o que pode colocar sob suspeição a lisura do processo diante de possível conflito de interesse. Tal situação enseja a necessidade de normatizar, no âmbito da LIE, vedação quanto à apresentação de projetos por entidades que tenha como dirigentes, administradores, controladores ou membros de seus conselhos servidores públicos do Ministério do Esporte, bem como

parentes, ou que apresentem algum tipo de vinculação que possa implicar, em alguma medida, o conflito de interesses.

Além da falta de normativo sobre questões de integridade ética no processo, o qual apresenta maior probabilidade de conflito de interesses, em razão do número de servidores envolvidos, da utilização de pareceristas e de comissários, muitos sem vínculo efetivo com a Administração Pública, entende-se pertinente adotar declaração formal a ser subscrita por pareceristas (contratados ou servidores), comissários da CTLIE ou servidores públicos do ME que venham a se manifestar na aprovação de cada um dos projetos da LIE, declarando formalmente que não têm qualquer vínculo ou interesse específico quanto à entidade e/ou projeto, não se encontrando, portanto, impedidos de efetuar sua análise e/ou aprovação.

Para tratamento dos fatos apontados foram elaboradas recomendações para tratar o caso específico, assim como recomendações estruturantes, no sentido de normatizar a vedação atinente ao vínculo entre as entidades que apresentam projetos e os servidores do ME; e de elaborar instrumento formal para declaração da inexistência de vínculo com as entidades, a ser subscrito por todos os envolvidos nas análises e aprovações dos projetos da LIE.

A situação específica teve como efeito a suspensão do projeto acerca do qual se identificou possível relacionamento da entidade proponente com dirigente do ME e o encaminhamento do caso para análise pela Comissão de Ética Pública do Poder Executivo. Sob o aspecto estrutural, o DIFE se manifestou informando da previsão normativa na portaria em elaboração quanto à vedação para apresentação de projetos por entidades que tenham como dirigentes, administradores, controladores ou membros de seus conselhos, servidor público do Ministério do Esporte ou de entidade a ele vinculada, bem como de parentes até terceiro grau.

c.6) Despesa para Elaboração de Projetos e Captação Autorizada Indiscriminadamente

Outra situação específica identificada diz respeito ao reajuste do limite da despesa prevista para a elaboração de projetos e captação de recursos no âmbito dos projetos apresentados no contexto da LIE, a qual foi majorada em 70%, por meio da Portaria ME nº 375, de 10 de outubro de 2016, passando para R\$ 170.000,00. Foram identificadas falhas na metodologia apresentada pelo DIFE quanto ao fundamento do reajuste. Acerca do referido reajuste foi recomendado que a Unidade avaliasse a pertinência de sua revogação, caso não existissem estudos que a justificassem.

Ainda sobre a referida despesa, entende-se necessário definir critérios para autorizar o seu pagamento em projetos da LIE, haja vista que o tempo de execução do incentivo já possibilitou alguma maturidade aos proponentes e que essa despesa é autorizada de forma indiscriminada para todos os projetos. Tais critérios poderiam considerar algumas variáveis, que justificariam racionalizar o pagamento da despesa, ponderando, por exemplo, o porte das entidades proponentes, a consolidação de certos patrocinadores em algumas modalidades esportivas (por exemplo, o Banco do Brasil patrocina historicamente o voleibol), o tipo de projeto (se de calendário ou de continuidade), a quantidade de projetos já aprovados, dentre outros. Por conseguinte, entende-se que esta despesa não deve ser admitida de forma linear nos projetos, ou seja, sem que se considere as suas especificidades e que, inclusive, é possível que se considere a sua

descontinuidade em certos casos, na medida em que as entidades proponentes já tenham experiência suficiente na busca de apoio por meio da Lei de Incentivo ao Esporte.

Considerando que mencionada despesa tem sido paga de maneira significativa a consultores, foi identificada a necessidade de se criar procedimento, por meio de alteração no Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte (SLIE) ou em outro sistema que venha a ser implementado, criando campo específico para informação sobre a utilização de consultoria pelos projetos, exigindo a indicação do nome da empresa ou do consultor pessoa física e, respectivamente, o CNPJ ou o CPF. No mesmo sentido, há necessidade de providência no sentido de dar visibilidade acerca da atualização cadastral dos proponentes, seja no SLIE ou em outro sistema que vier a substituí-lo, criando procedimento de verificação das atualizações desses cadastros realizadas pelos proponentes.

Foi recomendado que a Unidade efetuasse estudo sobre a despesa realizada para a elaboração de projetos e para captação no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte, no sentido de definir critérios para autorizar o seu pagamento, considerando, dentre outros, o porte das entidades, o patrocinador consolidado, o tipo de projeto (calendário ou continuidade), a quantidade de projetos já aprovados para a entidade proponente e para a(s) modalidade(s) esportiva(s) do projeto.

Recomendou-se, ainda, que fosse realizada alteração no Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte (SLIE), ou em outro sistema que venha a ser implementado, criando campo específico para informação sobre a utilização de consultoria para a elaboração e para a captação de recursos para os projetos, exigindo a indicação do nome da empresa ou do consultor pessoa física e, respectivamente, o CNPJ ou o CPF; e que a Unidade avaliasse a pertinência de revogar o reajuste para R\$ 170.000,00 promovido no valor máximo da despesa com a elaboração de projeto e captação de recursos, prevista no parágrafo único, do Art. 65, da Portaria nº 120/2009, caso não existam estudos técnicos que justifiquem a majoração do referido valor.

Quanto ao atendimento às recomendações, o DIFE se manifestou informando que realizará aprofundamento de estudo do teto para as despesas de contratação de serviços destinados à elaboração dos projetos desportivos ou paradesportivos e à captação de recursos. Quanto à criação de campo específico em sistema da LIE para informação sobre utilização de consultor ou empresa de consultoria para elaboração e para captação de recursos dos projetos, a Unidade informou que a medida será implementada a partir da implantação de sistema que vier a operacionalizar a LIE.

c.7) Captação Acima do Valor Autorizado na Aprovação do Projeto

Foi constatado caso particular de descumprimento da Lei nº 11.438/2006 (LIE), no que tange à captação em valor superior ao valor total autorizado pelo Ministério. O caso foi suscitado por uma situação indicada à CGU e os fatos apontados demandam avaliação circunstanciada, com apuração de responsabilidades, se for o caso. Além disso, são necessárias verificações sobre o mecanismo de controle que deveria ser implementado pelos bancos para evitar depósitos em patamares superiores ao montante autorizado ou de que forma o DIFE tem realizado o controle para evitar captações que extrapolam o montante autorizado.

Para o achado em questão foi recomendada a apuração de responsabilidades, assim como, que a Unidade providencie junto aos bancos que operam a LIE para que viabilizem o controle nas contas-correntes para que recebam depósitos somente até o valor total aprovado pelo ME no projeto, se for o caso.

Sobre o fato acima apontado, o DIFE informou quanto à submissão do caso à Corregedoria do ME, bem como descreveu de que forma o controle vem sendo realizado no que tange ao limite da captação de acordo com o montante aprovado para cada projeto. O controle atualmente adotado não é automatizado e não ocorre *a priori*, ou seja, eventual extração somente é detectada depois de ocorrida, pelo que a situação requer análises mais aprofundadas e uma revisão desse fluxo.

c.8) Trâmite dos Projetos na Fase de Admissibilidade e Análise

A prioridade no trâmite dos projetos no âmbito do DIFE está prevista no Art. 13 da Portaria nº 120/2009. Quanto à referida tramitação prioritária foram identificados problemas atinentes ao cumprimento dos prazos decorridos na etapa de admissibilidade e aprovação dos projetos. Ficou demonstrado haver distorções relevantes, de um projeto para outro, quanto ao número de dias dispendido em todas as fases, seja na análise documental, na emissão do parecer técnico e no prazo total. Na variação encontrada, verificou-se que os projetos levam de dezesseis a 158 dias corridos até a publicação de sua aprovação.

Essa situação demonstra ineficiência do controle interno e demanda providências de melhoria desses prazos, para dar cumprimento aos limites estabelecidos pelas normas do ME. Importa destacar que cabe à Unidade adotar medidas para corrigir tais distorções até que se tenha suporte tecnológico suficiente para realizar não só este, mas outros procedimentos.

Verificou-se que o DIFE utiliza o SLIE de modo bastante limitado, basicamente para o registro inicial dos projetos. Destaca-se que o sistema não está preparado para operacionalizar de forma satisfatória a LIE. Dentre suas limitações, ressaltam-se: não realização de testes de integridade para CPF, CNPJ ou CEP; ausência de *log* para registro e modificações de informações; ausência de informação sobre a situação/etapa em que se encontra o projeto.

Na falta de um sistema que tenha condições de operacionalizar a LIE, a Unidade faz seu controle por meio de planilha do Excel, com alimentação manual, portanto com exposição a erros, à falta de informações, à impossibilidade de fazer cruzamento de dados e à precariedade de obtenção de informações gerenciais. Além disso, o DIFE disponibiliza no site do ME algumas informações extraídas de suas planilhas, as quais consistem no registro estático, postadas periodicamente na página eletrônica do ME para informar o andamento da aprovação dos projetos. Na página, são informados os projetos do exercício aprovados para captação de recursos e aqueles que se encontram em fase de captação, mas não há informações, contudo, sobre os projetos em execução – informação essencial para fomentar o controle social da execução desses projetos.

Desta situação decorre uma série de dificuldades que impactam negativamente a operacionalização e a gestão do mecanismo de Incentivo, em razão, sobretudo, do

precário nível de confiança nas informações, dispersas no SLIE, na planilha do gestor, além de que algumas informações se encontram somente no processo físico ou no SEI.

Esse é um dos aspectos mais críticos na operacionalização da LIE, que demanda providências urgentes no sentido de desenvolver solução tecnológica para informatizar o processo, tornando-o eletrônico e com possibilidade de atender a todas as suas fases, inclusive com transparência ativa para acompanhamento pelo cidadão.

Para tratativa dos fatos apontados, foi recomendada a elaboração de plano de providências para o desenvolvimento de solução tecnológica para operacionalização da Lei de Incentivo ao Esporte por meio de sistema específico; a apuração dos fatos e as responsabilidades pela aprovação de projetos perante a Lei de Incentivo ao Esporte com priorização de trâmite com base no Art. 13, inciso IV, da Portaria nº 120/2009 (projetos que “*sejam apresentados através de software específico e em conformidade com o previsto na [Lei nº] 11.438/2006, permitindo acesso a DIFE, bem como possibilitando integração ao sistema SLIE deste Ministério, proporcionando claro ganho de produtividade a esta Diretoria [Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte]*”) sem que as condições técnicas para sua viabilidade estivessem implementadas; e que a Unidade adotasse medidas de controle para cumprimento dos prazos estipulados na norma quanto ao trâmite dos projetos no âmbito do DIFE, até que o controle do trâmite se dê por meio de sistema.

Acerca do cumprimento dos prazos estabelecidos para as fases de tramitação dos projetos, a Unidade informou que serão revistos e adequados à sua realidade, tendo remetido, ainda, à implementação de solução tecnológica o atendimento das necessidades pertinentes ao trâmite dos projetos, em conformidade com o que for estabelecido na norma que regulamentará o fluxo. Quanto à apuração de responsabilidades, o DIFE informou que o caso será encaminhado à Corregedoria do ME.

O DIFE iniciou tratativas com o Ministério da Cultura visando a utilização, após os devidos ajustes, do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura, utilizado no âmbito da Lei Rouanet (Lei nº 8313, de 23 de dezembro de 1991), tendo em vista que atualmente o SLIE não está adequado para atender satisfatoriamente o mecanismo de Incentivo ao Esporte. A Unidade informou também que, a partir da operacionalização por meio da nova solução tecnológica, procederá às adequações recomendadas pela auditoria em questão.

Ainda sobre a priorização no trâmite, a auditoria entendeu não haver pertinência quanto à criação da modalidade de priorização denominada “sistema”, em especial pela inconsistência do fundamento apresentado para a sua criação. Do mesmo modo, constatou-se não haver coerência em ter colocado em prática a citada priorização sem antes implementar tecnicamente as condições previstas no inciso IV, do Art. 13, da Portaria nº 120/2009, ou seja, sem a implementação prévia dos pressupostos tecnológicos necessários.

Assim, considerando a recomendação expedida pela CGU, essa modalidade de priorização foi revogada, conforme informado e evidenciado pelo gestor.

c.9) Autorização de Pagamento de “Bolsa Auxílio” nos Projetos da LIE

Por meio de procedimento não oficial, o DIFE estabeleceu o valor limite de R\$ 2.400,00 e autorizou o pagamento de “*bolsa auxílio*” no âmbito da LIE, mesmo existindo o Programa Bolsa Atleta, política pública específica para tal finalidade, prática essa que deve ser revista nos projetos da Lei de Incentivo. Ressalta-se que a autorização do pagamento da “*bolsa auxílio*” é incompatível em razão da existência de programa específico – Bolsa Atleta – sobretudo, porque transfere a decisão alocativa do recurso ao proponente (privado), permitindo-lhe selecionar quais atletas devem receber recursos diretamente (que é o que o Bolsa Atleta faz).

A respeito do fato, foi recomendado que a UPC não permita, nos projetos da LIE a inclusão da “*bolsa auxílio*”, ou despesa similar, destinada ao pagamento individual a atletas com a mesma finalidade que o Programa Bolsa Atleta; assim como, nos eventuais pedidos de alteração do Plano de Trabalho nos projetos aprovados em que consta o item “*bolsa auxílio*”, ou despesa similar destinada ao pagamento individual a atletas, cuja execução ainda não tenha sido iniciada até 1º de fevereiro de 2018, que a Unidade repactue com a finalidade de retirar esse item.

Em atendimento às recomendações da CGU, a Unidade suspendeu desde 1º de fevereiro de 2018 o benefício “*bolsa auxílio*”, contemplando, inclusive, projetos que ainda não foram aprovados pela CTLIE, até que se tenha uma manifestação conclusiva sobre o tema. Em que pese a Unidade ter buscado posicionamento de sua Consultoria Jurídica, entende-se não ser cabível o pagamento de despesa semelhante ao Bolsa Atleta no âmbito dos projetos da LIE.

d) Avaliação conclusiva sobre a operacionalização da Lei de Incentivo ao Esporte

As inadequações encontradas, algumas inclusive já tratadas em outras auditorias, a exemplo da utilização de planilhas no controle e da falta de sistema tecnológico de suporte para a gestão da LIE, formam um conjunto de situações indesejáveis, com níveis variáveis de criticidade, com gravidades e impactos distintos, que no contexto do processo inteiro exigem respostas adequadas do gestor.

Cabe sublinhar que os achados de auditoria não esgotam a possibilidade de identificação de outros problemas, sendo competência primária da Unidade adotar processo contínuo para diagnosticá-los, bem como avaliar os riscos e as fragilidades do processo, devendo, também, implementar as medidas cabíveis em resposta aos riscos e/ou inadequações identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva, no desenvolvimento de soluções estruturantes para o processo.

Ademais, no momento da conclusão dos trabalhos de campo que resultaram na emissão do Relatório nº 201702153, a Unidade apresentava um passivo de 49 recomendações emitidas acerca da gestão da LIE pendentes de atendimento, conforme levantamento consolidado no âmbito da Auditoria Anual de Contas de 2017 (Exercício de 2016), registro 5.1.1.5 do Relatório nº 201700834.

Dentre outras fragilidades e/ou inadequações, já foram objeto de registro em outras auditorias a deficiência na estrutura de controles internos para a operação da LIE; inconsistência das informações do SLIE; a falta de segregação de funções entre a CTLIE

e o DIFE, situação identificada como saneada a partir desta auditoria; a inexistência de procedimentos estruturados para o acompanhamento e o monitoramento da execução dos projetos; e o risco do passivo de prestação de contas quanto à regularidade dos proponentes que continuam tendo novos projetos aprovados.

Diante do exposto, conclui-se que os achados registrados evidenciam que o ambiente de controle é desestruturado e propício à concretização dos riscos mencionados, de modo que é possível afirmar, com razoável certeza, que os controles internos desenhados para a aprovação de projetos perante a Lei de Incentivo ao Esporte não são suficientes para garantir que a aprovação dos projetos se processe de maneira regular.

14. Acessibilidade – As dependências da edificação em que está localizada a sede do Ministério do Esporte não se encontram apropriadas para o uso, com autonomia, por pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida.

Com o objetivo de avaliar a política de acessibilidade do ME e as medidas adotadas para o cumprimento das exigências da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, do Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, e das normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) aplicáveis, realizou-se, em 17 de abril de 2018, fiscalização à sede do Ministério localizada no Setor de Indústrias Gráficas (SIG), Quadra 4, lote 83, Centro Empresarial Capital Financial Center, Brasília/DF.

Segundo o inciso I do artigo 8º do Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, acessibilidade é:

“condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida”.

No Brasil, de acordo com o censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, aproximadamente 45 milhões de pessoas têm algum tipo de deficiência, o equivalente a 23,9% da população geral. A deficiência mais recorrente é a visual, seguida da motora, auditiva, e pela deficiência mental.

Tendo em vista a grande variedade de regras constantes nos normativos que disciplinam a matéria, foram selecionados alguns tópicos para fins de avaliação das condições de acessibilidade das estruturas físicas da edificação, principalmente relacionadas às deficiências visuais e motoras, que são as mais recorrentes na população, restando claro que a abordagem não compreendeu todos os critérios dispostos na legislação em vigor.

Ressalta-se que o ME informou no campo “Relacionamento com a sociedade” do seu Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017, encaminhado ao TCU via Sistema e-Contas, que, com a mudança da sede, o Órgão:

“(...) passou a atender às Normas Técnicas da ABNT, uma vez que suas instalações, totalmente novas, contam com vagas de garagem para

portadores de necessidade especiais e idosos, elevadores para todos os andares, rampas de acesso, banheiros adaptados em todos os andares, cumprindo assim as determinações legais vigentes”.

No entanto, as análises realizadas durante a fiscalização demonstraram a existência de falhas que prejudicam a acessibilidade das pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida às dependências do ME. Essas falhas identificadas comprometem a funcionalidade do espaço edificado, pois não garantem a autonomia dessas pessoas na utilização dos ambientes e equipamentos do edifício fiscalizado.

A seguir são apresentados os resultados da fiscalização dos itens avaliados realizada nas dependências do edifício que abriga o Ministério:

a) Acesso à Edificação

Verificou-se que a recepção do ME está localizada no piso “-1”. Para se chegar a essa recepção, existem dois acessos localizados nesse mesmo piso: um principal e um lateral. Outra possibilidade de se chegar até a recepção é pelas garagens localizadas nos subsolos (pisos “-2” e “-3”). No entanto, nenhum dos quatro acessos até a recepção é livre de barreiras e de obstáculos, tanto para deficientes físicos quanto para deficientes visuais.

Em relação à acessibilidade para deficientes físicos, verificou-se que a área externa da entrada principal possui obstáculos que representam perigo de acidentes para com deficiência física. No percurso que vai do passeio até o piso que antecede a entrada ao edifício existe uma rampa irregular e a inclinação dessa rampa se acentua próxima à junção com o referido piso, não permitindo que pessoas que utilizem cadeiras de rodas vençam essa rampa sem a ajuda de outra pessoa. Adicionalmente, nessa mesma entrada, há um recuo para embarque e desembarque de veículos. No entanto, se a pessoa usuária de cadeira de rodas desembarcar de veículo, há um desnível entre o ponto de parada do veículo e o passeio que dá acesso à edificação, o que também não permite sua transposição sem a ajuda de outra pessoa. Quanto à área interna, no caminho até a recepção, não existe qualquer tipo de sinalização no piso. Ademais, a recepção não atende aos padrões legais para atendimento a pessoas com deficiência, uma vez que não há ponto em que o balcão de atendimento possua rebaixamento. Verificou-se, ainda, que pela entrada secundária, localizada na parte lateral do edifício, a única forma de acesso é por meio de uma escadaria. Em que pese essa segunda entrada não atender às condições de acessibilidade, não há qualquer sinalização informativa, indicativa e direcional da localização da outra entrada que seria acessível.

Quanto à acessibilidade pelo piso “-3”, verificou-se a existência de duas vagas para deficientes demarcadas e com espaço entre as vagas para facilitar a circulação. No entanto, essas vagas encontram-se distantes dos elevadores que dão acesso ao piso “-1”, local em que se encontra a recepção, sem que exista nenhuma espécie de sinalização indicando o caminho para chegar aos elevadores. Agrava-se o fato por não existir espaço destinado à passagem dos deficientes físicos, pois os locais em que poderia haver a sinalização da passagem estão ocupados com vagas para automóveis. No caso, para chegar até a entrada que dá acesso aos elevadores, a pessoa com deficiência física e/ou com mobilidade reduzida terá que passar pelo local destinado à circulação de carros. Adicionalmente, verificou-se a existência de um degrau que separa o piso da garagem

da entrada dos elevadores, dificultando a entrada de pessoas que utilizam cadeira de rodas, por exigir a ajuda de outra pessoa.

Quanto ao piso “-2”, verificou-se, positivamente, a existência de um elevador especialmente adaptado para pessoas com deficiência física, cujo objetivo é vencer um desnível existente entre o piso da garagem e a entrada dos elevadores que dão acesso ao piso em que se encontra a recepção. Verificou-se, ainda, a existência de duas vagas destinadas a pessoas com deficiência, porém distantes da entrada do elevador e com os mesmos problemas de sinalização e barreiras identificadas no piso “-3”. Ressalta-se que, ao lado da entrada do elevador, existem três vagas que poderiam ser destinadas a pessoas com necessidades especiais e que são utilizadas para estacionar carros de autoridades. Registra-se que no dia da fiscalização, um carro oficial encontrava-se estacionado na posição diagonal, ocupando as três vagas simultaneamente.

Por fim, verificou-se que o acesso ao piso “-1” pelos elevadores possui uma pequena rampa que pode ser vencida por um cadeirante sem o auxílio de outra pessoa, no entanto a largura dessa pequena rampa é de 97 cm, valor inferior ao mínimo admissível, que é de 120 cm.

Em relação à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, verificou-se que os passeios que dão acesso à entrada principal do edifício não possuem sinalização voltada a direcionar e orientar o trajeto de pessoas com deficiência visual ou baixa visão, o que se agrava em razão de existir um balcão que não se encontra sinalizado com piso tátil de alerta no caminho da área interna que dá acesso à recepção, o que poderia provocar colisão. Outro obstáculo identificado é a existência de paisagismo no centro da edificação com vários desníveis entre o piso e os canteiros, sem sinalização que possa servir de alerta.

b) Circulação Interna

Verificou-se que os corredores de circulação interna são amplos e planos, em que pese não haver sinalização para pessoas com deficiência física. Merece destaque positivo o baixo índice de desníveis desses corredores, o que facilita o deslocamento de pessoas com necessidades especiais.

Em relação aos elevadores, verificou-se que, a partir da recepção, é possível acessar todos os outros pavimentos. Com exceção dos elevadores panorâmicos, que não possuem espelhos para refletir o ambiente interno e facilitar o deslocamento para trás do usuário de cadeira de rodas, os demais elevadores atendem às condições de acessibilidade.

Quanto às escadas, não se identificou sinalização visual na borda dos degraus. Ademais, como essas escadas são usadas para rotas de fuga em caso de emergência, não se identificou áreas de resgate com espaço reservado e demarcado para o posicionamento de pessoas em cadeira de rodas. Nesse caso, não existe um plano de resgate às pessoas que fazem uso de cadeiras de rodas, o que aumenta o risco para essas pessoas em caso de necessidade de evacuação do edifício em ocasiões de emergência.

Em relação à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, em nenhum dos pavimentos internos identificou-se condições de utilização. Como exemplos da

inexistência de condições, destacam-se: a ausência de mapas táteis; a ausência de pisos táteis de alerta ou direcional em qualquer espaço do edifício, agravado pelo fato da existência de escadas no interior do edifício sem qualquer sinalização. Ressalta-se ainda que nenhuma das entradas dos elevadores possui piso tátil de alerta.

c) Esquadrias

Verificou-se que, para pessoas com deficiência física, as portas possuem dimensões mínimas dentro dos padrões de acessibilidade. Quanto à altura dos comandos das janelas, verificou-se que também estão condizentes com os padrões de acessibilidade.

Em relação à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, não se identificou em nenhuma das portas a existência de sinalização tátil em relevo e Braille no lado externo, informando o ambiente.

d) Banheiros

Verificou-se a existência de banheiros acessíveis, com seus equipamentos e acessórios distribuídos de maneira que possam ser utilizados por pessoa em cadeira de rodas ou com mobilidade reduzida. Ademais, a largura das portas atende às normas de acessibilidade. No entanto, as maçanetas das portas internas dos banheiros adaptados não são do tipo alavanca, não atendendo aos padrões de acessibilidade.

e) Auditórios e Similares

Verificou-se que existem dois auditórios no edifício. No dia da fiscalização, o auditório menor estava sendo utilizado e, portanto somente o auditório maior estava disponível para verificação.

Em relação ao auditório maior, que tem capacidade para 240 pessoas sentadas, verificou-se que não está adaptado para receber pessoas com deficiência física, pois não existem espaços/assentos demarcados destinados ao uso por pessoas em cadeiras de rodas, pessoas com mobilidade reduzida e pessoas obesas. No que se refere à forma de acesso ao palco, existe uma rampa de madeira íngreme que não permite ao usuário de cadeiras de rodas acessar o espaço sem a ajuda de outra pessoa e o piso da referida rampa apresenta trepidações quando utilizado. Ademais, identificou-se um desnível do palco em relação ao chão de aproximadamente 70 cm de altura, sem que haja qualquer sinalização de advertência.

Quanto à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, o auditório não apresenta condições de acessibilidade para essas pessoas, pois não existe sinalização com pisos táteis de alerta ou direcional, tampouco existe sinalização sonora localizada nas saídas do auditório.

f) Restaurantes e Similares

Verificou-se a existência de refeitórios que são utilizados pelos servidores. No entanto, não existem mesas demarcadas para uso de pessoas com deficiência física ou mobilidade reduzida. Ressalta-se que o espaço existente permite a circulação de pessoas que utilizam cadeiras de rodas.

Em relação à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, o refeitório não apresenta sinalização com pisos táteis de alerta ou direcional, tampouco há sinalização tátil em relevo e Braille, portanto sem condições ideais de utilização por essas pessoas.

g) Mobiliário

Verificou-se que, para pessoas com deficiência física, com exceção do bebedouro localizado nos refeitórios, não existe mobiliário adaptado. Ressalta-se que o balcão de atendimento localizado na recepção também não atende aos padrões de acessibilidade, por não possuir ponto rebaixado para as pessoas que utilizam cadeira de rodas.

Em relação à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, não se identificou plano ou mapas táteis que permitissem deficientes visuais ou pessoas com baixa-visão, movimentem-se, com segurança ou que possam localizar, por via tátil ou sonora locais, caminhos e facilidades do edifício, bem como a existência de eventuais obstáculos.

Diante do exposto, em que pese a legislação brasileira sobre acessibilidade ser abrangente e detalhada, tendo em vista que inclui também a aplicação das normas técnicas da ABNT, verificou-se, por ocasião da fiscalização à sede do ME, fragilidades no tocante à garantia de acessibilidade ao Órgão às pessoas com deficiência física e visual.

Ressalta-se que a garantia da acessibilidade aos edifícios públicos é obrigatória por força legal. Propiciar ambientes acessíveis para atender pessoas com deficiência de forma autônoma permite que essas pessoas realizem suas aspirações, seus desejos e seu desenvolvimento pleno.

A partir do resultado da fiscalização, conclui-se que as dependências da edificação em que se encontra localizada a sede do ME necessitam de melhorias para o atendimento dos requisitos de acessibilidade previstos em normativos, a fim de garantir a devida autonomia para as pessoas com deficiência física e visual.

15. Controles Internos - Fragilidades e necessidade de aprimoramentos na qualidade e suficiência dos controles internos administrativos do Ministério do Esporte.

Conforme registrado anteriormente, o escopo desta auditoria foi definido, primeiramente, em função do conjunto das recomendações da CGU pendentes de providências conclusivas pela Unidade (achados de outros trabalhos), as quais abrangem os temas relativos às transferências voluntárias, à gestão de compras e contratações, aos indicadores de desempenho, aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão e à gestão do patrimônio imobiliário. Além desses temas, também foram abordadas, no contexto de trabalhos realizados recentemente, a gestão de diárias e passagens e a gestão da renúncia de receitas tributárias, bem como, em trabalhos realizados durante esta auditoria, a avaliação da política de acessibilidade da UPC e a avaliação de Termos de Execução Descentralizada relacionados a contratos de publicidade.

Todos os achados, tanto os das auditorias anteriores quanto os fatos registrados nesta auditoria, constituem evidências da necessidade de aprimoramentos dos controles internos da Unidade, sob a perspectiva do referencial COSO (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento). Tais achados têm potencial de impactar no atingimento dos objetivos das políticas do ME, e se caracterizam como situações inadequadas sob a perspectiva de sua conformidade legal, economicidade, moralidade e eficiência.

Dentre os achados das auditorias, alguns apresentam problemas pontuais, cujas recomendações para corrigi-los ainda se encontram pendentes de providências efetivas pelos gestores e, para os quais, em razão de seu potencial impacto negativo, incluindo danos ao erário, cabe ao gestor adotar, tempestivamente, providências corretivas que possam atenuar ou neutralizar os seus efeitos. No sentido de atuar sobre as causas das inadequações, eventualmente, foram recomendadas medidas estruturantes, também pendentes de atendimento pelos gestores, cuja finalidade é o aprimoramento dos processos ou mesmo a prevenção da ocorrência ou reincidência dos problemas identificados nas auditorias.

Assim, na sequência, são apresentados os achados tratados neste relatório, divididos por tema, e sua relação com a necessidade de aprimoramentos dos controles internos administrativos do ME.

a) Avaliação da gestão sobre a renúncia de receitas.

Com foco na fase de admissão e análise dos projetos apresentados ao ME, para fins de captação de recursos por meio do mecanismo estabelecido na Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006), a auditoria realizada diagnosticou problemas relevantes, que evidenciam a necessidade de medidas urgentes para fins de estruturar o ambiente de controle na operacionalização da LIE.

Dentre os achados, destaca-se a falta de regulamento próprio da CTLIE, previsto na LIE, colegiado que compõe a estrutura do ME e que tem a atribuição de aprovar os projetos que lhe são submetidos. Foi verificada a necessidade de regular a composição, o funcionamento, e questões de conflito de interesses envolvendo os membros da Comissão, dentre outros.

Foi identificada também a falta de formalização do fluxo operacional do mecanismo, assim como a necessidade de aprimoramentos na análise técnica dos projetos, uma vez que não é verificada a existência de eventuais pendências de prestações de contas em outras áreas do Ministério; bem como não é avaliada de forma suficiente a situação de risco dos proponentes, que acumulam recursos financeiros de projetos ativos, individualmente, sem limite definido em norma, aumentando o risco de problemas operacionais e de prejuízos do erário.

Diagnosticou-se, ainda, que nas normas em vigor não há previsão de vedações relacionadas com a possibilidade do conflito de interesses no âmbito dos projetos apresentados, o que coloca sob suspeição a lisura do processo, a exemplo de caso concreto identificado, envolvendo a aprovação de projeto para entidade que apresenta indicações de vínculo com servidor do Ministério.

Foi registrada e questionada, sob o aspecto da economicidade, a autorização para que nos projetos da LIE seja incluído o pagamento de despesa para elaboração e captação de recursos, prática cuja adoção de forma indiscriminada, sem critérios objetivos quanto à sua real necessidade, onera o custo dos projetos. Ainda neste sentido, também se identificou a disfuncionalidade do pagamento de “*bolsa auxílio*” no âmbito dos projetos de incentivo, quando existe o Programa Bolsa Atleta, política específica para tal finalidade.

Por fim, foi identificada a necessidade de implementação de um sistema informatizado, fato já apontado em auditorias anteriores, que abordaram também as fragilidades e os riscos inerentes à utilização de planilhas eletrônicas para gerir e operacionalizar o mecanismo da LIE.

b) Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UPC.

No contexto da gestão do patrimônio imobiliário, foram destacadas criticidades para as quais ainda não foram adotadas as medidas necessárias à sua efetiva regularização, denotando a falta de tempestividade na atuação do gestor, sobretudo em relação à necessidade de medidas que envolvem achados de auditoria que apresentaram potenciais prejuízos ao erário.

Dentre as pendências relativas à resolução de falhas identificadas em auditorias e fiscalizações anteriores, ressaltam-se: a falta de conclusão do plano de ocupação do edifício sede do ME, mesmo após decorridos, aproximadamente, três anos da assinatura do Contrato nº 14/2015 (aluguel da Sede do ME), plano este que deveria demonstrar a efetiva área ocupada por servidor e comprovar que o imóvel está completamente ocupado pelas Unidades Administrativas do Órgão; a falta de formalização de estudo fundamentado quanto à economicidade do mencionado contrato, dados os fatos apontados por meio da auditoria e fiscalização realizadas; e a falta de apuração das despesas irregulares envolvendo o aluguel do atual imóvel e do imóvel anterior ocupado pelo Ministério (pagamento concomitante de aluguéis), assim como os pagamentos indevidos realizados no âmbito do atual contrato de locação nº 14/2015.

Embora as situações apontadas se caracterizem como problemas já concretizados, destaca-se que as providências para atender as medidas recomendadas constituem ações corretivas, sendo que a intempestividade nas providências implica em riscos à recomposição do erário.

Adicionalmente, foram registradas pendências de atendimento a recomendações da CGU consignadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201405735, envolvendo inadequações quanto à gestão do patrimônio imobiliário sob responsabilidade da UPC, destacadamente quanto à falta de registro de imóvel no SPIUnet; insuficiência quanto a indicadores para a área; e informações inconsistentes no Relatório de Gestão do exercício de 2013, quanto aos imóveis sob responsabilidade da Unidade. Acerca das recomendações ainda pendentes, verificou-se que não houve tempestividade por parte da Unidade em apresentar informações atualizadas quanto às providências empreendidas para o seu atendimento.

c) Avaliação da política de acessibilidade do ME.

No âmbito desta auditoria, foram avaliadas as condições de acessibilidade nas dependências físicas da edificação ocupada pelo ME, localizada no Setor de Indústrias Gráficas (SIG), Quadra 4, lote 83, Centro Empresarial Capital Financial Center, Brasília/DF.

Para as averiguações, foram adotados critérios definidos pela Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, pelo Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004 e pelas Normas da ABNT aplicáveis. A partir da avaliação concluiu-se pela existência de inadequações no acesso e nas dependências da edificação, o que as torna inapropriadas para utilização, com autonomia, principalmente por pessoas com deficiência visual ou motora.

Foi identificada a necessidade de adaptações no acesso ao prédio; na área de circulação interna, inclusive com riscos aos usuários de cadeira de rodas no caso da necessidade de evacuação emergencial; nas esquadrias, em que há necessidade de sinalização para deficiente visual; nas maçanetas dos banheiros, que não atendem aos padrões de acessibilidade; nos auditórios, onde há necessidade de adaptações, tanto para deficiente visual ou para pessoa com deficiência motora; assim como nos refeitórios e no mobiliário, que também necessitam de ajustes.

É importante ressaltar que as medidas a serem implementadas, em atendimento à recomendação da CGU, para dotar a edificação com padrões de acessibilidade adequados, além de atenderem as exigências legais, têm o mérito também de proporcionar às pessoas com deficiência condições adequadas de acessibilidade para o pleno desempenho de suas atividades.

d) Avaliação da gestão de pessoas.

A partir dos resultados de auditoria realizada em 2017 no ME, quanto ao processo de aquisição de passagens aéreas e pagamento de diárias, foram identificadas algumas inadequações relevantes, tais como: preço das aquisições de passagens aéreas pelo ME acima da média paga pela Administração Pública Federal; descumprimento do prazo de 10 dias de antecedência para reserva ou emissão de passagens aéreas em quase todos os pedidos; inexistência de cronograma que estipule prazos internos para as etapas de análise das solicitações de viagens; elevado número de viagens realizadas por determinados servidores, quando comparado aos períodos de tempo em que os mesmos estiveram em exercício no Órgão; elevada ocorrência de viagens por servidores para o seu estado de origem, em que os mesmos permaneceram no local de destino em finais de semana; falta de segregação de funções na execução das etapas do processo relativo à aprovação e prestação de contas das viagens; e pendências de aprovação de prestação de contas de viagens.

Como evidenciam os achados, há necessidade de estruturar os procedimentos do processo em tela, cabendo ao gestor medidas para verificar o cumprimento de prazos, estabelecer cronograma de análise, segregar funções, efetuar compras por menor preço, ter controle sobre a frequência das viagens e o período de permanência dos servidores, e analisar as prestações de contas.

Além das ações corretivas necessárias, é oportuno que o gestor estabeleça procedimentos formais que possibilitem evitar a recorrência dos problemas apontados

e estabeleça monitoramento para verificar se os controles efetivados estão funcionando e garantindo os objetivos do processo.

e) Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

Foram consignados neste tema os resultados das auditorias efetuadas no exercício de 2017, pertinente à Corregedoria, Ouvidoria e Gestão de Riscos no âmbito do ME, bem como, foram realizadas análises acerca do estágio da elaboração do Plano Nacional de Desporto (PND) e do histórico da implementação do Planejamento Estratégico e da avaliação dos indicadores de gestão no âmbito do ME.

Acerca da Corregedoria, conforme os apontamentos realizados, ainda é necessário que a UPC aprimore o controle para cumprir os prazos de atualização do Sistema CGU-PAD, e que adote rotina de verificação sobre a atualização dos dados no referido sistema. No que se refere à Ouvidoria, identificou-se a necessidade de melhorias no controle das manifestações recebidas por esta unidade, tendo-se recomendado a instituição de manual para os procedimentos da Ouvidoria.

No tocante à gestão de riscos, destacou-se que, apesar de a Política de Gestão de Riscos ter sido instituída por meio da Portaria ME nº 315, de 05 de novembro de 2017, ainda não havia sido aprovada a metodologia da gestão de riscos.

Neste tema, foi abordada também a análise realizada acerca do estágio de elaboração do Plano Nacional do Desporto, quesito previsto na Lei Pelé (Lei nº 9.615/1998), tendo sido identificado que o referido Plano ainda não foi concluído, uma vez que a construção do Projeto de Lei em que constará o Plano ainda depende de tratativas que estavam por ser iniciadas com outros órgãos considerados coautores.

A respeito do Planejamento Estratégico e dos Indicadores, foi apresentada análise acerca do seu histórico de implementação no âmbito do ME, em que se verificou que o documento está consolidado no Mapa Estratégico aprovado pela Portaria Ministerial nº 228, de 12 de julho de 2017, com definição de 34 ações, metas e respectivos indicadores. Quanto à divulgação do referido Planejamento, objeto de recomendação da CGU, a Unidade elaborou plano de comunicação e está adotando providências para sua implementação. Também está em andamento a implantação do Portal da Estratégia, ferramenta que deverá contribuir para o Monitoramento e Comunicação e Informação acerca do desempenho das ações estratégicas.

f) Avaliação da gestão de compras e contratações.

No âmbito deste quesito, foram analisadas as pendências referentes ao atendimento das recomendações relacionadas com os achados da CGU no contexto das auditorias anteriores realizadas nos contratos de consultoria firmados pelo ME com a Fundação Getúlio Vargas e com a Fundação Ezute. Nos achados, foram identificados problemas diversos, dentre os quais: insuficiência nas justificativas dos preços contratados; ausência de detalhamento do orçamento das contratações; pagamentos incompatíveis com os serviços realizados; e sobreposição de objeto com outros contratos vigentes no ME.

Também foram analisadas as constatações e as recomendações pendentes de atendimento referentes ao Contrato Administrativo nº 30/2013, celebrado pelo ME com

o Consórcio PwC, para apoio ao gerenciamento relativo à Copa do Mundo FIFA 2014. A partir das análises realizadas, foi verificada a falta de tempestividade da UPC em disponibilizar informações atualizadas acerca das providências adotadas para sanar as irregularidades identificadas, em que pese existirem pendências críticas, abrangendo, dentre outras, necessidade de glosa de valores, falhas na formalização de aditivos e entrega de produto em descumprimento ao Termo de Referência do citado contrato.

Em relação às providências adotadas pelo ME, foi ressaltada a falta de medidas conclusivas para atender as recomendações e a intempestividade na resolução dos problemas identificados, já tendo decorrido, aproximadamente, cinco anos desde os primeiros apontamentos de irregularidades pela CGU, que foram identificados na formalização dos primeiros contratos (Contrato nº 50/2012 com a Ezute e Contrato nº 52/2012 com a FGV). Considerando que os achados indicam a ocorrência de potenciais danos ao erário, a falta de ações efetivas no sentido de atendimento das recomendações, aliada à intempestividade das ações, aumentam os riscos para fins de alcançar os recursos para recomposição dos prejuízos, inclusive pela via da TCE.

g) Avaliação da gestão das transferências concedidas.

No contexto deste quesito, acerca da modalidade de transferência por convênios, verificou-se a ocorrência de recomendações pendentes de atendimento efetivo pelo ME, conforme casos expostos de forma exemplificativa, referentes a cada constatação e recomendações relacionadas a seguir, informadas por relatório, publicados no endereço eletrônico <https://auditoria.cgu.gov.br/>:

Relatório nº 201412394:

Deficiências relacionadas à documentação que constitui a Prestação de Contas do Convênio nº 761156/2011 apresentada pelo convenente (Id 166375);

Ausência de registro, no SICONV, de documentos que comprovem a realização de pesquisa de preços de mercado (Id 166372 e 166373);

Relatório nº 201412397:

Ausência de previsão de hospedagem para atletas e membros da comissão técnica em treinos realizados em outros estados da federação e fora do país, sem respaldo documental de custos arcados por outros países. Ausência de comprovação dessas despesas de hospedagem (Id 166335);

Seleção das Comissões Técnicas, estruturadas para a preparação das equipes de voleibol contempladas no convênio nº 761156/2011, sem a utilização de critérios objetivos para a seleção de seus integrantes (Id 166337);

Ligações societárias entre empresas cotadas para estimar os custos do Convênio nº 761156/2011, na fase de apresentação da proposta de trabalho, e entre empresas que apresentaram propostas de preços durante o procedimento de contratação na etapa de execução do ajuste (Id 166341);

Contratação da execução de etapas do objeto do Convênio nº 761156/2011, relativas à aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais, com base exclusivamente no maior desconto concedido pela agência de viagens contratada, sem apresentação da cotação de preços e do devido acompanhamento pela convenente (Id 166343);

Ausência de comprovação da despesa atinente ao transporte aéreo nacional e internacional para atender as Seleções Brasileiras contempladas pelo Convênio nº 761156/2011 (Id 166344).

Em que pese seu caráter pontual e exemplificativo, esses achados evidenciam, em certa medida, a necessidade de ações estruturantes no sentido de mitigar a ocorrência desse gênero de irregularidades. Assim, além de providências conclusivas, necessárias para atender as recomendações da CGU e corrigir os problemas identificados, cabe ao gestor aprimorar seus procedimentos para coibir tais ocorrências e outras similares, atualizando, inclusive, seu Manual de Convênios com informações pertinentes a esses tipos de problemas, identificados pelas auditorias, e a forma de evitá-los. Ressalta-se que essas falhas identificadas apresentam, eventualmente, potencial de prejuízo, podendo implicar na devolução de recursos e/ou na instauração de TCE.

Ressalta-se ainda que, embora a Unidade tenha elaborado seu Manual de Gestão de Transferências Voluntárias, aprovado por meio da Portaria ME nº 231/2017, se faz necessária a criação de instrumentos, tais como rotinas de verificação, que possam subsidiar as averiguações quanto ao cumprimento das exigências normativas.

Acerca da adoção de medidas estruturantes, destaca-se a elaboração de Plano de Ação para tratamento do passivo de prestação de contas da UPC, que, conforme dados informados pelo ME em novembro de 2017, somava 3.901 processos pendentes de análise conclusiva, envolvendo todas as áreas do ME, exceto para a modalidade de descentralização realizada por meio de TED. Ainda sobre o tratamento do passivo, foi ressaltada a importância do monitoramento pela SE/ME da execução do referido Plano de Ação.

Foi identificado, ainda, no âmbito das medidas estruturantes, espaço para aprimoramento na organização e formalização dos planos de fiscalização da execução dos objetos avençados nas transferências voluntárias, os quais devem considerar, em sua elaboração, aspectos de criticidade, relevância e materialidade; além de sua abrangência para todas as áreas do ME.

h) Avaliação sobre a atuação da CGU.

Neste item, foi registrada uma síntese da situação das recomendações dirigidas pela CGU ao ME, explicitando resultados em relação às providências para atendimento adotadas pelo Órgão no exercício de 2017 e até março de 2018, bem como o saldo total de pendências de atendimento por Unidade Administrativa.

Conforme relatado, apesar de ter sido considerado atendido o total de 192 recomendações, evidenciando o esforço despendido pelas unidades do Ministério durante esse período, ainda assim, remanescem 642 recomendações pendentes de atendimento e, dentre essas, há 289 recomendações em que as unidades não disponibilizaram informação no exercício de 2017 sobre qualquer providência adotada.

É importante mencionar que este passivo de atendimento de recomendações da CGU inclui achados com elevado nível de criticidade, conforme pode ser verificado nos demais temas abordados neste relatório, abrangendo situações de glosa de valores, possíveis prejuízos ao erário e casos de necessidade de instauração de TCE.

i) Análise conclusiva sobre o controle interno administrativo.

Considerando os achados de auditoria referentes a trabalhos anteriores e diante dos resultados das averiguações realizadas nesta auditoria, cabe destacar a importância de que a Unidade adote medidas para corrigir com tempestividade os problemas identificados.

Outrossim, é recomendável, ainda, agir proativamente, identificando e avaliando os riscos que podem impactar nos resultados de sua política e, a partir do diagnóstico, estruturar respostas a esses riscos mediante atividades de controle capazes de atenuar ou mesmo erradicar os efeitos das situações indesejáveis, muitas delas relacionadas com ineficiências, gastos antieconômicos, danos ao erário, dentre outras.

Face ao exposto, faz-se a seguir avaliação consolidada quanto aos achados no âmbito dos componentes do Controle Interno, definidos pelo referencial do COSO:

i.1) Ambiente de Controle

No contexto deste componente, que constitui a base de um sistema de controle interno eficaz, cabe aos gestores demonstrar, por meio de atitudes e ações, o nível de importância do controle interno para o alcance dos objetivos da Unidade. Nesse sentido, devem adotar providências efetivas para corrigir as inadequações relatadas em trabalhos anteriores e nesta AAC, em especial aquelas relacionadas com as medidas conclusivas a respeito da metodologia da gestão de riscos, cuja Política foi estatuída por meio da Portaria ME nº 315/2017. É importante, ainda, que a Unidade conclua o Plano Nacional do Desporto, cujos insumos são de competência da Pasta, consoante dispõe a Lei Pelé.

No que se refere à gestão da renúncia de receitas tributárias, uma das áreas mais críticas em termos de controles internos, ressalta-se a necessidade de aprimoramentos e de construção de normativos, notadamente a elaboração do regulamento da CTLIE; a formalização do fluxo operacional do mecanismo de incentivo fiscal; e a definição de critérios que incorporem a real necessidade do pagamento de despesa com elaboração de projeto e captação de recursos, considerando o nível de maturidade já alcançado por muitos dos proponentes.

Em relação à concessão de diárias e passagens no âmbito do ME, há necessidade do aprimoramento da gestão, estruturando os procedimentos, estabelecendo cronogramas e prazos, segregando funções, estabelecendo critérios objetivos para análise das solicitações de viagens, de forma a promover, efetivamente, a prática da economicidade, realizando as aquisições pelo menor preço possível.

No aspecto da política de acessibilidade, atender as recomendações elaboradas a partir das inconformidades encontradas na edificação onde funciona a sede do Ministério, dotando seu espaço físico de condições que permitam o seu uso de forma autônoma pelas pessoas com deficiências.

i.2) Avaliação de Riscos

Neste quesito, destacam-se as fragilidades e os riscos de erros e fraudes a que está exposto o Ministério ao operacionalizar a LIE, basicamente, por meio de planilhas eletrônicas. Também se destaca, ainda quanto à LIE, que as análises técnicas realizadas

nos projetos apresentados se mostram superficiais. As análises não abrangem, por exemplo, a verificação da condição de regularidade dos proponentes em outras áreas do ME, e tampouco é analisada a criticidade do proponente em relação às análises das prestações de contas ocorridas anteriormente no âmbito do próprio mecanismo, sendo que há considerável passivo de prestações de contas com número razoável de pendências relacionadas a alguns proponentes.

É oportuno alertar o gestor a respeito deste componente do COSO, sem prejuízo dos demais, cuja efetividade está atrelada à sua presença e funcionamento, devendo ser rotineiramente colocado em prática no âmbito dos processos da UPC, com vistas a identificar e avaliar os riscos impactantes, e que têm potencial de se concretizar; propiciando, assim, que a Unidade adote respostas proativas e condizentes aos riscos priorizados, mediante o desenvolvimento de atividades de controle.

i.3) Atividades de Controle

No contexto deste item é importante não apenas corrigir as irregularidades e inadequações pontuais identificadas em trabalhos anteriores e nesta AAC, como exigem, por exemplo, as situações identificadas na avaliação da política de acessibilidade do ME, cuja edificação ocupada pela Unidade apresenta inconformidades com a Lei nº 10.098/2000 e com o Decreto nº 5.296/2004; ou as recomendações ainda pendentes no Plano de Providências Permanente da Unidade, que abrangem as transferências voluntárias, a gestão de compras e contratações, a gestão do patrimônio imobiliário, dentre outros temas; mas é necessária também a adoção de medidas estruturantes, que possam atuar preventivamente quanto aos problemas apontados.

A esse respeito, é importante reiterar algumas medidas relevantes que, além de corrigirem distorções, constituem, em alguns casos, providência estruturante, conforme a seguir descrito:

- a) Implementação de sistema informatizado para operacionalização da LIE;
- b) Elaboração do Plano de Ocupação do edifício sede do ME;
- c) Estudo fundamentado quanto à economicidade da locação objeto do contrato nº 14/2015;
- d) Apuração das despesas irregulares envolvendo o atual contrato de locação e o contrato de locação anterior do Ministério;
- e) Melhoria no atendimento aos princípios da economicidade e da eficiência na gestão da aquisição de passagens aéreas e pagamento de diárias;
- f) Aprimoramento da atualização do CGU-PAD e necessidade de elaboração de manual dos procedimentos da Ouvidoria;
- g) Necessidade de instrumentos/procedimentos que aperfeiçoem as situações que deram origem aos problemas identificados no âmbito da gestão de compras e contratações, tais como: ausência de orçamento detalhado, insuficiência na justificativa dos preços contratados, pagamentos incompatíveis com os serviços e sobreposição de objetos com outros contratos; e

- h) Necessidade de providências conclusivas quanto às recomendações pendentes no âmbito da gestão das transferências concedidas e criação de procedimentos/instrumentos que garantam o cumprimento dos normativos.

i.4) Informação e Comunicação

No contexto da Informação e Comunicação é preciso destacar a pendência existente quanto à implementação do plano de comunicação pertinente ao Planejamento Estratégico do ME, situação em andamento, mas ainda não concluída; assim como a implantação do Portal da Estratégia, ferramenta que possibilitará melhor acompanhamento do Planejamento Estratégico do ME, mediante as informações e o monitoramento do desempenho de suas ações estratégicas.

Além disso, é importante que a gestão aprimore a comunicação com o público-alvo de suas políticas, a exemplo dos proponentes de projeto no âmbito da LIE, promovendo divulgação ampla do mecanismo e disponibilizando informações completas, didáticas e que possam suprir efetivamente as dúvidas dos usuários.

No âmbito da gestão de riscos, deve ser buscada, ainda, melhoria na comunicação interna, entre as unidades que descentralizam recursos, acerca de eventuais pendências, notadamente de prestação de contas, que possam se caracterizar como óbice à liberação de novos recursos.

i.5) Monitoramento

Quanto ao quesito Monitoramento, importa destacá-lo sob a perspectiva, primeiramente, de sua aplicação em relação ao eficaz funcionamento do controle interno da Unidade e cabe ao ME adotar rotina periódica de aferição da presença e funcionamento de sua estrutura de controle interno. Nesse sentido, cabe verificar, por exemplo, rotineiramente, o controle efetivo sobre o atendimento tempestivo às recomendações e determinações resultantes das auditorias e fiscalizações dos órgãos de controle, considerados o grau de gravidade dos fatos apontados; a efetividade dos controles adotados no âmbito da LIE; os controles presentes e a sua eficácia quanto aos contratos celebrados pela Unidade, dentre outros.

Adicionalmente, cabe ao ME monitorar a efetividade do controle interno inerente aos macroprocessos das atividades finalísticas do Órgão, verificando, por exemplo, a eficácia dos controles utilizados para acompanhar e fiscalizar a execução dos objetos avençados nas transferências voluntárias; ou para mensurar, identificar as causas e corrigi-las acerca do desempenho orçamentário e financeiro das Ações Governamentais.

Pelo exposto e levando em consideração o escopo, os objetivos do Órgão e os achados das auditorias, verificou-se que os controles internos administrativos apresentam fragilidades quanto à sua qualidade e suficiência, explicitando criticidade relevante na área da Lei de Incentivo Esporte, na gestão de contratos, inclusive de locação, e na área da gestão de diárias e passagens; sendo também críticas as situações pontuais que envolvem possíveis prejuízos, registradas nas auditorias anteriores no âmbito das transferências por convênios.

Diante disso, é pertinente afirmar, com base no escopo ora analisado, que os controles internos da UPC não proporcionam razoável certeza quanto à garantia de atingimento dos seus objetivos.

16. Atuação TCU – Avaliação quanto ao Cumprimento das Determinações/Recomendações do Tribunal de Contas da União.

Trata-se de avaliação da atuação da SE/ME e das demais unidades do Ministério na implementação de recomendações e de determinações contidas em Acórdãos do Tribunal de Contas da União exarados nos exercícios de 2014 a 2017, em relação aos quais exista determinação de que haja acompanhamento pelo órgão de controle interno.

Por meio de pesquisa no sítio eletrônico do TCU, realizada em 18 de maio de 2018, verificou-se que, no exercício de 2015, ocorreu a publicação do Acórdão TCU nº 869/2015 - Plenário cujo teor versa sobre determinação de exame, pela CGU, no âmbito da auditoria anual de contas referente ao exercício de 2014, da adequação dos produtos e das despesas executadas no âmbito do contrato firmado pelo ME com o Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento – FIFA 2014. O detalhamento quanto à implementação dessa recomendação foi consignado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503520, referente ao exercício de 2014.

Destaca-se que não foi identificada a publicação de outro Acórdão, no período de 2014 a 2017, direcionado a qualquer unidade do ME e com determinação à CGU de acompanhamento das providências adotadas para seu cumprimento.

17. Conformidade das peças - Análise das informações contidas no Rol de Responsáveis inseridas pelo Ministério do Esporte no Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União.

Trata-se do resultado da análise de conformidade das informações inseridas pelo Ministério do Esporte no Sistema e-Contas do TCU e relacionadas ao Rol de Responsáveis da SE/ME referente ao exercício de 2017, peça que compõe a prestação de contas da Unidade.

A partir da análise dessas informações, as quais devem estar de acordo com o disposto nos art. 10 e 11 da IN TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010 e com a DN TCU nº 161, de 01 de novembro de 2017, foram identificadas incorreções nas informações em nível de direção e em nível de funções inseridas no Rol de Responsáveis, em desacordo com normativo vigente; bem como inconsistência em um dos períodos de gestão informados.

De acordo com o art. 10 da IN TCU nº 63/2010, que dispõe sobre os responsáveis que devem constar no Rol de Responsáveis no Processo de Contas, e das orientações para preenchimento constantes no Sistema e-Contas, no que se refere ao nível de direção, verificaram-se as seguintes incorreções: um total de 41 registros relacionados ao cargo de Secretário (identificados pelos CPF nº ***.143.055-**, ***.471.481-**, ***.695.998-

, **.489.726-, **.766.507-**, **.163.937-**, **.279.128-**, **.975.037-** e **.835.280-**) e ao cargo Secretário Executivo-Adjunto (identificados pelos CPFs nºs: **.720.091-** e **.058.011-**), foram cadastrados indevidamente com o nível de Dirigente Máximo da Unidade. Em relação a esse caso, foi realizada a retificação para o segundo nível de direção por este órgão de Controle Interno.

No que se refere às funções, identificaram-se quatro incorreções entre as informações constantes no Sistema e-Contas e os atos de nomeação publicados no Diário oficial da União (DOU). Assim, a Unidade foi questionada por meio das Solicitações de Auditoria nº 201800687/003, de 16 de abril de 2018, e nº 201800687/005, de 08 de maio de 2018, e ratificou que existiam tais incorreções, respectivamente, por meio dos Ofícios nº 211/2018/Secex-ME-SEI, de 19 de abril de 2018, e nº 246/2018/Secex-ME-SEI, de 11 de maio de 2018. Essas incorreções foram ajustadas no Sistema e-Contas por este Órgão de Controle Interno. As informações inseridas no Sistema e-Contas, os ajustes efetuados e os respectivos atos de nomeação são apresentados no Quadro 18 em sequência.

Quadro 18 – Relação de dirigentes com incorreções na função informada pela Unidade no Sistema e-Contas.

CPF	Nível/Cargo constante no e-Contas	Função constante no e-Contas	Função ajustada no e-Contas	Portaria de nomeação
.279.359-	Membro de colegiado com poder de gestão/Membro	Substituto	Titular	Portaria nº 267, publicada no DOU 01/09/2017.
.698.981-	Membro de colegiado com poder de gestão/Presidente	Titular	Substituto	Portaria nº 232, publicada no DOU 11/07/2016.
.204.150-	Dirigente máximo/Secretário	Interino	Substituto	Portaria nº 64, publicada no DOU de 09/03/2017.
.835.280-	Dirigente máximo/Secretário	Interino	Substituto	Portaria nº 318, publicada no DOU de 22/11/2017.

Fonte: Informações extraídas do Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União e Ofícios nº 211/2018/Secex-ME-SEI, de 19 de abril de 2018, e nº 246/2018/Secex-ME-SEI, de 11 de maio de 2018.

Quanto à inconsistência em um dos períodos de gestão informados, verificou-se que o período de férias (22 a 25 de dezembro de 2017) da servidora identificada pelo CPF nº **.174.176-** estava incluído indevidamente no Sistema e-Contas como sendo de sua responsabilidade os atos de gestão praticados no cargo de Diretora do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800687/006, de 14 de maio de 2018, por meio do Ofício nº 253/2018/Secex-ME-SEI, de 17 de maio de 2018, a Unidade informou que o servidor identificado pelo CPF nº **.279.359-** foi o responsável pelos atos de gestão da Pasta no período de 22 a 25 de dezembro de 2017. Nesse contexto, este Órgão de Controle Interno realizou o ajuste necessário no Sistema e-Contas referente a esse período de gestão.

Adicionalmente, conforme registrado pelo próprio ME no Relatório de Gestão, referente ao exercício de 2017, verificou-se que não consta no Sistema e-Contas responsável, no período de 31 de agosto a 07 de setembro de 2017, por atos de gestão praticados no âmbito da ABCD. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800687/003, a Unidade informou, por meio do Ofício nº 211/2018/Secex-ME-SEI, de 19 de abril de 2018, que não foram praticados atos de gestão no âmbito da ABCD nesse período.

RECOMENDAÇÕES

1 - Apresentar o Projeto de Lei do Plano Nacional do Desporto pronto para ser entregue à autoridade competente para encaminhá-lo ao Poder Legislativo, e após a sanção do referido Plano, implementá-lo no âmbito do Ministério do Esporte.

Achado nº 4

2 - Elaborar e formalizar plano anual integrado para acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias concedidas, definindo rotinas e procedimentos a partir de critérios de relevância, materialidade e criticidade, e que englobe todas as unidades do Ministério do Esporte, levando em consideração as especificidades de cada tipo de objeto em cada unidade.

Achado nº 7

3 - Ao instaurar Tomada de Contas Especial, bem como ao realizar análises em relação à formalização e execução do Contrato nº 50/2012, firmado pelo ME com a Fundação Ezute, reavaliar a totalidade dos objetos do referido Contrato e dos produtos entregues pela Contratada, de forma que sejam identificadas todas as eventuais irregularidades ocorridas nos mesmos e que seja quantificada a totalidade dos valores a serem ressarcidos.

Achado nº 8

4 - Ao instaurar Tomada de Contas Especial, bem como ao realizar análises em relação à formalização e execução do Contrato nº 13/2015, firmado pelo ME com a Fundação Ezute, reavaliar a totalidade dos objetos do referido Contrato e dos produtos entregues pela Contratada, de forma que sejam identificadas todas as eventuais irregularidades ocorridas nos mesmos e que seja quantificada a totalidade dos valores a serem ressarcidos.

Achado nº 8

5 - Ao instaurar Tomada de Contas Especial, bem como ao realizar análises em relação à formalização e execução do Contrato nº 52/2012, firmado pelo ME com a Fundação Getúlio Vargas, reavaliar a totalidade dos objetos do referido Contrato e dos produtos entregues pela Contratada, de forma que sejam identificadas todas as eventuais irregularidades ocorridas nos mesmos e que seja quantificada a totalidade dos valores a serem ressarcidos.

Achado nº 8

6 - Ao instaurar Tomada de Contas Especial, bem como ao realizar análises em relação à formalização e execução do Contrato nº 02/2015, firmado pelo ME com a Fundação Getúlio Vargas, reavaliar a totalidade dos objetos do referido Contrato e dos produtos entregues pela Contratada, de forma que sejam identificadas todas as eventuais irregularidades ocorridas nos mesmos e que seja quantificada a totalidade dos valores a serem ressarcidos.

Achado nº 8

7 - Aprimorar o controle interno do ME, no que tange à celebração de Termos de Execução Descentralizada em que o Ministério atua como executor dos recursos, por meio da implementação de rotinas, de atividades, de fluxos e de procedimentos delimitados em normativos internos e manuais atualizados, que incluem procedimentos, ações e análises a serem realizadas previamente à formalização dos ajustes, bem como a serem realizados na fase de execução, na forma de devido acompanhamento dos ajustes e inserção de documentação nos processos que permita a devida análise de prestação de contas.

Achado nº 10

8 - Definir e implementar plano de ação que abarque soluções para as falhas identificadas na fiscalização realizada pela equipe da CGU à sede do Ministério do Esporte, localizada no SIG, Quadra 04, lote 083, bloco C, Ed. Capital Financial Center, Brasília/DF, bem como soluções para outras falhas porventura identificadas pelo Órgão, efetuando interlocução e gestão junto ao Locador do imóvel, no sentido de adequar a acessibilidade das pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida às dependências do Órgão de forma autônoma, no que tange ao acesso à edificação, à circulação interna e às adaptações a serem realizadas em esquadrias, banheiros, auditório, refeitórios e mobiliários.

Achado nº 16

CONCLUSÃO

Esta auditoria anual de contas analisou a situação atual das temáticas de gestão da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte, durante o exercício de 2017, pautada em três aspectos, quais sejam: o monitoramento das providências adotadas pelo ME em relação às análises anteriormente realizadas por este órgão de controle interno, a apresentação de ações de controle realizadas durante o exercício de 2017 e os trabalhos realizados especificamente no âmbito desta AAC.

Nesse contexto, foram analisados aspectos de gestão da SE/ME com impacto nas demais unidades do Ministério do Esporte, considerando seu papel primário de gerenciadora dos macroprocessos de apoio, bem como consolidando as informações das unidades que compõem a sua estrutura e das demais unidades do ME.

No quesito monitoramento de providências, com base nas fragilidades diagnosticadas e nas recomendações registradas em ações de controle pretéritas, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade, em relação a cada uma das temáticas de gestão, buscou-se retratar a situação atual de gerenciamento e de adoção de providências adotados pelos gestores do Ministério.

Assim, por intermédio da análise do Plano de Providência Permanente das recomendações direcionadas ao Órgão, das informações prestadas pelo gestor por meio de seu Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017, das respostas às Solicitações de Auditoria e de dados extraídos de sistemas governamentais, apresentou-se a situação da gestão do ME no exercício sob análise.

Os resultados resumidos das análises efetuadas pela equipe de auditoria são apresentados na sequência, divididos por temática de gestão abordada:

- Resultados quantitativos e qualitativos: nessa temática, inicialmente, foi apresentado um breve histórico da criação do ME, as suas entidades vinculadas no exercício de 2017, o atual organograma do Órgão, a estrutura e as competências da SE/ME. Foi realizada também uma análise orçamentária e financeira da execução da despesa nos exercícios de 2014 a 2017, com foco principal no exercício de 2017, em que se verificou que houve um baixo percentual de liquidação das despesas dentro do próprio exercício, o que é reflexo da baixa liquidação do único Programa Temático do Órgão (Programa 2035), dada a sua representatividade. Nesse contexto, identificou-se que a execução da maioria das ações orçamentárias do ME sofreram impacto com as limitações orçamentárias ocorridas durante o exercício de 2017, o que contribui para a baixa liquidação da despesa no exercício. Entretanto, verificou-se que essa baixa liquidação no exercício causa impacto negativo na execução das políticas públicas relacionadas ao esporte, especialmente quando se trata do desporto educacional, área que deveria ter priorização dos recursos públicos, de acordo com a Constituição Federal. Apresentou-se também um histórico da implementação do Planejamento Estratégico e da avaliação dos indicadores de gestão no âmbito do ME, abordando-se os apontamentos anteriores dos órgãos de controle acerca do assunto, os investimentos financeiros realizados pelo ME relacionados à elaboração do Plano que foi concluído em 2016, a reformulação do Planejamento Estratégico em 2017; e a aprovação do Plano de Ação Integrado em 2017

com a apresentação de 34 ações, com seus indicadores de desempenho e metas, que foram monitoradas e aferidas no final de 2017 e início do exercício de 2018. Ainda nessa temática, apresentou-se a análise realizada durante o exercício de 2017 acerca da gestão do ME no que tange aos registros realizados no sistema CGU-PAD referentes aos procedimentos disciplinares, à atuação da Ouvidoria no processo de melhoria da gestão da Unidade e às iniciativas para a implantação da Política de Gestão de Riscos, bem como as providências adotadas pelo gestor a partir das análises realizadas. Por fim, abordou-se a avaliação do estágio de elaboração do Plano Nacional do Desporto, dada sua importância para o desenvolvimento do esporte nacional, identificando-se que, apesar dos esforços informados pelo ME, não houve, até o momento, a elaboração do Projeto de Lei do referido Plano, sendo que a construção do normativo ainda depende de tratativas que estavam por ser iniciadas com outros órgãos considerados, pelo ME, coautores.

- **Atuação CGU:** verificou-se em que medida as unidades administrativas do ME mantêm uma rotina de atendimento às recomendações emanadas pela CGU, avaliando-se a implementação, durante o exercício de 2017 e três primeiros meses do exercício de 2018, das recomendações consignadas em trabalhos anteriores. Nessa avaliação, destacou-se que houve um número elevado de recomendações consideradas atendidas nesse período (192), em que pese ainda permanecem pendentes de atendimento 642 recomendações. Ressaltou-se ainda que, dessas recomendações com pendências de atendimento, muitas se tratam de assuntos críticos, envolvendo a necessidade de resarcimento de danos ao erário e de instauração de TCE, e identificou-se que 289 recomendações não tiveram providências informadas pelo gestor após 01 de janeiro de 2017. Assim, destacou-se a importância de que o Plano de Providências Permanente do ME considere a devida priorização das providências em relação às recomendações relacionadas a fatos críticos.

- **Gestão de Pessoas:** foram realizadas análises durante o exercício de 2017 acerca do funcionamento da gestão relativa à aquisição de passagens aéreas e ao pagamento de diárias no âmbito do Órgão. Nessa ação de controle, verificou-se que a emissão e o pagamento de passagens aéreas durante o exercício de 2016 foi antieconômica, haja vista que ocorreu com preços 26,95% acima da média paga pela Administração Pública Federal no mesmo exercício, sendo que tal fato foi decorrente de as passagens terem sido compradas, em média, poucos dias antes da data de partida da viagem, bem como da inexistência de cronograma estipulando prazos máximos para as etapas de análises das solicitações de afastamento de servidores; verificou-se também que foi realizado elevado número de viagens por determinados servidores, quando comparado aos períodos de tempo em que os mesmos estiveram em exercício no ME, em sua unidade de lotação, sem que fosse demonstrada suficiente motivação para que esses servidores passassem mais tempo em viagem que em suas unidades de lotação, durante os períodos analisados; verificou-se ainda elevada ocorrência de viagens por servidores para o seu estado de origem, durante o exercício de 2016, em que os mesmos permaneceram no local de destino em finais de semana, o que representa potencial aumento nos custos das passagens, além da ocorrência de motivações genéricas e insuficientes para realização de algumas viagens no âmbito do Órgão, sem comprovação que as motivações dessas viagens estivessem atreladas ao interesse da Administração. Adicionalmente, verificou-se que, assim como identificado nos exercícios anteriores, em

2017 persistia a falta de segregação de funções entre os responsáveis pela solicitação de viagem, pela aprovação e pela prestação de contas das mesmas, sendo um mesmo servidor responsável por diversas atividades, o que potencializa o risco de não ocorrer suficiente análise das solicitações de afastamento ocorridas no Órgão, bem como de trabalhadores terceirizados realizarem atividades que, por sua natureza, são restritas a servidores públicos. Verificou-se, ainda, que em 2017, havia pendências de aprovação de prestação de contas de viagens realizadas nos exercícios de 2014 a 2016, sendo que determinados servidores continuaram a participar de viagens, sem que fosse imposto um limite de tempo para solução das pendências de viagens realizadas anteriormente pelos mesmos servidores.

- **Transferências Voluntárias:** apresentou-se o histórico da gestão das transferências voluntárias no âmbito ME, no que se refere às análises de prestação de contas, à formulação e implementação de normativos, bem como ao atendimento das recomendações expedidas. Destacou-se a elaboração de Plano de Ação para tratamento do passivo de prestação de contas da UPC, que, conforme dados informados pelo ME em novembro de 2017, somava 3.901 processos pendentes de análise conclusiva, excluída a modalidade de descentralização realizada por meio de TED, e foi ressaltada a importância do monitoramento pela SE/ME da execução do referido Plano de Ação. Ressaltou-se também que, embora a Unidade tenha elaborado seu Manual de Gestão de Transferências Voluntárias, aprovado por meio da Portaria ME nº 231/2017, se faz necessária a criação de instrumentos, tais como rotinas de verificação, que possam subsidiar as averiguações quanto ao cumprimento das exigências normativas pelas unidades administrativas da Pasta. Foi identificada, ainda, a necessidade de aprimoramento na organização e formalização dos planos de fiscalização da execução dos objetos avençados nas transferências voluntárias, os quais devem considerar, em sua elaboração, aspectos de criticidade, relevância e materialidade, além de estender sua abrangência para todas as áreas do ME. Conclui-se que o prazo definido para conclusão das análises das prestações de contas além de se estender por um período longo (até 31 de dezembro de 2025), ainda poderá ser impactado pela significativa quantidade de novos instrumentos celebrados pelo ME anualmente e pela necessidade de elaboração de Plano de Ação para a prestação de contas dos TED, dada a materialidade e relevância desses instrumentos.

- **Compras e Contratações:** nessa temática, foi realizada análise das providências adotadas pelo ME em relação às recomendações relacionadas com os achados da CGU no contexto das auditorias anteriores realizadas nos contratos de consultoria firmados pelo ME com a Fundação Getúlio Vargas e com a Fundação Ezute, nas quais foram identificados problemas diversos, dentre os quais: insuficiência nas justificativas dos preços contratados; ausência de detalhamento do orçamento das contratações; pagamentos incompatíveis com os serviços realizados; e sobreposição de objeto com outros contratos vigentes no ME. Nesse contexto, ressaltou-se a falta de medidas conclusivas para atender às recomendações e a intempestividade na resolução dos problemas identificados, especialmente em relação aos achados que apresentaram potenciais danos ao erário, que foram objeto de recomendação para instauração de TCE no âmbito da AAC de 2017, referente ao exercício de 2016. Adicionalmente, foram analisadas as constatações e as recomendações pendentes de atendimento referentes ao Contrato nº 30/2013, celebrado pelo ME com o Consórcio PwC, para apoio ao

gerenciamento relativo à Copa do Mundo FIFA 2014. A partir das análises realizadas, foi verificada a falta de tempestividade da Unidade em disponibilizar informações atualizadas acerca das providências adotadas para sanar as irregularidades identificadas, em que pese existirem pendências críticas, abrangendo, dentre outras, necessidade de glosa de valores, falhas na formalização de aditivos e entrega de produto em descumprimento ao Termo de Referência do citado contrato. Por fim, foi realizada avaliação da celebração dos Termos de Execução Descentralizada (TED) firmados com a Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República para a execução de contratos de publicidade pelo ME. Nesse contexto, identificou-se que a motivação para que o ME firmasse os TED nº 06/2016, 07/2016 e 01/2017 foi suficiente em termos legais, mas que não foi demonstrada a adequabilidade de assumir o ônus da execução dessas transferências face ao seu contexto interno de escassez de recursos humanos. Ademais, foram diagnosticadas fragilidades acerca do monitoramento desses TED, que incluíram a execução e os pagamentos dos serviços e dos produtos relacionados aos TED, sem que houvesse a versão definitiva de relatórios de resultados de campanha publicitária e a comprovação de publicação desses ajustes no Diário Oficial da União; e ausência da inserção de documentação completa e adequada nos autos dos processos, inviabilizando, inclusive, a verificação quanto ao cumprimento dos prazos da prestação de contas previstos.

- **Patrimônio Imobiliário:** foram verificadas as providências adotadas pelo ME, durante o exercício de 2017, em relação aos fatos apontados por meio do Relatório de Auditoria nº 201505168 e do Relatório de Fiscalização nº 201700431, relacionados ao Contrato nº 14/2015, referente à locação de imóvel onde se localiza a atual Sede do Órgão. Verificou-se que ainda permanecem pendentes de atendimento diversos apontamentos identificados nas ações de controle, cujos teores são críticos, tais como os relacionados à necessidade de efetuar e formalizar análise devidamente fundamentada comprovando a economicidade da contratação; a realização de licitação de diversos itens que foram contratados como despesas condominiais de forma assessória ao contrato de locação; a necessidade de comprovação da completa ocupação do imóvel locado pelas unidades administrativas do ME; bem como, destacadamente, a necessidade de apuração dos prejuízos apontados nas auditorias, incluindo aqueles decorrentes do pagamento concomitante de despesas com dois imóveis, em função da não entrega do imóvel localizado no SEPN e o pagamento integral das despesas referentes ao contrato de locação de imóvel nº 14/2015, em período em que o imóvel era parcialmente ocupado. Adicionalmente, foram registradas pendências de atendimento a recomendações da CGU consignadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201405735, envolvendo inadequações quanto à gestão do patrimônio imobiliário sob responsabilidade da UPC, destacadamente quanto à falta de registro de imóvel no SPIUnet; insuficiência quanto a indicadores para a área; e informações inconsistentes no Relatório de Gestão do exercício de 2013, quanto aos imóveis sob responsabilidade da Unidade.

- **Renúncias Tributárias:** foi realizada avaliação, durante o exercício de 2017, no processo da LIE, especificamente na fase de admissão e análise de projetos apresentados ao ME, em relação à qual se verificou a falta de regulamento próprio da CTLIE, previsto na lei que instituiu o incentivo, colegiado que compõe a estrutura do ME e que tem a atribuição de aprovar os projetos que lhe são submetidos; a necessidade de

regular a composição, o funcionamento, e questões de conflito de interesses envolvendo os membros da Comissão da LIE; a falta de formalização do fluxo operacional do mecanismo da LIE, assim como a necessidade de aprimoramentos na análise técnica dos projetos; a falta de previsão nas normas em vigor de vedações relacionadas com a possibilidade do conflito de interesses no âmbito dos projetos apresentados, a exemplo de caso concreto identificado, envolvendo a aprovação de projeto para entidade que apresenta indicação de vínculo com servidor do Ministério; a ocorrência de autorização para que nos projetos da LIE seja incluído o pagamento de despesa para elaboração e captação de recursos, prática cuja adoção de forma indiscriminada, sem critérios objetivos quanto à sua real necessidade, onera o custo dos projetos; a disfuncionalidade do pagamento de “*bolsa auxílio*” no âmbito dos projetos, quando existe o Programa Bolsa Atleta, política específica para tal finalidade; e a necessidade de implementação de um sistema informatizado frente aos riscos inerentes à utilização de planilhas eletrônicas para gerir e operacionalizar o mecanismo da LIE.

- **Controles internos:** foi apresentada a síntese dos achados tratados neste Relatório, divididos por temáticas de gestão, e sua relação com a necessidade de aprimoramento dos controles internos administrativos do ME, sob a perspectiva do referencial COSO (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento). Ressaltou-se que tais achados têm potencial de impactar no atingimento dos objetivos das políticas do ME, e se caracterizam como situações inadequadas sob a perspectiva de sua conformidade legal, economicidade, moralidade e eficiência.

- **Atuação TCU:** em avaliação à atuação da SE/ME e das demais unidades do Ministério na implementação de recomendações e de determinações contidas em Acórdãos do TCU exarados nos exercícios de 2014 a 2017, foi realizada pesquisa ao sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União, em 18 de maio de 2018, verificando-se que, no exercício de 2015, ocorreu a publicação do Acórdão TCU nº 869/2015 - Plenário cujo teor versa sobre determinação de exame, pela CGU, no âmbito da AAC referente ao exercício de 2014, da adequação dos produtos e das despesas executadas no âmbito do Contrato 30/2013, firmado pelo Ministério do Esporte com o Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento – FIFA 2014. As análises da CGU referentes ao mencionado Contrato foram consignadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503520, referente ao exercício de 2014, e conforme registrado anteriormente, no âmbito da temática “Compras e Contratações” deste Relatório, foram analisadas as providências adotadas pelo ME em relação às recomendações da CGU consignadas na AAC referente ao exercício de 2014.

- **Acessibilidade:** considerando o escopo pactuado com o TCU para a auditoria anual de contas e que o ME informou em seu Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017 que, com a mudança da Sede do Órgão, ocorrida a partir de junho de 2015, passou a atender às Normas Técnicas da ABNT e à legislação vigente relacionada à acessibilidade, realizou-se, em 17 de abril de 2018, fiscalização à sede do Ministério com o objetivo de avaliar a política de acessibilidade do Órgão e as medidas adotadas para o cumprimento das exigências da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, do Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, e das normas técnicas de acessibilidade da ABNT aplicáveis. No entanto, as análises realizadas demonstraram a existência de falhas que prejudicam a acessibilidade das pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida às

dependências do ME e comprometem a funcionalidade do espaço edificado por não garantir a autonomia dessas pessoas na utilização dos ambientes e equipamentos, sendo identificada necessidade de adaptações na edificação.

- **Conformidade das Peças:** foram analisadas as informações contidas no Rol de Responsáveis inseridas pelo ME no Sistema e-Contas do TCU, ocasião em que foram identificadas algumas incorreções em relação ao nível de direção atribuído a agentes e em nível de funções inseridas no referido Sistema, em desacordo com normativo vigente, bem como inconsistência em um dos períodos de gestão informados. Após esclarecimentos junto ao gestor, tais informações foram retificadas no Sistema por este órgão de controle interno.

Diante do exposto, considerando as oportunidades de melhoria identificadas e as falhas detectadas, é necessário que a Unidade atue de forma proativa, preventiva, sistemática e contínua, no intuito de mitigar os fatores de risco mencionados que impactem a sua gestão e o atingimento de seus objetivos estratégicos. Por intermédio dessa sistemática, conjectura-se, também, o cumprimento integral dos dispositivos regulatórios vigentes de cada temática abordada nesta auditoria anual de contas, considerando que as causas das impropriedades detectadas são, na maioria das ocasiões, resultantes de fragilidades atinentes aos controles internos do ME.

ANEXOS

Anexo I – Manifestação da unidade examinada em relação ao Relatório Preliminar.

Em resposta à versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas, a Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 357/2018/SECEX-ME - SEI, de 25 de julho de 2018, abordando esclarecimentos em relação às recomendações consignadas no referido Relatório, bem como informações complementares que considerou relevantes:

"A - ESCLARECIMENTOS QUANTO AS RECOMENDAÇÕES APRESENTADAS NO RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA N° 20180068718.

3. Os esclarecimentos e informações aqui prestadas visam auxiliar a equipe técnica da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União na emissão de juízo relativo à avaliação da gestão do exercício de 2017 deste Ministério do Esporte.

4. Tem-se que a partir da reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida em 18 de julho próximo passado, alguns ajustes foram realizados nas recomendações, de modo a torná-las mais claras e facilitando sobremaneira o levantamento das informações por parte da equipe deste Ministério para dirimir dúvidas dessa equipe de auditoria.

5. A seguir, serão abordadas, ponto a ponto, as questões do Relatório Preliminar apresentadas na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, e após o conjunto de informações com escopo de fornecer esclarecimentos que deverão elucidar os pontos não totalmente consolidados, conforme observado no relatório, inclusive dirimir dúvidas quanto aos procedimentos adotados ao longo do exercício.

Item 4 do Relatório Preliminar: Resultados qualitativos e quantitativos - Informações acerca do estágio da elaboração do Plano Nacional do Desporto (PND).

Recomendação 1 - Apresentar o Projeto de Lei do Plano Nacional do Desporto pronto para ser entregue à autoridade competente para encaminhá-lo ao Poder Legislativo, e após a sanção do referido Plano, implementá-lo no âmbito do Ministério do Esporte.

Esclarecimentos:

6. Conforme informação da Assessoria Especial de Projetos (AESP/ME), o projeto do Plano Nacional do Desporto encontra-se nos autos do processo SEI 58000.010923/2016-25.

7. Atendendo à exigência contida no §3º, Art. 5º, da Lei nº 9.615, de 28 de março de 1998, e no art. 15 do Decreto nº 7.984, de 08 de abril de 2013, bem como a partir de indicativo formulado pela Comissão de Esportes da Câmara dos Deputados, a proposta do Plano Nacional do Desporto/PND elaborada pelo Ministério do Esporte foi apresentada ao Conselho Nacional do Esporte/CNE, em reunião ocorrida em 16/03/2018.

8. A proposta inicial fora objeto de análise por parte da sociedade civil, incluindo entidades de notória relação com o esporte, por exemplo, a Universidade de Brasília e o SESC. Mister se faz destacar que importantes atores do esporte nacional fazem parte do CNE, tais como: o Comitê Olímpico do Brasil, Comitê Brasileiro de Clubes, Comitê Paraolímpico Brasileiro, Conselho Federal de Educação Física, dentre outros.

9. Como já sinalizado pelo Ofício nº 209/2018/SECEX-ME-SEI, de 19 de abril de 2018, a proposta do PND recebeu sugestões e comentários complementares do Ministério da Educação e do Ministério da Defesa. Tais apontamentos foram analisados e uma nova versão do Plano já se encontra na Consultoria Jurídica deste Ministério do Esporte e, após avaliação daquela Conjur/ME, ocorrerá o envio à Casa Civil da Presidência da República, para encaminhamento posterior ao Parlamento.

10. Cabe destacar ainda, que as metas propostas no PND, ora em análise, foram elaboradas com fundamento na previsão de disponibilidade de recursos até então em viro [vigor] para as entidades do Sistema Brasileiro do Desporto, mediante a Lei Pele (Lei nº 9.615/1998). Com o advento da MP nº 841/2018 de 11 de junho de 2018, que altera as bases de financiamento para o esporte nacional, tais metas precisaram ser revistas, o que ocasionou um lapso temporal para a sua conclusão.

11. Atualmente, o Plano é composto por: Exposição de Motivos, Minuta de Projeto de Lei e Anexos (contendo diretrizes, metas e ações).

Item 7 do Relatório Preliminar: Transferências Voluntárias - Histórico da gestão das transferências voluntárias no âmbito Ministério do Esporte, no que se refere às análises de prestação de contas, à formulação e implementação de normativos, bem como ao atendimento das recomendações expedidas.

Recomendação 2 - Elaborar e formalizar plano anual com eventuais realocações de mão de obra para acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias concedidas, definindo rotinas e procedimentos a partir de critérios de relevância, materialidade e criticidade, e que englobe todas as unidades do Ministério do Esporte, levando em consideração as especificidades de cada tipo de objeto em cada unidade.

Esclarecimento:

12. Relembrando o exposto na reunião de busca conjunta de soluções, a dificuldade de alocar pessoal é imensa devido ao contingente mínimo de servidores - destacando-se que ao longo dos últimos exercícios, além das reuniões ocorridas, vários ofícios foram encaminhados ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG encarecendo concurso público para recomposição dos quadros deste Ministério.

13. Apartada essa condicionante, a equipe - tanto das secretarias finalísticas quanto desta Executiva, que tratou do plano de ação para análise dos processos de prestação de contas, identificou a necessidade de realizar um acompanhamento das execuções dos objetos conveniados, porém

enfrentando a necessidade de atentar para peculiaridades de atendimento dos objetivos de cada secretaria e como fazê-lo a partir de estratificações.

14. *Nessa linha, destaca-se a avaliação dessa equipe de auditoria sobre a Portaria ME nº 231/2017, que aprovou o Manual de Gestão Operacional de Transferências Voluntárias do Ministério do Esporte, no sentido de que tal documento “contempla modelos de formulários a serem utilizados nos acompanhamentos e fiscalização das transferências voluntárias, suprindo a fragilidade até então existente[1].”, destacando que o tema fora abordado nas auditorias anuais de contas do exercício de 2012 (201305662) e em relatório da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento - número 201412394.*

15. *Efetivamente reconhecendo tal avanço, a análise da auditoria registra a necessidade, “diante da diversidade de critérios utilizados (...) de elaboração e formalização de um plano anual para acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias concedidas, a partir de critérios de relevância, materialidade e criticidade, que englobe todas as áreas do Ministério do Esporte, levando-se em consideração as especificidades de cada tipo de objeto em cada unidade[2].”.*

16. *A manualização de rotinas de verificação, que possam subsidiar as averiguações quanto ao cumprimento das exigências normativas, a necessidade de formalização dos planos de fiscalização da execução dos objetos avençados nas transferências voluntárias, os aspectos de criticidade, relevância e materialidade, estão em discussão.*

17. *Porém, não se deve perder de vista as tratativas que vem ocorrendo com o grupo composto pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Tribunal de Contas da União e o próprio Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para a atualização das normas de ajustes, a amplitude de atuação do sistema SICONV, e a revisão das avaliações dos convênios com assinatura superior a dez anos.*

18. *Considerando a Recomendação, a Secretaria Executiva solicitou (Memorando nº 1243/2018/SECEX - SEI) que a Assessoria de Controle Interno submetesse ao Comitê de Governança, Riscos e Controles para orientação com relação aos procedimentos a serem adotados para a elaboração do Plano para Acompanhamento e Fiscalização das Transferências Voluntárias concedidas, e, com o posterior envio do processo ao Departamento de Gestão Estratégica, para, com base nas orientações do citado Comitê promover a elaboração do Plano com rotinas e procedimentos a partir de critérios de relevância, materialidade e criticidade, e que englobe todas as unidades do Ministério do Esporte, levando em consideração as especificidades de cada tipo de objeto em cada unidade.*

Item 8 do Relatório Preliminar: Compras e Contratações - Monitoramento das providências tomadas pelo Ministério do Esporte em relação a fatos registrados em relatórios de auditoria que trataram de análises da formalização e da execução de contratos de consultoria firmados pelo Órgão com a Fundação Ezute e com a Fundação Getúlio Vargas.

Recomendação 3 - Ao instaurar Tomada de Contas Especial, bem como ao realizar análises em relação à formalização e execução dos Contratos nº 50/2012 e nº 13/2015, firmados pelo ME com a Fundação Ezute, e dos Contratos nº 52/2012 e nº 02/2015, firmados com a Fundação Getúlio Vargas, reavaliar a totalidade dos objetos dos referidos Contratos e dos produtos entregues pelas instituições contratadas, de forma que sejam identificadas todas as eventuais irregularidades ocorridas nos mesmos e que seja quantificada a totalidade dos valores a serem resarcidos.

Esclarecimento:

20. Com relação aos contratos de consultoria firmados pelo ME com a Fundação Ezute e com a Fundação Getúlio Vargas e diante das recomendações de instauração de Tomada de Contas Especial, o ME tem buscado esgotar providências administrativas necessárias à caracterização precisa do possível dano e respectivos responsáveis, assegurando a estes o direito ao contraditório e à ampla defesa.

21. Nesse contexto, a partir dos trabalhos realizados por servidores designados em Portaria para a análise dos Contratos 50/2012, 52/2012, 02/2015 e 13/2015, com base nos apontamentos da CGU nos respectivos relatórios de auditoria, foram instaurados processos para recepcionar todas as manifestações facultadas aos envolvidos e coube ao Departamento de Gestão Interna operacionalizar as propostas de encaminhamento relacionadas nas análises.

22. Diante da dificuldade apontada pela área finalística quanto ao tempo necessário para avaliação de todos os produtos, na ordem de 80 (oitenta) somando os quatro contratos, a bem da Administração, optou-se por levantar os danos possíveis de serem mensurados e responsabilizados de imediato, a partir inicialmente do apontado pela CGU e, ato contínuo, retornar a análise para a área técnica visando a avaliação o que ainda não foi contemplado nesse trabalho.

23. Tem-se que o processo de apuração relacionado ao Contrato nº 52/2012 se encontra na área Tomadora de Contas do ME, sendo que os responsáveis identificados já foram notificados da Instauração da Tomada de Contas Especial - TCE.

24. O processo relacionado ao Contrato nº 50/2012 se encontra em fase final de Relatório conclusivo quanto aos danos e identificação dos respectivos responsáveis.

25. Quanto aos processos de apuração relativos aos Contratos nº 02/2015 e 13/2015 estes se encontram em análise das manifestações apresentadas pelos envolvidos. Destaca-se, por fim, que as ações do ME relativas ao tema em tela encontram-se detalhadas no Sistema Monitor.

Item 10 do Relatório Preliminar: Compras e Contratações - Análise sobre a regularidade e a legalidade dos Termos de Execução Descentralizada (TED) nº 06/2016, nº 07/2016 e nº 01/2017, firmados entre a Secretaria Especial

de Comunicação Social da Casa Civil da Presidência da República (Secom) e o ME, cujos objetos versam sobre prestação de serviço de publicidade.

Recomendação 4 - Aprimorar o controle interno do ME, no que tange à celebração de Termos de Execução Descentralizada, por meio da implementação de rotinas, de atividades, de fluxos e de procedimentos delimitados em normativos internos e manuais atualizados, que incluem procedimentos e ações necessários à sua adequada execução, como: a) análises avaliativas (de custo versus benefício e de possibilidade versus necessidade), afim de demonstrar a viabilidade de implementação dos ajustes, frente aos cenários interno e externo diagnosticados e o risco de inobservância do princípio da eficiência; b) designação tempestiva de servidor(es) responsável(is) ou comissão para efetuar o acompanhamento e a supervisão específicos da execução dos TED firmados pelo Ministério, incluindo a implementação de controle contínuo em relação às ações atinentes à descentralização de recursos (seja como órgão descentralizador ou descentralizado) quanto à exigência de cumprimento de prazos e de inserção de documentação completa e tempestiva nos autos dos processos relacionados; e c) análise prévia das avenças, por meio de parecer jurídico, nos casos em que houver significativa materialidade e relevância para o órgão.

Esclarecimento:

26. Na reunião preliminar foi consensual o ajuste desta recomendação no sentido do aprimoramento do controle interno do ME, relacionado aos Termos de Execução Descentralizada - TED firmados, nos quais o Ministério é o executante, ou seja, recebe recursos de outros órgãos da administração pública federal. É oportuno registrar que tais situações ocorrem em frequência residual em relação àquelas nas quais o ME é unidade descentralizadora.

27. Sobre o tema cumpre salientar que o Ministério do Esporte possui o Manual de Transferências Voluntárias, ([hnp://www.esporte.gov.br/arquivos/ministerio/nomias/manual_de_geslao_de_irtransferencias_voluntarias_de_recursos_do_ministerio_do_esporte.pdf](http://www.esporte.gov.br/arquivos/ministerio/nomias/manual_de_geslao_de_irtransferencias_voluntarias_de_recursos_do_ministerio_do_esporte.pdf)), devidamente formalizado pela Portaria nº231, de 13 de julho de 2017, (processo SEI nº 58000.007471/2016-02) e neste consta um capítulo dedicado aos TED (Capítulo V), porém com foco na descentralização. A Coordenação Geral de Gestão de Convênios - CGCONV do Departamento de Gestão Estratégica, desde maio de 2018 (email CGCON, SEI nº 0287286), solicitou que as Secretarias Finalísticas apresentassem sugestões de alteração para o referido manual. O Departamento de Gestão Estratégica, por intermédio do Despacho nº 686 (SEI nº 0353312) em 25 de julho de 2018, encaminhou o processo para à Secretaria Executiva propondo a realização de reunião com as secretarias finalísticas para tratar da referida atualização do Manual, conforme sugestão apresentada pelo Coordenador-Geral da CGCONV (SEI nº 0356283).

Item 14 do Relatório Preliminar: Acessibilidade - As dependências da edificação em que está localizada a sede do Ministério do Esporte não se encontram apropriadas para o uso, com autonomia e com segurança, por pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida.

Recomendação 5 - Definir e implementar plano de ação que abarque soluções para as falhas identificadas na fiscalização realizada pela equipe da CGU à sede do Ministério do Esporte, localizada no SIG, Quadra 04, lote 083, bloco C, Ed. Capital Financial Center, Brasília/DF, bem como soluções para outras falhas porventura identificadas pelo Órgão, efetuando interlocução e gestão junto ao Locador do imóvel, no sentido de permitir a acessibilidade das pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida às dependências do Órgão de forma segura e autônoma, no tange ao acesso à edificação, à circulação interna e à adaptações a serem realizadas em esquadrias, banheiros, auditórios, refeitórios e mobiliário.

Esclarecimento:

29. Tendo em vista a expedição do "habite-se" do referido imóvel em 2015, tratando-se portanto de um imóvel novo, tem-se, por princípio, que este imóvel esteja de acordo com as normas técnicas da ABNT e demais legislações referentes a acessibilidade e mobilidade.

30. À guisa de esclarecimento, quanto às vagas da garagem, merece reparo que a utilização comum é do 2º pavimento de garagem (segundo subsolo, "-3"), que estão muito próximas e com acesso direto aos elevadores sociais. O elevador especial do 1º pavimento (primeiro subsolo, "-2"), normalmente é utilizado por visitantes com motoristas, portanto com desembarque junto ao elevador.

31. Mesmo assim, foi realizado o contato com os proprietários do imóvel Sede do ME, conforme Ofício nº 115/2018/DGI/SECEX-ME – SEI (0351962), para que os apontamentos dessa CGU sejam atendidos e, caso necessário, será estruturado um plano de ação para correção e melhor adequação da legislação.

B - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES:

32. Apresentados os esclarecimentos e providências relacionados às recomendações, passamos às considerações complementares ao conteúdo do Relatório Preliminar de Auditoria nº 2017800687 e fatos relevantes relacionados à gestão do exercício de 2017.

33. A priorização do aprimoramento de controles internos foi uma constante ao longo do exercício. Além das medidas já citadas no relatório, o ME fez publicar, também, Manual de Orientação para o Planejamento de Contratações, formalizando fluxos e rotinas para condução de tais procedimentos (Portaria nº 61/2017, de 13/03/2017). Foi publicada também a Portaria nº 232/2017, que aprovou fluxos de processos que figuram interface entre a Secretaria Executiva e as unidades finalísticas.

34. Com vistas a dotar de celeridade e efetividade o atendimento a órgãos de controle, o atendimento a demandas da CGU e do Tribunal de Contas da União

foi objeto de formalização de fluxos e rotinas, com a publicação e implementação da Portaria nº 108/2017, de 13/04/17.

35. Na mesma vertente, é forçoso registrar a implementação do Sistema Eletrônico de Informações, em 11/05/2017, por intermédio da Portaria nº 144/2017, avanço decisivo para a racionalização de fluxos e rotinas e para o aprimoramento de controles internos.

36. No que respeita à gestão orçamentária, cabe destacar que o Ministério do Esporte empenhou 97,8% do limite de empenho disponibilizado pelo Governo Federal para demais despesas discricionárias (indicador de Resultado Primário 2). Em relação ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o resultado foi ainda mais expressivo - chegando a 100% de empenho em relação ao referido limite.

37. Mereceu especial atenção, também, a área de tecnologia da informação, tanto no que respeita à publicação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação, publicado em 07/03/17, quanto à constituição do Comitê de Governança Digital (Portaria nº 311/2017, de 03/11/2017).

38. Os esforços para superar a limitação de quantitativo de pessoal efetivo, contingência estrutural enfrentada pela pasta há sucessivos exercícios, o ME encaminhou ao MPDG, em 27/04/2017, solicitação de autorização para realização de concurso público para provimento de cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE (Aviso Ministerial nº 48/2017/GM-ME).

39. Na mesma esteira, em 21/11/2017 foi encaminhada solicitação de contratação temporária de profissionais para recomposição da força de trabalho (Aviso Ministerial nº 106/2017-GM).

40. Conforme consignado no tópico anterior da presente manifestação, as ações relacionadas às apurações dos contratos nº 50/2012, nº 52/2012, nº 02/2015 e nº 13/2015 exigiram concentração de esforços da equipe do ME em assuntos de elevado nível de complexidade, cujo deslinde encontra-se atualmente em estágio avançado.

41. Nesse passo, no que respeita ao Contrato nº 30/2013, objeto do achado nº 9 do Relatório Preliminar e tratado em relatórios de auditoria anuais de contas dos exercícios de 2013 e 2014, foi constituído Grupo de Trabalho para, no campo dos exames administrativos, proceder à análise do contrato, com base nos achados dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas nº 201405735 e nº 201503520, bem como no Acórdão nº 869/2015/TCU - Plenário, do Tribunal de Contas da União, emitindo parecer conclusivo de forma a subsidiar a tomada de decisão pela administração (Portaria nº 184, de 20/07/2018).

42. Na esfera disciplinar, relativa ao Contrato nº 30/2013, firmado como Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento – FIFA 2014, informa-se que as recomendações de apuração de fatos e responsabilidade encontram-se contemplados no plano de ação da Corregedoria/ME, encaminhado à Corregedoria Setorial das Áreas de Desenvolvimento Social e Esporte, anexo ao Ofício nº 296/2018/SECEX-ME - SEI (SEI 0309317), com indicativo de priorização na instauração.”

Anexo II – Análise da equipe de auditoria frente à manifestação da unidade examinada em relação ao Relatório Preliminar.

Em sua manifestação em relação ao Relatório Preliminar, o gestor citou a realização de ajustes nas recomendações a partir do acordado na reunião de busca conjunta de soluções ocorrida em 18 de julho de 2018. Registra-se que se tratam de ajustes pontuais em relação à forma, com a finalidade de facilitar o seu monitoramento, realizados nas recomendações consignadas neste Relatório, sem que tenha ocorrido alteração em seu conteúdo. Na sequência, são tratados os itens deste Relatório para os quais houve manifestação específica do ME.

Item 4: Resultados qualitativos e quantitativos - Informações acerca do estágio da elaboração do Plano Nacional do Desporto (PND).

Em relação à recomendação relacionada à necessidade de elaboração do Plano Nacional de Desporto, o gestor informou que a proposta do Plano foi apresentada ao Conselho Nacional do Esporte em reunião realizada em 16 de março de 2018. Informou também que a proposta recebeu sugestões e comentários complementares do Ministério da Educação e do Ministério da Defesa, que tais apontamentos foram analisados e que uma nova versão do Plano está na CONJUR/ME. Por fim, informou que após avaliação da CONJUR/ME ocorrerá o envio da Exposição de Motivos, Minuta do Projeto de Lei e Anexos para a Casa Civil da Presidência da República para posterior encaminhamento ao Poder Legislativo.

Assim, considerando a informação de que o Projeto de Lei está em vias de ser finalizado e uma vez que não foi apresentada uma previsão de data para sua entrega à autoridade competente para encaminhá-lo ao Poder Legislativo, a recomendação consignada neste Relatório ficará em monitoramento por este órgão de controle interno.

Item 7: Transferências Voluntárias - Histórico da gestão das transferências voluntárias no âmbito Ministério do Esporte, no que se refere às análises de prestação de contas, à formulação e implementação de normativos, bem como ao atendimento das recomendações expedidas.

Em relação à gestão das transferências voluntárias, o gestor ressaltou a dificuldade de alocar pessoal devido ao contingente mínimo de servidores, destacando que, ao longo dos últimos exercícios, vários ofícios foram encaminhados ao MP solicitando concurso público para recomposição dos quadros do Ministério. Acrescentou ainda que a equipe do ME que tratou do plano de ação para análise dos processos de prestação de contas ratificou a necessidade de realizar um acompanhamento das execuções dos objetos conveniados.

Por fim, informou que a Secretaria Executiva solicitou que a Assessoria Especial de Controle Interno submetesse o assunto ao Comitê de Governança, Riscos e Controles para orientação com relação aos procedimentos a serem adotados para a elaboração do Plano para Acompanhamento e Fiscalização das Transferências Voluntárias concedidas, para posterior elaboração pelo Departamento de Gestão Estratégica do Plano com rotinas e procedimentos a partir de critérios de relevância, materialidade e criticidade, e que englobe todas as unidades do Ministério do Esporte, levando em consideração as especificidades de cada tipo de objeto em cada unidade.

Dessa forma, verificou-se que a manifestação do gestor informa que foram iniciadas tratativas no sentido de atender a recomendação consignada neste Relatório, motivo pelo qual as ações que serão realizadas pelo ME nesse sentido deverão ser monitoradas por este órgão de controle interno.

Item 8: Compras e Contratações - Monitoramento das providências tomadas pelo Ministério do Esporte em relação a fatos registrados em relatórios de auditoria que trataram de análises da formalização e da execução de contratos de consultoria firmados pelo Órgão com a Fundação Ezute e com a Fundação Getúlio Vargas.

No que se refere à intempestividade verificada na apuração das irregularidades nos contratos de consultoria firmados pelo ME com a Fundação Ezute e com a FGV, o gestor reiterou que tem buscado esgotar as providências administrativas. Informou que a área finalística do Ministério encontrou dificuldade quanto ao tempo necessário para avaliação de todos os produtos dos quatro contratos, motivo pelo qual optou-se por levantar os danos possíveis de serem mensurados e responsabilizados de imediato com base nos apontamentos da CGU. Informou ainda que, posteriormente, a análise será retomada pela área técnica para avaliação dos demais produtos.

Diante do exposto, considerando que foi demonstrado neste Relatório que o escopo das auditorias realizadas não incluiu a análise da integralidade dos produtos entregues pelas instituições contratadas, por ser a auditoria de natureza amostral, reitera-se que é de responsabilidade do gestor a apuração integral das eventuais irregularidades nos referidos contratos. Assim, as recomendações relacionadas à instauração de Tomada de Contas Especial permanecerão em monitoramento, a fim de que seja verificada a efetiva análise, pelo ME, dos demais produtos dos contratos não contemplados no escopo das auditorias realizadas.

Item 10: Compras e Contratações - Análise sobre a regularidade e a legalidade dos Termos de Execução Descentralizada (TED) nº 06/2016, nº 07/2016 e nº 01/2017, firmados entre a Secretaria Especial de Comunicação Social da Casa Civil da Presidência da República (Secom) e o ME, cujos objetos versam sobre prestação de serviço de publicidade.

Em relação aos TED firmados, nos quais o ME é o executante, ou seja, recebe recursos de outros órgãos da administração pública federal, o gestor informou que tais situações ocorrem em frequência residual em relação àquelas nas quais o ME é unidade descentralizadora e que essa modalidade de transferência voluntária (ME atuando como executor dos recursos) não está normatizada na Pasta. Adicionalmente, informa que as secretarias finalísticas do ME estão em tratativas para atualizar o Manual de Transferências Voluntárias.

Assim, reforça-se a necessidade de o ME aperfeiçoar o controle interno no que tange à celebração de Termos de Execução Descentralizada em que o Ministério atua como executor dos recursos, incluindo procedimentos e ações necessários à sua adequada formalização, execução e prestação de contas.

Item 14: Acessibilidade - As dependências da edificação em que está localizada a sede do Ministério do Esporte não se encontram apropriadas para o uso, com autonomia, por pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida.

Em relação à acessibilidade, ao se manifestar, o gestor apresentou o entendimento que, como o imóvel em que se localiza a sede do ME é novo e possui “habite-se” desde o ano de 2015, a acessibilidade à edificação locada estaria de acordo as normas técnicas da ABTN e demais legislações referentes ao tema. Informou também que o elevador localizado no primeiro subsolo (piso “-2”), especialmente adaptado para pessoas com deficiência, normalmente é utilizado por visitantes com motoristas, e o desembarque ocorre junto ao elevador. Quanto às vagas para pessoas com deficiência física localizada no segundo subsolo (piso “-3”), informa que as mesmas estão próximas e com acesso direto aos elevadores sociais. Por fim, informou que encaminhou ofício aos proprietários do imóvel locado no sentido de que os apontamentos informados pela equipe de auditoria da CGU sejam atendidos, podendo, inclusive, elaborar um plano de ação, caso entenda necessário.

No entanto, conforme registrado neste Relatório, na fiscalização *in loco* à sede do ME, realizada em 17 de abril de 2018, a equipe de auditoria da CGU identificou falhas que não garantem a autonomia e os requisitos de acessibilidade necessários para as pessoas com deficiência física e visual, caracterizando o descumprimento das normas vigentes que tratam de acessibilidade - Lei nº 10.098/2000, Decreto nº 5.296/2004 e normas técnicas da ABNT aplicáveis. Ademais, no ano de 2015, a legislação distrital relacionada à emissão da “Carta de Habite-se” não abarcava a totalidade do regramento existente na legislação federal em relação ao tema acessibilidade. Portanto, caberia ao gestor responsável pela locação da edificação observar o atendimento aos normativos federais sobre o tema.

No que se refere às vagas para pessoas com deficiência física existentes no segundo subsolo (piso “-3”), a informação apresentada pelo gestor vai de encontro ao observado pela equipe de auditoria da CGU na ocasião da fiscalização *in loco*, em que se verificou a existência de duas vagas para pessoas com deficiência demarcadas distantes dos elevadores sociais que dão acesso ao piso “-1”, local em que se encontra a recepção. Nesse sentido, para se chegar até a entrada que dá acesso aos elevadores, a pessoa com deficiência física, obrigatoriamente, teria que passar pelo local destinado à circulação de carros. Ademais, existia um degrau que separava o piso da garagem da entrada dos elevadores, dificultando a entrada de pessoas que utilizam cadeira de rodas. Portanto, a informação apresentada pelo gestor de que existe acesso direto aos elevadores sociais a partir das citadas vagas não coaduna com o que foi verificado na ocasião da fiscalização *in loco*.

Quanto ao acesso pelo primeiro subsolo (piso “-2”), destaca-se a informação apresentada pelo gestor de que este piso é utilizado por pessoas com deficiência que vão até o edifício com motoristas, desembarcando junto ao elevador. Ressalta-se, conforme registrado neste Relatório, que no piso em questão existe um elevador especialmente adaptado para pessoas com deficiência física. Em que pese, ao lado desse elevador, existirem três vagas que possibilitariam o acesso dessas pessoas com autonomia à sede do Ministério sem a necessidade da utilização de motoristas, o ME utiliza as referidas vagas para outra finalidade. Isso é agravado pelo fato de não ser oferecido outro acesso de forma autônoma e livre de obstáculos.

Por fim, registra-se positivamente a tempestividade da Unidade em oficializar o locatário no sentido de adotar providências em relação às falhas identificadas pela equipe de auditoria da CGU, vez que a situação atual da edificação não garante a

autonomia e os requisitos de acessibilidade necessários para as pessoas com deficiência física e visual, acarretando o descumprimento das normas vigentes que tratam do tema.

Informações Complementares:

Adicionalmente, como informações complementares, em relação ao Contrato nº 30/2013, o gestor informou que foi constituído Grupo de Trabalho por meio da Portaria ME nº 184, de 20 de julho de 2018, para proceder à análise do contrato, com base nos achados dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas nº 201405735 e nº 201503520, bem como no Acórdão nº 869/2015/TCU - Plenário, do Tribunal TCU, de forma a emitir parecer conclusivo para subsidiar a tomada de decisão pela administração. Informou ainda que as recomendações de apuração de fatos e responsabilidade encontram-se contemplados no plano de ação da Corregedoria/ME com indicativo de priorização na instauração.

Diante das informações apresentadas pelo gestor do recente início de ações do ME voltadas para a apuração das irregularidades identificadas no âmbito do Contrato nº 13/2013, em que pese tenha sido identificada intempestividade na adoção de providências pelo ME, faz-se necessário a continuidade do monitoramento das recomendações relacionadas ao tema.

Anexo III – Relatório de Auditoria nº 201700996 - Avaliação acerca da atuação da Corregedoria, da Ouvidoria e da gestão de riscos do ME.

Relatório Publicado no seguinte endereço eletrônico:
<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10528.pdf>.



SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: Secretaria Executiva - Ministério do Esporte
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201700996
UCI Executora: SFC/DS II/CGESC - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Esporte e Cultura

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 201700996 SECRETARIA EXECUTIVA/MINISTÉRIO DO ESPORTE

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201700996, são apresentados os resultados dos exames realizados quanto à avaliação dos registros realizados no sistema CGU-PAD referentes aos procedimentos disciplinares, bem como da avaliação da atuação da Ouvidoria no processo de melhoria da gestão da Unidade e da avaliação das iniciativas para a implantação da Política de Gestão de Riscos no âmbito Ministério do Esporte.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na sede do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) em Brasília/DF, no período de 07 de agosto de 2017 a 06 de outubro de 2017, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, com objetivo de avaliar a gestão do Ministério do Esporte no que tange aos registros realizados no sistema CGU-PAD referentes aos procedimentos disciplinares, a atuação da Ouvidoria no processo de melhoria da gestão da Unidade e as iniciativas para a implantação da Política de Gestão de Riscos, referentes ao período de 01 de janeiro de 2016 a 07 de agosto de 2017. Nenhuma restrição foi imposta à realização do trabalho.

Fizeram parte do escopo da auditoria:

- Análise relativa ao atendimento dos prazos para inserção no sistema CGU-PAD dos registros referentes aos procedimentos disciplinares instaurados pelo Ministério do Esporte, bem como, avaliação quanto ao andamento dos processos, a luz dos prazos estabelecidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;



- Análise em relação à suficiência do controle das manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ministério do Esporte e identificação de oportunidades de melhoria no seu fluxo de tramitação;
- Análise quanto ao cumprimento pelo Ministério do Esporte do prazo estabelecido pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, publicada em 11 de maio de 2016, para a instituição da política de gestão de riscos, bem como identificação das ações realizadas pelo Órgão no sentido de implantar efetivamente essa política na Pasta.

Não fizeram parte do escopo da auditoria:

- Análise quanto ao mérito das respostas dadas às manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ministério do Esporte;
- Análise quanto ao mérito das apurações dos procedimentos disciplinares instaurados no âmbito do ME.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto à inserção dos registros referentes aos procedimentos disciplinares instaurados pelo Ministério do Esporte no sistema CGU-PAD.

Fato

Com o objetivo de avaliar a inserção dos registros referentes aos procedimentos disciplinares instaurados pelo Ministério do Esporte, no período de 01 de janeiro de 2016 a 07 de agosto de 2017, no Sistema CGU-PAD, solicitou-se a disponibilização da relação desses processos.

A partir da análise das informações apresentadas pelo ME, por meio dos Ofícios nº 59/2017/GM-ME-SEI, de 11 de agosto de 2017, e nº 63/2017/GM-ME-SEI, de 08 de setembro de 2017, verificou-se a relação de processos instaurados conforme quadro a seguir.

Quadro – Relação dos procedimentos investigativos instaurados no ME, no período de 01/01/2016 a 07/08/2017.

Item	Nº do Processo	Portaria Instauradora	Data da Instauração	Data do Registro no sistema CGUPAD	Período (em dias) entre a data da instauração e a data do registro no sistema CGUPAD
1	58000.000067/2016-08	02/2016	08/01/2016	07/07/2016	181
2	58000.002014/2016-13	39/2016	28/03/2016	16/06/2016	80
3	58000.003365/2016-41	46/2016	19/04/2016	20/05/2016	31
4	58000.007153/2016-33	70/2016	10/06/2016	16/01/2017	220



Item	Nº do Processo	Portaria Instauradora	Data da Instauração	Data do Registro no sistema CGUPAD	Período (em dias) entre a data da instauração e a data do registro no sistema CGUPAD
5	58000.009623/2016-01	15/2016	23/02/2016	06/07/2016	134
6	58000.009783/2016-42	95/2016	26/07/2016	28/07/2016	2
7	58000.010042/2016-12	107/2016	11/08/2016	02/12/2016	113
8	58000.012089/2016-11	119/2016	13/09/2016	02/05/2017	231
9	58000.013372/2016-51	143/2016	24/11/2016	02/12/2016	8
10	58000.013929/2016-54	145/2016	30/11/2016	02/12/2016	2
11	58000.001397/2017-93	34/2017	09/02/2017	13/02/2017	4
12	58000.102037/2017-16	103/2017	26/05/2017	29/05/2017	3
13	58000.103420/2017-83	117/2017	12/06/2017	13/06/2017	1
14	58000.103422/2017-72	118/2017	12/06/2017	13/06/2017	1
15	58000.107005/2017-07	14/2017	13/07/2017	03/08/2017	21
16	58000.107010/2017-10	146/2017	13/07/2017	31/07/2017	18
17	58000.107195/2017-54	153/2017	14/07/2017	31/07/2017	17

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir das informações extraídas dos Ofícios nº 59/2017/GM-ME-SEI, de 11 de agosto de 2017, e nº 63/2017/GM-ME-SEI, de 08 de setembro de 2017, e de consulta ao sistema CGU-PAD em 24 de agosto de 2017.

Verifica-se que todos os registros no sistema CGU-PAD, realizados em 2017, foram feitos dentro do prazo de trinta dias, conforme é estabelecido pela Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007. No entanto, destaca-se que 70% dos processos instaurados em 2016 tiveram o respectivo registro no sistema CGU-PAD em prazo superior ao estabelecido na mencionada Portaria.

Ademais, registra-se que todos os processos instaurados no exercício de 2016 encontram-se na fase de instrução no sistema CGU-PAD, excedendo o prazo de conclusão do procedimento previsto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe de trinta dias para a sindicância e sessenta dias para o processo disciplinar, admitida a prorrogação por igual período.

Adicionalmente, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016, o Ministério do Esporte informou que a maioria das irregularidades noticiadas são de origem externa, decorrentes de órgãos de controle, sendo as poucas demandas internas relacionadas à possível relação de assédio ou falta de urbanidade. Informou ainda que, no exercício de 2016, foram instaurados dez procedimentos investigativos e esses foram registrados no CGU-PAD, e que devido às dificuldades internas não foi possível obedecer aos prazos previstos nos arts. 4º e 5º da Portaria nº 1.043, de 24 de julho de 2007, da CGU, referente ao registro das informações relativas aos procedimentos disciplinares.

De acordo com os dados presentes apenas no sistema CGU-PAD, não é possível afirmar que os dados estão sendo atualizados. A título de exemplo, a Unidade informou, por meio do Ofício nº 59/2017/GM-ME-SEI, de 11 de agosto de 2017, que o Processo nº 58000.002014/2016-13 era o único na fase de julgamento, no entanto, no sistema CGU-PAD, esse processo permanece na fase de instauração/instrução, conforme consulta realizada em 29 de agosto de 2017.



No que se refere à atividade preventiva, a Unidade acrescentou, no Relatório de Gestão do exercício de 2016, que visando evitar repetição das irregularidades, buscou identificar e divulgar cursos para capacitar os servidores que atuam nas áreas que envolvem formalização e prestação de contas de convênios, termo de repasse, contratos e outros congêneres, resultando em dezoito ações de capacitação realizadas em 2016.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Deficiência no controle das manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ministério do Esporte.

Fato

A Ouvidoria do Ministério do Esporte tem suas competências estabelecidas na Portaria nº 46, de 15 de fevereiro de 2017, que aprovou o Regimento Interno do Órgão.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201700996/02, de 07 de agosto de 2017, que requisitou informações acerca da Ouvidoria, o gestor informou, por meio do Ofício nº 60/2017/GM-ME-SEI, de 14 de agosto de 2017, remetendo ao Memorando nº 37/2017/OUV/GM-SE, de 11 de agosto de 2017, anexo ao referido ofício, que a Ouvidoria possui na sua estrutura uma servidora pública e mais seis terceirizados, sendo que metade auxiliam nas atividades de Ouvidoria e a outra metade no Serviço de Informação ao Cidadão.

Com relação ao gerenciamento das demandas da Ouvidoria, a Unidade informou que, no momento, utiliza o Sistema e-Ouv e as manifestações são encaminhadas às áreas técnicas pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Adicionalmente, o gestor informou que são elaboradas planilhas mensais, as quais permitem padronização e maior agilidade no fornecimento das respostas. Destaca-se que não compõe o escopo deste trabalho a análise quanto ao mérito das respostas dadas às manifestações recebidas pela Ouvidoria do ME.

Quanto aos processos encaminhados às unidades técnicas pela Ouvidoria, foi informado que antes da implantação do SEI, em maio de 2017, as demandas eram encaminhadas às áreas técnicas, preferencialmente, por e-mail e memorando, assim o número de processos protocolados não corresponde ao número de manifestações recebidas. Percebe-se, portanto, que há oportunidade de melhorias em relação ao controle dessas demandas.

Nesse sentido, verifica-se nos Relatórios de Atividades da Ouvidoria, referentes ao exercício de 2016 e ao primeiro e segundo trimestre de 2017, ausência de controle efetivo das manifestações recebidas. Esses relatórios não abordam com precisão as demandas encaminhadas às áreas técnicas, bem como o controle das respostas dadas pelas unidades; não apresentam o número de manifestações recebidas fora do Sistema e-Ouv, por exemplo, as recebidas por e-mail; não há análise quanto às demandas solucionadas diretamente pela Ouvidoria; bem como não há uma análise quanto ao tempo de solução das manifestações.

De acordo com consulta realizada no Sistema e-Ouv – Sala das Ouvidorias, em 12 de setembro de 2017, foram registradas 1.236 e 648 manifestações, referentes ao exercício de 2016 e ao período de janeiro a agosto de 2017, respectivamente, com tempo de atendimento de 9,22 e 6,83 dias. Dessas manifestações, vinte foram encaminhadas às áreas técnicas do ME no exercício de 2016 e 58 no período de 01 janeiro a 07 de agosto de 2017, com tempo médio de resposta de 82,9 dias e 5,08 dias, respectivamente, conforme informado pela Unidade por meio dos Ofícios nº 60/2017/GM-ME-SEI, de 14 de agosto de 2017, e nº 63/2017/GM-ME-SEI, de 08 de setembro de 2017. Considerando



a redução no tempo de resposta às manifestações, nota-se a atuação significativa da Ouvidoria do Ministério do Esporte em 2017 no sentido de conferir maior eficiência a sua atuação.

Em relação às oportunidades de melhoria, verifica-se a necessidade de que seja estabelecido formalmente um manual de procedimentos da ouvidoria, contendo rotinas e fluxos de tramitação das manifestações, bem como definindo prazos internos para o cumprimento do prazo estabelecido na Instrução Normativa nº 1/2014 da Ouvidoria-Geral, a qual estabelece normas para as ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal.

A título de exemplo, há necessidade de se estabelecer um fluxo para os casos de denúncias que envolvam agentes ocupantes de cargos comissionados a partir do nível 4 ou equivalente, de forma a se garantir que seja dado o devido encaminhado à demanda, incluindo o envolvimento das instâncias necessárias, como, por exemplo, assessoria de controle interno e corregedoria do órgão, conforme previsto na supracitada Instrução Normativa.

No que se refere à frequência com que a Ouvidoria participa de reuniões, o gestor informou que sempre que a pauta da reunião envolve temas objeto de demandas da Ouvidoria ou do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), há a participação da Ouvidoria, sem ter sido informado a quantidade de vezes que isso ocorreu.

Quanto à utilização da Ouvidoria do órgão como instrumento de melhoria da gestão, de acordo com as informações das áreas do Ministério do Esporte, por meio do Ofício nº 60/2017/GM-ME-SEI, de 14 de agosto de 2017, e as informações constantes nos Relatórios de Atividades da Ouvidoria referentes ao exercício de 2016, bem como em relação ao 1º e 2º trimestre de 2017, é unânime entre os gestores que a Ouvidoria agrupa valor à gestão, contribuindo para aperfeiçoar as ações realizadas pelo ME.

Causa

Ausência de rotinas e fluxos para cada tipo de manifestação recebida pela Ouvidoria do Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 72/2017/GM-ME-SEI, de 30 de outubro de 2017, a Unidade encaminhou as informações a seguir reproduzidas:

“1. Em atenção à solicitação de manifestação formal quanto ao teor do Relatório de Auditoria nº 201700996, tem-se a consignar que, em que pesem os aprimoramentos implantados nos fluxos, nos controles, bem como na qualidade das respostas oferecidas às manifestações, um dos compromissos da Ouvidoria, com vistas à permanente melhoria em sua atuação, é o de disseminar o conhecimento acerca da legislação que disciplina como deve se dar o atendimento ao cidadão.

2. Assim, conforme tratado na reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida em 24.10.2017, e, em consonância com a recomendação para que seja instituído manual de procedimentos da ouvidoria, pretende-se dar início à elaboração de guia no qual serão explicitados os fluxos das manifestações no âmbito deste Ministério, bem como as responsabilidades dos agentes designados como pontos focais de cada unidade e dos respectivos respondentes.



3. Serão, também, abordados no referido manual, aspectos relevantes e que impactam o atendimento a ser prestado ao cidadão trazidos, tanto pela Lei nº 12.527/2011 (LAI), como também pela Lei nº 13.460/2017 (que entrará em vigor em junho de 2018 e que dispõe sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário dos serviços oferecidos pela administração pública) e pelo Decreto nº 9.094/2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos.

4. Dessa forma, tem-se a convicção de que a recomendação apresentada pela equipe responsável pela auditoria será plenamente atendida e que gestões futuras, ao assumirem o encargo de conduzir os trabalhos da Ouvidoria, já encontrarão todos os procedimentos e a adoção de boas práticas devidamente implantados.”

Análise do Controle Interno

Em relação às informações encaminhadas em resposta ao Relatório Preliminar, registra-se que o Ministério do Esporte informou que um dos compromissos da Ouvidoria é o de disseminar o conhecimento acerca da legislação que disciplina como deve se dar o atendimento ao cidadão.

Adicionalmente, afirmou que pretende-se dar início à elaboração de guia no qual serão explicitados os fluxos das manifestações no âmbito deste Ministério, bem como as responsabilidades dos agentes designados como pontos focais de cada unidade e dos respectivos respondentes, abordando aspectos relevantes que impactam o atendimento a ser prestado ao cidadão, dispostos na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), na Lei nº 13.460/2017, a qual dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública e entrará em vigor em junho de 2018, e no Decreto nº 9.094/2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos.

Diante do exposto, verifica-se que a Unidade ratifica a necessidade de instituir manual de procedimentos da ouvidoria, conforme registro realizado.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir manual de procedimentos da ouvidoria, estabelecendo rotinas, fluxos de tramitação e prazos internos para o atendimento das manifestações recebidas pelo Ministério do Esporte.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 Gerenciamento de Processos Operacionais

2.1.1 EFETIVIDADE DOS PROCESSOS GERENCIAIS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, quanto à ausência da instituição da política de riscos no Ministério do Esporte.

Fato



De acordo com o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016, o Ministério do Esporte iniciou o desenvolvimento de sua política de riscos, com a instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles, por meio da Portaria nº 36, de 07 de fevereiro de 2017. Adicionalmente, consta no Relatório de Gestão que a Unidade realizou mapeamento inicial de riscos associados a projetos estratégicos vinculados ao planejamento estratégico 2016-2019, que foi consolidado em uma Matriz de Riscos. Contudo, no final de 2016, iniciou-se o processo de revisão do planejamento estratégico o qual reorientará a Unidade para novas prioridades, impactando o mapeamento inicial de riscos.

Com a finalidade de verificar o andamento dos trabalhos realizados pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles no que se refere a instituição da Política de riscos, foi encaminhado ao ME a Solicitação de Auditoria nº 201700996/03, de 23 de agosto de 2017.

Em resposta, por meio do Ofício nº 61/2017/GM-ME-SEI, de 29 de agosto de 2017, a Unidade informou que a Política de Riscos no ME ainda não havia sido publicada, em virtude da necessidade de verificação dos aspectos de técnica legislativa pela Consultoria Jurídica da Pasta. Acrescentou que a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do ME recebeu o texto para os devidos ajustes em 28 de agosto de 2017 e que se vislumbrava a necessidade de novas discussões internas acerca da Política de Riscos.

Adicionalmente, o gestor informou que a Unidade fez o levantamento de informações para a concepção da estrutura para gerenciar riscos, bem como análise das diversas políticas de risco já publicadas, em especial do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, além das de outros órgãos, como a CGU, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MT) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

Destaca-se que o Comitê de Governança, Riscos e Controles, instituído há mais de sete meses, realizou duas reuniões nas datas de 22 de fevereiro de 2017 e 14 de março de 2017 conforme as atas de reuniões, tendo como foco a estruturação da Política de Gestão de Riscos do ME.

Ressalta-se que não foi identificada comunicação da alta direção aos servidores, funcionários e demais colaboradores acerca do andamento dos trabalhos relacionados ao tema de gestão de riscos no ME, a fim de que os mesmos estejam cientes da relevância do tema. No que se refere aos eventos ligados ao tema de gestão de riscos, verifica-se que a AECI tem realizado a divulgação, bem como estimulado a participação de servidores em cursos cujo tema seja gestão de riscos, conforme e-mails enviados a alguns servidores, observado o público-alvo. De acordo com o informando pelo gestor, houve a participação de membros do ME em cinco eventos relacionados ao tema de gestão de riscos, no período de setembro de 2016 a maio de 2017, sendo uma participação do Secretário-Executivo Adjunto, outra da então Diretora do Departamento de Gestão Interna (que não exerce mais atividades no órgão) e três da Chefe da AECI.

Em que pese os esforços realizados até o momento para estruturação e instituição da política de gestão no risco no ME, o art. 17 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, estabelece que a política de gestão de riscos deveria ser instituída em até doze meses a contar de sua publicação, ocorrida em 11 de maio de 2016.

Dessa forma, em face do descumprimento pelo Ministério do Esporte do prazo estabelecido na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 para instituição da política de gestão de riscos, uma vez que até agosto de 2017 a mesma não foi instituída pelo Órgão; e considerando que a política de gestão de riscos deve conter a declaração das intenções



e diretrizes de uma organização, torna-se imprescindível sua instituição para o estabelecimento da estrutura para gerenciar riscos no âmbito do Ministério do Esporte.

Causa

Falta de adoção de providências efetivas pela Unidade em relação à instituição da política da gestão de riscos no Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 72/2017/GM-ME-SEI, de 30 de outubro de 2017, a Unidade encaminhou as informações a seguir reproduzidas:

- "1. Trata-se de resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201700996, em especial no que se refere à Constatação nº 2.1.1.1, a qual versa sobre a ausência da instituição da Política de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério do Esporte.*
- 2. Nesse sentido, e conforme explanado à equipe de auditoria da CGU, por ocasião da reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida em 24/10/2017, o texto da Política de Gestão de Riscos (PGR) do Ministério do Esporte (ME) encontra-se finalizado, após a incorporação das observações realizadas pela CONJUR/ME.*
- 3. Entretanto, antes da publicação da Portaria no Diário Oficial da União, a qual instituirá a referida Política de Gestão de Riscos do ME, esta AECI solicitou ao Gabinete do Sr. Ministro de Estado do Esporte o agendamento de reunião do Comitê de Governança, Riscos e Controles para validação final e encaminhamento da citada Portaria para publicação. Por ocasião da reunião do Comitê, será discutido também como se darão os próximos passos, após a publicação da PGR, para que seja efetivamente iniciada a gestão de riscos na Pasta."*

Análise do Controle Interno

Em relação às informações encaminhadas em resposta ao Relatório Preliminar, registra-se que o Ministério do Esporte informou que o texto da Política de Gestão de Riscos do Ministério do Esporte encontra-se finalizado, após a incorporação das observações realizadas pela CONJUR/ME, aguardando a reunião do Comitê de Governança, Riscos e Controles para validação final e encaminhamento da citada Portaria para publicação no Diário Oficial da União. Acrescentou que nessa reunião do Comitê também será discutido os próximos passos para que seja efetivamente iniciada a gestão de riscos no ME.

Em que pesem as informações apresentadas pela AECI, a manifestação não apresenta novos elementos que possam alterar o registro realizado.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir a política de gestão de riscos no âmbito do Ministério do Esporte, e na sequência, implementar a metodologia de gestão de riscos no órgão.



III – CONCLUSÃO

Com base nos trabalhos de auditoria realizados na avaliação da gestão do Ministério do Esporte referentes aos registros de procedimentos disciplinares no Sistema CGU-PAD, bem como da atuação da Ouvidoria no processo de melhoria da gestão da Unidade e das iniciativas para a implantação da Política de Gestão de Riscos, verificou-se que:

- a) Em relação ao Sistema CGU-PAD, todos os registros realizados em 2017 foram feitos no prazo de trinta dias, conforme prazo estabelecido pela Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007. No entanto, todos os processos instaurados no exercício de 2016 encontram-se na fase de instrução e excedem o prazo de conclusão do procedimento previsto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;
- b) Quanto à avaliação da atuação da Ouvidoria, há deficiência no controle das manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ministério do Esporte e oportunidade de melhorias no sentido de serem estabelecidas rotinas, fluxos de tramitação e prazos internos para o atendimento de todas as manifestações recebidas pelo Órgão.
- c) No que se refere à Política de Gestão de Riscos, houve descumprimento da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, quanto ao prazo para a sua instituição, uma vez que em agosto de 2017, a política da gestão de riscos ainda não havia sido instituída no âmbito do Ministério do Esporte.

Brasília/DF, 24 de novembro de 2017.



Anexo IV – Relatório de Auditoria nº 201701081 - Avaliação da gestão relativa à concessão de diárias e passagens no âmbito do ME.

Relatório Publicado no seguinte endereço eletrônico:
<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11519.pdf>.



SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: Secretaria Executiva - Ministério do Esporte
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201701081
UCI Executora: SFC/DS II/CGESC - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Esporte e Cultura

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201701081, são apresentados os resultados dos exames realizados relacionados à gestão relativa à concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte (ME).

De acordo com informações fornecidas pelo ME, no exercício de 2016, foram emitidas 1.359 passagens aéreas no âmbito da Pasta, sendo 772 passagens emitidas por meio de contrato com agências de viagens e 587 passagens emitidas por meio de contratação direta entre o Órgão e as companhias aéreas, totalizando o montante de R\$ 2.575.133,95. Em relação ao período de 01 de janeiro a 31 de março de 2017, foram emitidas 283 passagens aéreas no âmbito da Pasta, sendo 59 passagens emitidas por meio de contratação agenciada e 224 passagens emitidas por meio de contratação direta, totalizando o montante de R\$ 494.379,88.

Adicionalmente, o Órgão informou que, no exercício de 2016, foram emitidas 4.987 diárias no âmbito da Pasta, que totalizaram o montante de R\$ 2.208.590,30. No que se refere ao período de 01 de janeiro a 31 de março de 2017, foram emitidas 661 diárias no âmbito da Pasta, que totalizaram o montante de R\$ 268.167,10.

No âmbito desta auditoria, foram extraídos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), e do Portal Observatório da Despesa Pública (ODP), da CGU, os dados relativos às propostas de concessão de diárias e passagens emitidas pelo ME entre 01 de janeiro de 2016 e 23 de janeiro de 2017.

Diante dos quantitativos apresentados e dos obtidos por meio do SCDP e do ODP, foram realizadas análises acerca da legalidade das concessões de diárias e passagens e da eficiência do gasto realizado pelo Ministério do Esporte.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na sede do Ministério do Esporte e na sede da CGU, ambas localizadas em Brasília/DF, no período de 10 de abril de 2017 a 22 de dezembro de 2017, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, objetivando o acompanhamento dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho, qual seja, 01 de janeiro de 2016 a 31 de março de 2017, e relacionados à concessão de diárias e passagens. Não foram impostas restrições aos exames e fizeram parte do escopo da auditoria os aspectos descritos a seguir:

- Identificação de pontos críticos relacionados ao modelo de gestão relativo à aquisição de passagens aéreas e ao pagamento de diárias no âmbito do Ministério do Esporte;
- Análise comparativa entre os preços de aquisição de passagens áreas no âmbito do Ministério do Esporte em relação à média de preços paga pela Administração Pública Federal;
- Análise quanto ao cumprimento, pelo Ministério do Esporte, do prazo mínimo de antecedência de dez dias para reserva ou emissão de passagens aéreas em relação à viagem, à luz dos § 1º e § 2º do artigo 14 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015;
- Verificação quanto à existência de cronograma que estipule prazos internos para as etapas de análise das solicitações de viagens no âmbito do ME;
- Comparação entre o número de viagens realizadas por servidores em relação ao período de tempo em que os mesmos permaneceram em exercício no Ministério do Esporte;
- Análise das motivações apresentadas pelo Ministério do Esporte para a realização de viagens de servidores, e, em especial, de viagens em que os servidores fizeram para seu estado de origem e que permaneceram no local de destino durante finais de semana;
- Verificação quanto à existência de segregação das funções entre os responsáveis pela solicitação de viagem, pela aprovação e pela prestação de contas das mesmas;
- Identificação de viagens realizadas por servidores do Ministério do Esporte cuja aprovação de prestação de contas encontram-se pendentes;
- Análise quanto ao cumprimento de determinação de acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) pelo Ministério do Esporte quanto à vedação de prorrogação da vigência de contratos com agência de viagens.

Não fizeram parte do escopo da auditoria:

- Análise comparativa entre os preços de aquisição de passagens áreas e de pagamento de diárias no âmbito do Ministério do Esporte em relação à média de preços paga no mercado fora do âmbito da administração pública federal;
- Verificação quanto às datas de efetiva realização dos eventos utilizados como motivação para realização de viagens por servidores do Ministério do Esporte, bem

como verificação quanto à efetiva participação dos servidores nos respectivos eventos; e

- Análise exaustiva dos motivos apresentados para a realização das viagens ocorridas no exercício de 2016, sendo que foram solicitados esclarecimentos por parte do ME exclusivamente nos casos em que se identificou que a motivação apresentada nas propostas de concessão de diárias e passagens não demonstrava, a princípio, ter relação com o desempenho de atividades do Órgão.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Relatório de Acompanhamento Permanente da Gestão da Unidade

1.1.1 Relatório de Acompanhamento Permanente da Gestão da Unidade

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações acerca da gestão relativa à aquisição de passagens aéreas e ao pagamento de diárias no âmbito do Ministério do Esporte.

Por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017, a Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte apresentou informações acerca do funcionamento da gestão relativa à aquisição de passagens aéreas e ao pagamento de diárias no âmbito do Órgão.

Foi informado que, a partir de novembro de 2016, a Divisão de Diárias e Passagens (DIDIP), até então vinculada à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, passou a ser vinculada à Coordenação Geral de Gestão de Pessoas e Organização (CGPEO), pertencente ao Departamento de Gestão Interna da Secretaria Executiva. Foi informado também que os solicitantes de passagens aéreas permaneceram lotados na DIDIP, como forma de centralizar as emissões de passagens na unidade gestora setorial do SCDP do Ministério do Esporte, e que a equipe do DIDIP é composta por um chefe (servidor cedido pelo Ministério do Turismo) e quatro colaboradores terceirizados.

Em relação ao modelo de contratação de passagens aéreas, foi informado que houve uma alteração de um modelo em que ocorria o atendimento exclusivo por meio de contratação de agências de viagem para um modelo misto; parte das passagens aéreas é adquirida diretamente pelo Órgão, sendo que os serviços de cotação, emissão e cancelamento de bilhetes são executados diretamente no SCDP, podendo este modelo ser utilizado para todas as linhas aéreas regulares operadas por companhias aéreas; e parte é adquirida por intermédio de agências de viagens contratadas, que seria aplicável nos casos de voos regulares internacionais e domésticos em que não pode ser utilizada a sistemática da compra direta, seja pelo impedimento de emissão junto à empresa aérea credenciada ou para casos emergenciais devidamente justificados no SCDP.

No que se refere às agências de viagens contratadas, os contratos estiveram vigentes durante os exercícios de 2016 e de 2017; o Contrato nº 05/2014, celebrado com a empresa Money Turismo Ltda., CNPJ 37.979.739/0001-05, teve vigência de 07 de maio de 2014 a 07 de julho de 2016; e o Contrato nº 04/2016, celebrado com a empresa Trips Passagens e

Turismo Ltda., CNPJ 00.013.698/0001-80, teve vigência de 19 de julho de 2016 a 19 de julho de 2017, tendo sido prorrogado pelo prazo de 12 meses.

O Ministério do Esporte informou que todas as viagens são cadastradas no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, incluindo as viagens ocorridas por meio de contratação agenciada. O fluxo operacional que ocorre a partir do cadastro da Proposta de Concessão de Diárias e Passagens no SCDP foi apresentado pelo Ministério do Esporte e está transscrito no Anexo 1 deste Relatório.

Destaca-se do fluxo operacional que, por meio da Portaria nº 109, de 17 de agosto de 2016, foi subdelegada competência para autorizar os afastamentos em que a reserva ou emissão de passagens ocorrer com antecedência menor que dez dias da data prevista para partida, do Ministro de Estado do Esporte aos Secretários Nacionais e ao Chefe de Gabinete do Ministro do Esporte.

Ademais, conforme detalhado no item 1.1.1.4 deste Relatório, foi identificado que um servidor lotado no DIDIP é o único responsável pela emissão de passagens aéreas para todas as unidades do ME. O mesmo servidor também é o único que possui vínculo com o Ministério e que é responsável pelo recebimento e análise da prestação de contas dos deslocamentos efetuados e cadastramento no Sistema SCDP no âmbito da SE, da SNELIS, da SNEAR, da SNFDT e da ABCD, sendo que os demais agentes com essas responsabilidades no âmbito dessas secretarias atuam por intermédio de contratação de serviços terceirizados.

O Ministério do Esporte apresentou também os quantitativos totais de passagens aéreas emitidas no exercício de 2016 e de janeiro a março de 2017, por unidade administrativa, conforme transscrito no Quadro 1, em sequência.

Quadro 1 – Passagens aéreas emitidas pelo Ministério do Esporte nos exercícios de 2016 e 2017 (janeiro a março) por unidade administrativa.

Unidade ³	2016				2017 (até 31 de março)			
	Quantidade de passagens emitidas		Valor gasto com passagens emitidas (R\$)		Quantidade de passagens emitidas		Valor gasto com passagens emitidas (R\$)	
	CA ¹	CD ²	CA	CD	CA	CD	CA	CD
GM	168	172	607.538,05	320.013,20	15	85	68.990,47	137.561,41
SE	132	69	246.195,91	105.198,36	1	10	2.314,49	22.568,53
SNELIS	60	54	103.189,63	84.198,52	4	24	6.693,42	44.470,81
SNEAR	140	136	221.410,43	223.817,16	22	58	30.168,78	72.797,10
SNFDT	125	42	166.482,42	56.567,86	5	26	6.522,31	33.396,96
ABCD	147	114	268.221,53	172.300,88	12	21	38.444,90	30.450,70
TOTALS	772	587	1.613.037,97	962.095,98	59	224	153.134,37	341.245,51
	1359		2.575.133,95		283		494.379,88	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nas informações fornecidas pelo ME por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017.

1 – Contratação agenciada; 2 – Contratação direta; 3 – GM (Gabinete do Ministro), SE (Secretaria Executiva), SNELIS (Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social), SNEAR (Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento), SNFDT (Secretaria Nacional de Futebol e Direitos do Torcedor) e ABCD (Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem).

Do Quadro 1, destaca-se que, nos três primeiros meses de 2017, a maioria das passagens aéreas (79,15%) passou a ser adquirida por meio de contratação direta. Em valores, essas passagens representaram 69,02% do montante gasto, o que demonstraria uma tendência,



por parte do ME, de retração da aquisição de passagens por meio de agência e de expansão da contratação direta.

Ao apresentar os dados constantes no Quadro 1, foi informado pelo Ministério que o Sistema *DataWarehouse* do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (DW SCDP) não extrai a quantidade de passagens emitidas, e sim a quantidade de viagens solicitadas via SCDP. Destaca-se que, efetivamente, ao confrontar a soma das passagens emitidas por unidade administrativa do Quadro 1 com a base de dados fornecida pelo próprio ME, a qual teria sido extraída do Sistema DW SCDP, foram identificadas discrepâncias.

De acordo com a base extraída no mencionado Sistema, durante o exercício de 2016, identificou-se que teriam sido realizadas 1.530 viagens em que ocorreu pagamento de passagens, totalizando um montante de R\$ 2.791.349,47; e durante o exercício de 2017, identificou-se que teriam sido realizadas 319 viagens em que ocorreu pagamento de passagens aéreas, totalizando um montante de R\$ 544.257,95. No Quadro 2, é apresentado o comparativo entre a quantitativo de passagens emitidas informado pelo ME e o quantitativo extraído pelo Órgão do Sistema DW SCDP.

Quadro 2 – Comparação entre a quantidade de passagens aéreas emitidas pelo Ministério do Esporte nos exercícios de 2016 e 2017 informadas pelo Órgão e a quantidade constante na extração realizada pelo mesmo do Sistema DW SCDP.

Período	Quantidade de passagens emitidas informadas pelo ME	Quantidade de passagens emitidas contida na extração realizada pelo ME do Sistema DW SCDP	Valor total das passagens emitidas informado pelo ME (R\$)	Valor total das passagens emitidas contido em extração realizada pelo ME do Sistema DW SCDP (R\$)
2016	1.359	1.530	2.575.133,95	2.791.349,47
2017 (até 31 de março)	283	319	494.379,88	544.257,95

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nas informações fornecidas pelo ME por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017.

O Ministério do Esporte apresentou ainda os quantitativos totais de diárias emitidas nos exercícios de 2016 e de janeiro a março de 2017 por unidade administrativa, conforme transscrito no Quadro 3, em sequência.

Quadro 3 – Diárias emitidas pelo Ministério do Esporte nos exercícios de 2016 e 2017 (janeiro a março) por unidade administrativa.

Unidade	2016		2017 (até 31 de março)	
	Quantidade de diárias emitidas	Valor gasto com diárias emitidas (R\$)	Quantidade de diárias emitidas	Valor gasto com diárias emitidas (R\$)
GM	1.446	797.663,60	185	86.421,37
SE	1017	423.199,81	4	5.888,00
SNELIS	366	147.790,27	124	36.717,94
SNEAR	827	342.678,35	141	35.852,77
SNFDT	379	136.125,61	63	16.137,04
ABCD	952	361.132,66	144	87.149,98
TOTAIS	4.987	2.208.590,30	661	268.167,10

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nas informações fornecidas pelo ME por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017.



Ao apresentar os dados constantes no Quadro 3, foi informado pelo Ministério que o Sistema DW SCDP não faz a separação das diárias que são solicitadas e que não têm vínculo com passagens aéreas. Destaca-se que, ao confrontar a soma das diárias emitidas por unidade administrativa com a base de dados fornecida pelo Ministério do Esporte, a qual teria sido extraída do Sistema DW SCDP, também foram identificadas discrepâncias. De acordo com a base extraída no mencionado Sistema, durante o exercício de 2016, identificou-se que em 1.621 viagens ocorridas, teria havido pagamento de diárias, totalizando 5.583 diárias e um montante de R\$ 2.457.344,75; e, durante o exercício de 2017, identificou-se que em 289 viagens ocorridas, teria havido pagamento de diárias, totalizando 695 diárias e um montante de R\$ 281.095,84.

No Quadro 4, é apresentado o comparativo entre a quantitativo de diárias informado pelo ME e o quantitativo extraído pelo Órgão do Sistema DW SCDP.

Quadro 4 – Comparação entre a quantidade de diárias utilizadas pelo Ministério do Esporte nos exercícios de 2016 e 2017 informada pelo Órgão e a quantidade constante na extração realizada pelo mesmo do Sistema DW SCDP.

Período	Quantidade de diárias informadas pelo ME	Quantidade de diárias contida na extração realizada pelo ME do Sistema DW SCDP	Valor total das diárias informado pelo ME (R\$)	Valor total das diárias contido em extração realizada pelo ME do Sistema DW SCDP (R\$)
2016	4.987	5.583	2.208.590,30	2.457.344,75
2017 (até 31 de março)	661	695	268.167,10	281.095,84

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nas informações fornecidas pelo ME por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017.

Adicionalmente, registra-se que, em 10 de abril de 2017, foram extraídos do Portal ODP/CGU (plataforma de distribuição das informações produzidas pelo Observatório da Despesa Pública) os dados relativos aos gastos aferidos no exercício de 2016 pelo Ministério do Esporte, referentes à concessão de passagens aéreas. Assim, obteve-se o quantitativo de 1.685 viagens, que incluíram 2.829 trechos viajados, correspondentes a 112 trechos distintos, e que totalizaram um montante de R\$ 2.135.069,91 pago no referido exercício. Registra-se que a extração no mencionado Sistema inclui apenas as viagens encerradas e contendo trechos nacionais. Ademais, a quantidade de trechos viajados no segmento considera cada parcela da viagem, sendo assim é contabilizado um trecho, em caso de compra de passagem apenas de ida, ou dois trechos, no caso de compra de passagem de ida e de volta. O Quadro 5, em sequência, contém as informações gerais sobre os dados extraídos.

Quadro 5 – Viagens nacionais ocorridas no âmbito do Ministério do Esporte no exercício de 2016.

Quantidade de viagens nacionais ocorridas durante o exercício de 2016	Quantidade total de trechos viajados durante o exercício de 2016	Quantidade de trechos distintos viajados durante o exercício de 2016	Valor total dispendido com passagens aéreas nacionais no exercício de 2016 (R\$)
1.685	2.829	112	2.135.069,91

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base em dados extraídos do Portal ODP/CGU em 10 de abril de 2017.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Emissão e pagamento de passagens áreas no âmbito do Ministério do Esporte com preços 26,95% acima da média paga pela Administração Pública Federal.

Em análise às Propostas de Concessão de Diárias e Passagens (PCDP), cadastradas no SCDP, e emitidas pelo Ministério do Esporte durante o exercício de 2016, identificou-se que em 93,41% das viagens realizadas o pagamento das passagens aéreas ocorreu em valores acima da média dos valores pagos pela Administração Pública Federal. Adicionalmente, verificou-se que em 70,27% das viagens realizadas o pagamento das passagens aéreas ocorreu em valores, pelo menos, 40% acima da média dos valores pagos pela Administração Pública Federal.

A extração dos dados foi realizada por meio do Portal ODP/CGU em 10 de abril de 2017 e identificou-se o quantitativo de 1.685 viagens realizadas no âmbito do Ministério do Esporte no exercício de 2016.

Do total de viagens realizadas no mencionado exercício, verificou-se que os pagamentos referentes às passagens aéreas de 1.574 viagens foram realizados em valores que estavam acima da média nacional paga pela Administração Pública Federal para os respectivos trechos no mesmo período, correspondendo a 93,41% do total de viagens.

No que se refere ao aspecto financeiro, constatou-se que dos dispêndios atinentes a passagens aéreas, efetuados pelo Ministério do Esporte em 2016, que totalizaram o montante de R\$ 2.135.069,91, a quantia de R\$ 2.050.999,31 foi dispendida acima dos valores pagos por outros órgãos públicos no mesmo período de análise. Assim, aproximadamente 96,06% dos gastos efetuados pelo ME com passagens aéreas em 2016 foram provenientes de emissão e pagamentos acima do valor médio pago pela Administração Pública Federal.

Em relação aos trechos que tiveram passagens aéreas emitidas pelo Ministério do Esporte durante o exercício de 2016, em valores acima da média paga pela Administração Pública Federal, a título de exemplo, no Quadro 6, são apresentados os oito trechos (de um total de 112 trechos) em que ocorreu a maior quantidade de viagens. As viagens ocorridas nesses oito trechos correspondem a 79,94% do total de viagens realizadas e a 83,02% do valor total de passagens aéreas pagas pelo Ministério do Esporte no período.

Quadro 6 – Diferença entre a média de valores pagos na emissão de passagens aéreas pelo Ministério do Esporte e a média de valores pagos pela Administração Pública Federal, referentes aos oito trechos em que mais ocorreram viagens no âmbito do Órgão, no ano de 2016.

Descrição do trecho ¹ utilizado pelo ME	Quant. de viagens	Quant. de trechos	Valor médio pago pelo ME (R\$)	Valor médio nacional (R\$)	Diferença percentual dos gastos do ME em relação à média	Valor total pago pelo ME (R\$)
Brasília – Rio de Janeiro	873	1.556	803,01	565,37	42,03 %	1.249.477,59
Brasília – São Paulo	211	354	681,52	568,27	19,93 %	241.256,38
Rio de Janeiro – São Paulo	87	128	607,30	415,77	46,07 %	77.734,02
Brasília – Belo Horizonte	42	58	671,37	457,38	46,79 %	38.939,35

Descrição do trecho¹ utilizado pelo ME	Quant. de viagens	Quant. de trechos	Valor médio pago pelo ME (R\$)	Valor médio nacional (R\$)	Diferença percentual dos gastos do ME em relação à média	Valor total pago pelo ME (R\$)
Brasília - Campinas	38	67	673,22	534,25	26,01 %	45.105,84
Brasília – Curitiba	33	54	697,60	486,49	43,39 %	37.670,61
Brasília – Porto Alegre	33	52	1.133,00	1.059,10	6,98 %	58.916,19
Brasília - Fortaleza	30	44	534,81	591,20	-9,54 %	23.531,48
Totais dos oito trechos em que mais ocorreram viagens em 2016	1.347	2.313	-	-	-	1.772.631,46
Totais gerais dos 112 trechos em que ocorreram viagens em 2016	1.685	2.829	-	-	-	2.135.069,91

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base em dados extraídos do Portal ODP/CGU em 10 de abril de 2017.

1 - “Trecho” deve ser entendido como o percurso de ida ou ida e volta entre duas determinadas cidades, independente da origem e do destino. A quantidade de trechos viajados no segmento considera cada parcela da viagem, sendo assim, é contabilizado 1 trecho em caso de apenas ida ou 2 trechos no caso de ida e volta.

Do Quadro 6, destaca-se que dos oito trechos em que mais ocorreram viagens no âmbito do Ministério do Esporte, apenas no trecho Brasília - Fortaleza os preços praticados pelo Órgão não tiveram os valores de passagens aéreas pagas acima da média nacional. Assim, as viagens ocorridas nesses trechos exemplificados espelham a situação dos 112 trechos em que ocorreram viagens no exercício de 2016.

Verificou-se também que as passagens aéreas de 1.184 viagens foram pagas no valor de, pelo menos, 40% acima do valor da média paga pela Administração Pública Federal, correspondendo a aproximadamente 70,27% das passagens emitidas, em termos quantitativos.

Quanto ao aspecto financeiro, constatou-se que dos dispêndios atinentes a passagens aéreas, efetuados pelo ME em 2016, que totalizaram o montante de R\$ 2.135.069,91, a quantia de R\$ 1.584.280,92 foi dispendida em, pelo menos, 40% acima dos valores pagos por outros órgãos públicos no mesmo período de análise. Assim, aproximadamente 74,20% dos gastos efetuados pelo ME com passagens aéreas em 2016 foram, pelo menos, 40% acima do valor praticado pelos demais órgão da Administração Pública Federal.

Adicionalmente, registra-se que os painéis do tema “Diárias e Passagens” do Portal ODP/CGU permitem visualizar como os gastos do Órgão com passagens aéreas e diárias em determinado trecho foram realizados, em comparação com outros órgãos federais.

Nesse contexto, cotejaram-se os dados obtidos em pesquisa ao mencionado Portal, realizada em 20 de abril de 2017, e identificou-se que os gastos com passagens aéreas pelo Ministério do Esporte, durante o exercício de 2016, foram efetuados com valores acima dos valores médios consignados no ranking ODP, comparativamente a outros órgãos públicos federais, conforme consignado no Quadro 7 em sequência.

Quadro 7 – Ranking ODP, elaborado com base no comparativo de preços gastos pelo ME com passagens aéreas em relação a outros órgãos públicos federais, durante o exercício de 2016, por trecho.

Descrição do trecho ¹ utilizado pelo ME	Quant. de trechos	Média dos gastos do ME no trecho (R\$)	Média nacional no trecho (R\$)	Média de antecedência da emissão das passagens pelo ME (dias)	Valor total gasto pelo ME (R\$)	Economia Potencial ²	Posição no ranking ODP ³
Brasília - Rio de Janeiro	1.556	803,01	565,37	5,66	1.249.477,59	369.767,84	84º de 89
Brasília - São Paulo	354	681,52	568,27	5,78	241.256,38	40.090,50	58º de 68
Rio de Janeiro - São Paulo	128	607,30	415,77	4,04	77.734,02	24.515,84	29º de 30
Brasília - Belo Horizonte	58	671,37	457,38	4,65	38.939,35	12.411,42	42º de 42
Brasília - Campinas	67	673,22	534,25	5,92	45.105,84	9.310,99	22º de 24
Brasília - Curitiba	54	697,60	486,49	6,83	37.670,61	11.399,94	36º de 38
Brasília - Porto Alegre	52	1.133,00	1.059,10	4,36	58.916,19	3.842,80	42º de 58
TOTAL	2.269				1.749.099,98	471.339,33	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base em consulta ao Portal ODP/CGU, “Consultas/ Painéis Gerenciais/2016/Desempenho”, em 20 de abril de 2017.

1 - “Trecho” deve ser entendido como o percurso de ida ou ida e volta entre duas determinadas cidades, independente da origem e do destino. A quantidade de trechos viajados no segmento considera cada parcela da viagem, sendo assim, é contabilizado 1 trecho em caso de apenas ida ou 2 trechos no caso de ida e volta.

2 - Economia que o Órgão realizaria, caso tivesse comprado todas as passagens pelo valor da média nacional.

3 - O ranking classifica as médias dos gastos da menor para a maior.

Em análise ao Quadro 7, especialmente no que tange à última coluna à direita, constata-se que o ME está classificado como órgão que deteve a média de gastos afetos a passagens aéreas acima do preço médio praticado por outros órgãos da Administração Pública Federal, durante o exercício de 2016. A título de exemplo, no trecho Rio de Janeiro – São Paulo, o ME ficou na penúltima colocação do ranking ODP quanto à emissão de passagens aéreas registradas no SCDP; no que se refere ao trecho Brasília -Belo Horizonte o Ministério do Esporte ficou em último lugar no referido ranking. Dessa forma, dos órgãos públicos que emitiram passagens aéreas, em 2016, para os trechos registrados no Quadro apresentado, ratifica-se que o Ministério do Esporte é considerado um órgão que emitiu passagens aéreas com preços bem acima do valor médio comparativamente a outros órgãos públicos federais, situando-se entre as últimas posições do ranking do ODP em todos os sete trechos analisados no âmbito do Portal ODP.

Destaca-se ainda que, comparando-se os gastos médios do Ministério do Esporte, por trecho, com relação aos gastos médios nacionais aferidos pelos órgãos públicos federais, multiplicado pelo quantitativo de trechos viajados no período sob análise, diagnosticou-se

que, caso o ME tivesse seguido o padrão médio de aquisições, potencialmente teria sido economizado o montante de R\$ 471.339,33.

Assim, de acordo com os dados contidos no Portal ODP, da quantia total dispendida com passagens aéreas nos sete trechos analisados, que somaram o montante de R\$ 1.749.099,98, a quantia de R\$ 471.339,33 poderia ter sido economizada, o que representaria, aproximadamente, 26,95% de economia nos gastos efetuados com passagens aéreas em 2016.

Adicionalmente, ressalta-se que a observação dos valores pagos pelo Ministério do Esporte e pela Administração Pública em geral por passagens aéreas permite inferir que os valores praticados não costumam corresponder à economia de recursos públicos. As compras de passagens aéreas, quando efetuadas de forma antecipada, permitem a obtenção de valores bem inferiores aos da média paga pela Administração Pública em geral.

Dessa forma, o fato de o Ministério do Esporte pagar valores 26,95% acima do valor médio pago por outros órgãos federais representa significativa falta de otimização dos recursos públicos. Assim, passa-se a analisar as causas de o Órgão adquirir rotineiramente passagens aéreas por valores considerados elevados.

- a) **Descumprimento do prazo mínimo de antecedência de dez dias para reserva ou emissão de passagens aéreas em relação à data de partida em 97,56% das viagens, contrariando o que determina a Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015.**

A Instrução Normativa SLTI/MP nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, determina no § 1º e § 2º do seu art. 14 o seguinte:

"Art. 14. A unidade administrativa deverá efetuar procedimento de solicitação de proposta de afastamento por meio do SCDP.

§ 1º A solicitação da proposta de afastamento deverá ser realizada de forma a garantir que a reserva dos trechos ocorra com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista de partida.

§ 2º Nas situações em que não for possível realizar a reserva dos trechos, a emissão deverá observar a antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista de partida."

No entanto, a extração de dados realizada por meio do Portal ODP/CGU em 10 de abril de 2017 permitiu identificar que dentre as 1.685 viagens realizadas no âmbito do Ministério do Esporte no exercício de 2016, somente 41 viagens tiveram suas passagens reservadas ou emitidas pelo Órgão com prazo superior a 10 dias da data prevista de partida, conforme determina a referida Instrução Normativa. Assim, o restante das viagens, que corresponde a 97,56% das passagens adquiridas no âmbito da Pasta, em 2016, foram solicitadas/emitidas com menos de 10 dias de antecedência da data prevista de partida.

Nesse sentido, destaca-se a partir dos dados constantes no Quadro 7, em que se apresentam somente trechos em que o Ministério do Esporte encontra-se mal posicionado no ranking ODP, que em todos os sete trechos evidenciados a média de antecedência de compra de passagens foi inferior a sete dias.

Registra-se que por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017, a Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte destacou que teria ocorrido melhora na observância do prazo de solicitação das viagens no âmbito do ME, a partir do 2º trimestre de 2016 e apresentou informações extraídas do Portal ODP/CGU e transcritas no Quadro 8 em sequência.

Quadro 8 – Dados apresentados pelo Ministério do Esporte, relativos à antecedência na emissão de passagens no âmbito do Órgão no exercício de 2016.

Antecedência na emissão das passagens	1º Trimestre 2016	2º Trimestre 2016	3º Trimestre 2016	4º Trimestre 2016
Variação da média de antecedência no âmbito do ME	De 0,00 a 5,43 dias	De 4,00 a 7,56 dias	De 3,44 a 8,89 dias	De 4,70 a 6,36 dias
Média geral de antecedência no trimestre no âmbito do ME	2,38 dias	5,89 dias	5,79 dias	5,33 dias

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nos dados extraídos do Portal ODP/CGU pelo Ministério do Esporte e apresentados por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017.

No entanto, pela análise do quadro, verifica-se que a melhora apontada pelo Ministério do Esporte ainda ficou distante do patamar mínimo de 10 dias de prazo de antecedência para solicitação de viagens, estabelecido pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015. Ademais, a partir do 3º trimestre de 2016, o mencionado prazo passou a apresentar queda.

Ressalta-se ainda que, por meio do Ofício nº 51/2017/SECEX-ME-SEI, de 18 de maio de 2017, a Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte informou que nos exercícios de 2016 e de 2017 não houve casos em que as autoridades responsáveis das unidades do Órgão não acataram as justificativas apresentadas para solicitação de afastamentos a serviço fora do prazo de 10 dias da data prevista de partida da respectiva viagem.

Destaca-se que a Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015 autoriza exceção quando não cumprida antecedência mínima de 10 dias da data da viagem:

“Art. 18. Caberá ao proponente autorizar o afastamento.

§ 1º Deverá a autoridade máxima dos órgãos ou entidades autorizar o afastamento nos casos abaixo:

I - em prazo inferior ao estabelecido nos §§ 1º e 2º do art. 14 desta Instrução Normativa, desde que devidamente formalizada a justificativa que comprove a inviabilidade de seu efetivo cumprimento.”

No entanto, deverá a autoridade máxima do órgão, podendo esta delegar competência, autorizar o afastamento nos casos em que não for cumprida a antecedência de 10 dias da data da viagem, desde que devidamente formalizada a justificativa que comprove a inviabilidade de seu efetivo cumprimento.

Conforme registrado anteriormente, por meio da Portaria ME nº 109, de 17 de agosto de 2016, foi subdelegada competência para autorizar os afastamentos em que a reserva ou emissão de passagens ocorrer com antecedência menor que dez dias da data prevista para partida aos Secretários Nacionais e ao Chefe de Gabinete do Ministro do Esporte.

Ocorre que a inviabilidade de cumprimento do prazo estabelecido deveria ser exceção, e não a regra, como se identifica que vem acontecendo no âmbito do Ministério do Esporte. Assim, em que pese essa prática tenha ocorrido em 97,56% das viagens durante o exercício

de 2016, o Ministério do Esporte julgou que todos os casos foram devidamente justificados, no entanto, sem que fossem apresentadas análises a essas justificativas excepcionais.

Dessa forma, diante da aprovação de 100% das viagens em que não foi respeitado o prazo mínimo de dez dias para reserva ou emissão das passagens em relação à data de partida e diante do cenário de que em apenas 2,44% das viagens esse prazo é cumprido, não se identifica que a autoridade máxima do Órgão, tampouco as autoridades responsáveis pela aprovação das SCDP, estejam realizando ações para que o Ministério passe a efetuar planejamento antecipado das viagens de forma a cumprir o que determina a Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015, e, consequentemente, obter economia significativa de recursos públicos, conforme possibilidade anteriormente demonstrada.

b) Inexistência de cronograma estipulando prazos máximos para as etapas de análise das solicitações de viagens.

Durante o período de campo da Auditoria Anual de Contas em 2017, referente ao exercício de 2016, no âmbito da execução de procedimento relacionado à análise da gestão de recursos humanos do Ministério do Esporte e para fins de verificação quanto à força de trabalho do Órgão, foram realizadas visitas às suas unidades administrativas.

Nesse contexto, em 12 de maio de 2017, a equipe de auditoria realizou visita à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organização (CGPEO), unidade à qual pertence a Divisão de Diárias e Passagens (DIDIP), ocasião em que a equipe foi recebida pela então Coordenadora-Geral da Unidade.

Durante a visita, ao discorrer sobre o trabalho realizado pelos servidores no âmbito da Coordenação, a Coordenadora-Geral à época ratificou que o prazo de antecedência mínimo de dez dias para emissão das passagens aéreas no Ministério do Esporte não costumava ser cumprido.

Adicionalmente, a Coordenadora-Geral informou que mesmo em casos em que a solicitação de afastamento pelo servidor ocorria em tempo suficiente para garantir que a reserva dos trechos da viagem ocorresse com antecedência mínima de dez dias da data prevista de partida, acontecia de o processo de aprovação de viagem não ser analisado em tempo suficiente para que as passagens fossem emitidas com a devida antecedência.

Dessa forma, identificou-se que a inexistência de um cronograma estipulando prazos máximos para as etapas de análise das solicitações de viagens também seria fator determinante para que a emissão e o pagamento de passagens áreas no âmbito do Ministério do Esporte ocorra próximo da data de partida e com preços acima da média paga pela Administração Pública Federal.

Causa

Descumprimento do prazo mínimo de antecedência de dez dias para solicitação da reserva ou emissão de passagens aéreas em relação à viagem, contrariando o que determina a Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015.

Aprovação pela Autoridade Superior de 100% das viagens em que não foi respeitado o prazo mínimo de dez dias para reserva ou emissão das passagens em relação à data de partida, sendo que esse descumprimento de prazo ocorreu em 97,56% das viagens realizadas no exercício de 2016, bem como falta de embasamento em análises descriptivas que contivessem critérios objetivos de análise quanto à excepcionalidade da aprovação das viagens.

Inexistência de cronograma estipulando prazos máximos para as etapas de análise das solicitações de viagens.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado em 05 de abril de 2018, por meio do Ofício nº 6.612/2018/CGESC-Esporte/CGESC/DS II/SFC-CGU, o gestor se manifestou por meio do Ofício nº 238/2018/SECEX-ME - SEI, de 07 de maio de 2018, o qual remeteu à Nota Informativa nº 1/2018/DGI/SECEX, de 07 de maio de 2018, e ao Memorando-Circular nº 22/2018/DGI/SECEX –SEI, de 24 de abril de 2018, cujos conteúdos são transcritos em sequência.

Nota Informativa nº 1/2018/DGI/SECEX:

“II – Informações:

- 3. O trabalho de auditoria relacionado à concessão de diárias e passagens teve como abrangência o período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de março de 2017.*
- 4. Preliminarmente, é mister lembrar que o ano de 2016 foi marcado pela realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, conforme consta no quadro 7 do relatório, e dos 2.269 trechos viajados 1.556 foram Brasília-Rio de Janeiro, ou seja, quase 70%. Tal tendência se justifica pela necessidade de concentração de esforços para a adequada preparação e realização do megaevento esportivo.*
- 4.1. Registre-se ainda, que as reuniões mensais do Conselho Nacional do Esporte - CNE, colegiado de deliberação, normatização e assessoria ao Ministro do Esporte no desenvolvimento de políticas, também ocorrem no escritório de representação do Ministério no Rio de Janeiro e da Autoridade Pública de Governança do Futebol – APFUT, a partir de março de 2017, trimestralmente.*
- 5. Outro tema que tem sido citado são as tratativas relacionadas à gestão sustentável do Legado Olímpico, envolvendo a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, a Caixa Econômica Federal e a AGLO.*
- 6. Por fim, considerando a competência do Ministério do Esporte em fomentar políticas públicas em seu âmbito de atuação, levando os seus dirigentes a se submeter à agenda esportiva, que é intensa nos finais de semana, em horários fora do expediente habitual e em dias considerados não úteis.*

7. Informa-se que este Departamento está finalizando proposta de regulamentação com vistas ao aprimoramento da gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte, a qual será oportunamente apresentada a essa Coordenação Geral de Auditoria/CGU.

8. Com relação ao Contrato nº 04/2016, firmado com a empresa Trips Passagens e Turismo, este Departamento está formalizando a adesão à Ata de Registro de Preços – 01/2017 com a empresa VOETUR, o que permitiria a rescisão contratual.

III – Conclusão:

9. Entende-se que a proposta de regulamentação, em relação aos prazos e aos critérios de análise, deverá melhorar a gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte, sendo acompanhados os resultados para análise de sua eficácia e caso necessário, possíveis ajustes e alterações.”

Memorando-Circular nº 22/2018/DGI/SECEX –SEI:

“Assunto: Prazo mínimo de antecedência de dez dias para reserva e emissão de passagem.

1. Trata-se da obrigação do Departamento de Gestão Interna de zelar pelo cumprimento do prazo mínimo de antecedência de 10 (dez) para emissão de passagens, exigência prevista no art. 14 da Instrução Normativa SLTI n 03/2015, que estabelece que a solicitação de viagem deverá ser realizada de forma a garantir que a reserva dos trechos, ou, em sua impossibilidade, a emissão da passagem, ocorra com antecedência mínima de 10 dias da data prevista de partida, que vem sendo objeto de reiterados apontamentos do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

2. Tendo em vista a garantia da economicidade na compra de passagens aéreas, com a priorização sempre da menor tarifa, desde que assegurada a condição laborativa do servidor ou dos demais beneficiários, reitero a obrigatoriedade da observância de prazos que possam garantir a efetiva aquisição de passagens aéreas pela Divisão de Diárias e Passagens dentro de tais parâmetros, com vistas a assegurar que a análise, a reserva e a confirmação dos trechos por meio da aprovação do ordenador de despesas ocorram com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista para o início da viagem, salvo circunstância, devidamente comprovada, que inviabilize seu cumprimento, sob o risco da solicitação de viagem não ser processada.

3. Ademais, é oportuno registrar o dever funcional do solicitante atentar sobre a necessidade de estabelecer prazos razoáveis para que as autoridades responsáveis pela aprovação das SCDP possam efetivar a análise, dentro de suas atribuições que por certo vão além de tal competência, possibilitando, friso, gerar economia significativa de recursos públicos com a aquisição de forma antecipada.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o gestor destacou que o período da abrangência da auditoria foi de 01 de janeiro de 2016 a 31 de março de 2017, reiterando que o ano de 2016 foi marcado pela realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, o que demandou que quase 70% das viagens fossem realizadas no âmbito do ME fossem para a cidade do Rio de Janeiro/RJ. Reiterou também a realização de reuniões envolvendo servidores do ME que ocorrem regularmente naquela cidade. Informou ainda as tratativas relacionadas à gestão sustentável do Legado Olímpico, envolvendo a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, a Caixa Econômica Federal e a Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO). Voltou a citar ainda sua competência em fomentar políticas públicas, o que leva seus dirigentes a se submeter à agenda esportiva, que é intensa nos finais de semana.

Como providência aos fatos apontados, informou que está finalizando proposta de regulamentação com vistas ao aprimoramento da gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte, a qual será oportunamente apresentada à CGU. Apresentou também Memorando-Circular que foi direcionado às suas unidades administrativas, o qual alerta que para ocorrer a devida economicidade na compra de passagens aéreas é obrigatória a observância de prazos que possam assegurar que a análise, a reserva e a confirmação dos trechos por meio da aprovação do ordenador de despesas ocorram com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista para o início da viagem, salvo circunstância, devidamente comprovada, que inviabilize seu cumprimento, sob o risco da solicitação de viagem não ser processada.

Destaca-se que as informações apresentadas vão ao encontro das manifestações do gestor ocorridas durante a auditoria e relatadas anteriormente. No entanto, as mesmas não justificam que o pagamento de passagens áreas pelo Ministério do Esporte tenha ocorrido com preços 26,95% acima da média paga pela Administração Pública Federal no exercício de 2016. Nesse sentido, o fato de a maior parte das viagens durante o exercício de 2016, no âmbito do ME, terem como destino o Rio de Janeiro e o gasto médio para o trecho Brasília-Rio de Janeiro, ter sido bem acima da média paga pela Administração Pública Federal (42,03%), contribuiu significativamente para que o ME ocupasse as últimas posições no ranking do ODP. Considerando apenas esse trecho, se o Ministério tivesse seguido o padrão médio de aquisições de passagens, potencialmente teria economizado R\$ 369.767,84.

Em relação às providências informadas, não houve previsão de data para a apresentação de proposta de regulamentação visando o aprimoramento da gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito do ME. No que se refere à comunicação realizada às unidades administrativas do ME, em que pese tenha sido alertado pela necessidade da observância de prazos que garantam a emissão de passagens aéreas com antecedências de dez dias, para que consequentemente ocorra a economicidade, ainda não houve definição e formalização de qual seriam esses prazos, o que impossibilita a avaliação objetiva do cumprimento ou não desses prazos por parte das unidades do Órgão.

Dessa forma, serão monitoradas as providências que efetivamente forem adotadas no sentido de formalizar prazo mínimo de antecedência em relação à data prevista de partida da viagem para solicitação de afastamento por servidor e para análise dessa solicitação, bem como das providências no sentido de estabelecer critérios objetivos de análise para

aprovação das viagens cujas passagens forem reservadas ou emitidas, excepcionalmente, em prazo inferior a dez dias da data de partida da viagem.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar um prazo mínimo de antecedência em relação à data prevista de partida da viagem para solicitação de afastamento por servidor, e para análise dessa solicitação, de forma a garantir que a reserva dos trechos ocorra com antecedência mínima de dez dias da data prevista para a partida.

Recomendação 2: Estabelecer e formalizar critérios objetivos de análise para aprovação ou não das justificativas para viagens cujas passagens forem reservadas ou emitidas em prazo inferior a dez dias da data de partida da viagem, considerando que o descumprimento do prazo estabelecido pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015 deve ser exceção e não regra, e plenamente justificado, com vistas à economia de recursos públicos.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Motivação insuficiente para realização de viagens no âmbito do Ministério do Esporte, no que se refere ao elevado número de viagens realizadas por determinados servidores, à elevada ocorrência de viagens em finais de semana realizadas por servidores para o seu estado de origem e à falta de demonstração de vinculação com atividades do órgão para realização de viagens.

Em consultas realizadas ao Portal Observatório da Despesa Pública (ODP) da CGU e ao SCDP do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), identificou-se um elevado número de viagens realizadas por determinados servidores em relação ao número de dias possíveis de serem trabalhados no mesmo período; o elevado número de viagens em que servidores permaneceram em seu estado de origem nos finais de semana e a realização de viagens cuja motivação apresentada se mostrou genérica e insuficiente.

- a) **Elevado número de viagens realizadas por determinados servidores em relação ao número de dias possíveis de serem por eles trabalhados no mesmo período, o que não configura o caráter eventual ou transitório das viagens.**

Por meio da consulta ao Portal ODP/CGU, realizada em 10 de abril de 2017, constatou-se que 419 servidores viajaram pelo Ministério do Esporte durante o exercício de 2016 e juntos receberam 5.107,5 diárias. Destes, destacaram-se seis servidores que juntos receberam 651,5 diárias. No entanto, as diárias recebidas por estes seis servidores não configuraram caráter eventual ou transitório, conforme demonstrado no Quadro 9 em sequência.

Quadro 9 – Detalhamento das diárias concedidas a servidores do ME, durante o exercício de 2016, de forma não eventual ou transitória.

CPF do Proposto (nº)	Quant. de diárias pagas	Valor total das diárias pagas (R\$)	Quant. de viagens pagas	Valor total das Passagens Pagas (R\$)	Quant. de diárias pagas /Quant. total de dias possíveis de serem trabalhados (%) [A]	Quant. de diárias pagas /Quant. de dias úteis possíveis de serem trabalhados (%) [B]
***.273.657-**	128,5	41.730,65	24	45.041,12	128,5/336 = 38,24	128,5/232 = 55,39
***.491.941-**	126	35.465,45	17	17.682,46	126/336 = 37,5	126/232 = 54,31
***.018.941-**	103	39.586,28	18	29.505,11	103/336 = 30,65	103/232 = 44,40
***.766.507-**	119	67.725,39	25	75.622,54	119/223 = 53,36	119/156 = 76,28
***.014.667-**	89	48.024,14	14	42.240,65	89/198 = 44,95	89/137 = 64,97
***.279.128-**	86	43.858,15	21	58.769,55	86/184 = 46,74	86/127 = 67,72
TOTAL	651,5	276.390,06	119	268.861,43		

Fonte: Extração realizada em 10 de abril de 2017 do Portal Observatório da Despesa Pública (ODP), na trilha “Gerencial de Servidores, por órgão”, contida no Tema “Sistema de Concessão de Diárias e Passagens”.

Destaca-se do Quadro 9 que os seis servidores listados permaneceram em viagem e recebendo diárias, durante o exercício de 2016, por um elevado número de dias quando comparado ao período de tempo que os mesmos estiveram em exercício no Ministério do Esporte, como mostram os percentuais das colunas [A] e [B].

Para o cálculo dos dias possíveis de serem trabalhados da coluna [A], foram considerados os 366 dias do exercício de 2016 e descontados os trinta dias corridos de férias a que o servidor tem direito anualmente, resultando em 336 dias. Para o cálculo dos dias úteis possíveis de serem trabalhados da coluna [B], foram considerados os 254 dias úteis do exercício de 2016 e descontados os 22 dias úteis correspondentes ao período de férias anuais, resultando em 232 dias úteis. Em relação aos três últimos servidores listados, tratam-se de agentes que foram nomeados no Ministério do Esporte no decorrer do exercício de 2016, portanto, nesses casos, a quantidade de dias possíveis de serem trabalhados foi contada a partir da data de suas nomeações (considerando que o servidor entrou em exercício na mesma data de sua nomeação), até o final do exercício.

Observa-se, assim, que os servidores em questão receberam diárias de 44,4 a até 76,28% dos dias úteis de trabalho, ou seja, os servidores desempenharam suas funções nas dependências da sua lotação em 55,6 até apenas 23,72% dos dias úteis (conforme coluna [B]).

As justificativas para os percentuais apresentados no Quadro 9, foram apresentadas pela Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 127/2017/SECEX-ME – SEI, de 16 de junho de 2017, e por meio do Ofício nº 153/2017/SECEX-ME – SEI, de 23 de junho de 2017.

Nesse sentido, em relação ao servidor de CPF nº ***.491.941-**, foi informado que a natureza dos trabalhos realizados pelo mesmo, relacionados aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, justificariam os dias de afastamento da Sede do Ministério do Esporte no exercício de 2016. Em relação à servidora de CPF nº ***.018.941-**, foram listadas as atribuições do cargo, também relacionadas à realização do evento esportivo, e

informado que nos seis meses após o evento, a servidora viajou uma única vez pelo Ministério do Esporte. No que se refere ao servidor de CPF nº ***.014.667-**, também foi justificada a quantidade de viagens realizadas pela relação das atribuições de seu cargo com a realização dos Jogos. Quanto aos servidores de CPF nº ***.273.657-**, nº ***.766.507-** e nº ***.279.128-**, foram apresentadas as atribuições gerais de seus cargos e informado que a quantidade de viagens está relacionada não somente às grandes competições esportivas, mas à implantação de políticas públicas de Esporte, à necessidade de cumprimento de extensa agenda no escritório de representação do ME no Rio de Janeiro, bem como à administração do legado olímpico esportivo.

No entanto, em que pese a maioria das justificativas apresentadas pelo Ministério do Esporte para o número elevado de viagens por servidores estivesse atrelada à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, verificou-se que, após a realização do evento, o número de viagens realizado por determinados servidores se manteve elevado. Assim, com base nas informações fornecidas pelo Ministério do Esporte, por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017, que apresentam os quantitativos totais de passagens aéreas e de diárias emitidas nos exercícios de 2016 e de 2017 no âmbito do Órgão, e que teriam sido extraídas do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens; constatou-se que alguns servidores do Ministério do Esporte continuaram a receber, durante o período de 01 de outubro de 2016 a 31 de março de 2017, diárias que não configuraram caráter eventual ou transitório, conforme Quadro 10 em sequência.

Quadro 10 – Detalhamento das diárias concedidas a servidores do ME, no período de 01 de outubro de 2016 a 31 de março de 2017, de forma não eventual ou transitória.

CPF do Proposto (nº)	Quant. de diárias pagas	Valor total das diárias pagas (R\$)	Quant. de viagens pagas	Valor total das Passagens Pagas (R\$)	Quant. de diárias pagas /Quant. total de dias possíveis de serem trabalhados (%) [A]	Quant. de diárias pagas /Quant. de dias úteis possíveis de serem trabalhados (%) [B]
***.766.507-**	82	39.159,60	23	54.448,81	82/167=49,10	82/116=64,57
***.279.128-**	75,5	43.700,99	21	64.758,60	75,5/167=45,21	75,5/116=59,45
***.115.577-**	75	19.543,44	14	19.834,11	75/167=44,91	75/116=59,06
***.211.197-**	68,5	45.751,84	21	30.830,85	68,5/167=41,02	68,5/116=53,94
***.101.947-**	45	11.140,06	20	28.131,19	45/167=26,95	45/116=35,43
***.640.457-**	41,5	17.566,31	20	42.101,34	41,5/167=24,85	41,5/116=32,68
Total	387,5	176.862,20	119	240.104,90		

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nas informações fornecidas pelo ME por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017.

Destaca-se do Quadro 10 que os seis servidores listados permaneceram em viagem e recebendo diárias, entre 01 de outubro de 2016 a 31 de março de 2017, por um elevado número de dias quando comparado ao período de tempo que os mesmos estiveram em exercício no Ministério do Esporte, como mostram os percentuais das colunas [A] e [B]. Em relação aos dias úteis possíveis de serem trabalhados no período, os quatro primeiros servidores da lista permaneceram mais da metade desses dias recebendo diárias.

Analogamente ao ocorrido com os dados do Quadro 9, para o cálculo dos dias possíveis de serem trabalhados da coluna [A] do Quadro 10, foram considerados os 182 dias do período de seis meses ao que o Quadro se refere (01 de outubro de 2016 a 31 de março de 2017) e descontados os 15 dias corridos de férias proporcionais a que o servidor teria direito em seis meses, resultando em 167 dias. Para o cálculo dos dias úteis possíveis de serem trabalhados da coluna [B], foram considerados os 127 dias úteis do período e descontados os 11 dias úteis correspondentes ao período de férias, resultando em 116 dias úteis. Os seis servidores listados passaram todo o período analisado em exercício no Ministério do Esporte.

Dessa forma, considerando que nos seis meses subsequentes à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, permaneceu a ocorrência de viagens de determinados servidores do Ministério do Esporte em número consideravelmente elevado, não é possível inferir que a realização do evento justificasse essa prática. Ademais, a necessidade da implantação de políticas públicas de Esporte e de cumprimento de agenda no escritório de representação do ME no Rio de Janeiro não justifica que servidores passem mais tempo naquele estado que em seu local de lotação; caso contrário, poderia ser mais viável para a Administração, tanto administrativa quanto economicamente, que tais servidores fossem lotados no Estado do Rio de Janeiro. Registra-se que não foi apresentada análise dessa possibilidade pelo Ministério do Esporte.

b) Elevado número de viagens realizadas por servidores para seu estado de origem com permanência no local de destino em finais de semana.

Por meio de extração de dados do SCDP/MP, realizada em 13 de abril de 2017, constatou-se que alguns servidores do Ministério do Esporte, durante o exercício de 2016 e o mês de janeiro de 2017, participaram de um elevado número de viagens para seu estado de origem, ao mesmo tempo que permaneceram no local de destino em finais de semana. O Quadro 11 apresenta em sequência os servidores que mais participaram de viagens nesse contexto, proporcionalmente ao período de tempo em que permaneceram em exercício no Ministério do Esporte.

Quadro 11 – Informações sobre viagens realizadas por servidores para seu estado de origem em que permaneceram no local de destino em finais de semana, durante o exercício de 2016 e janeiro de 2017.

CPF do Proposto (nº)	Quant. de viagens para o estado de origem em que permaneceram nos finais de semana	Valor total das Diárias Pagas durante toda a viagem (R\$)	Valor total das Passagens Pagas (R\$)	Quant. de viagens realizadas/Quant. total de finais de semana no período em que o servidor esteve em exercício (%)
***.640.457-**	25	24.875,30	23.852,00	25/32 = 78,12
***.547.917-**	24	27.695,11	11.270,35 ¹	24/34 = 70,59
***.163.937-**	18	14.934,64	27.164,75 ²	18/30 = 60,0
***.251.797-**	18	14.494,62	12.055,50 ³	18/30 = 60,0
***.766.507-**	19	20.684,08	36.007,10	19/35 = 54,29
***.187.187-**	18	21.199,89	15.672,15 ⁴	18/36 = 50,0
TOTAL	651,5	71.313,23	90.899,50	

Fonte: Extração do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, realizada em 13 de abril de 2017.

1 – O servidor recebeu diárias em três viagens, todas ocorridas durante o período de realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016, que inclusive detinham valores majorados em 150% para os deslocamentos ao Rio de Janeiro/RJ no período dos grandes eventos, o que foi estabelecido por meio do Decreto nº 8.808, de 15 de julho de 2016.

2 – O servidor recebeu diárias em quatro viagens, sendo que aproximadamente 95% dos valores de diárias recebidas pelo mesmo corresponderam a viagens ocorridas durante o período de realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

3 – O servidor recebeu diárias em uma viagem, ocorrida durante o período de realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

4 - O servidor recebeu diárias em três viagens, todas ocorridas durante o período de realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

Destaca-se do Quadro 12 que os seis servidores listados permaneceram em viagem pelo Ministério do Esporte em metade ou mais dos finais de semana ocorridos no período de tempo em que estiveram em exercício no Órgão. O destino dessas viagens foi a cidade do Rio de Janeiro, que coincide com o Estado de origem desses servidores.

Ressalta-se ainda que a duração de determinadas viagens se estendeu por mais de um final de semana, motivo pelo qual o percentual apresentado na última coluna do Quadro anterior seria, efetivamente, ainda mais elevado, caso não tivesse sido considerado no cálculo a permanência de apenas um final de semana por viagem.

Por meio do Ofício nº 127/2017/SECEX-ME – SEI, de 16 de junho de 2017, e por meio do Ofício nº 153/2017/SECEX-ME – SEI, de 23 de junho de 2017, a Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte apresentou justificativas para a ocorrência de viagens em finais de semana para o Estado de origem de servidores.

Nesse sentido, o gestor informou que os principais eventos e as Entidades do Esporte institucionalizado se concentram no eixo Rio de Janeiro – São Paulo; reiterou que o Órgão mantém escritório de representação no Rio de Janeiro, onde há frequente expediente do corpo dirigente; informou também que com a finalização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, passou a haver a necessidade de administração do legado, em especial quanto ao uso das instalações olímpicas; informou ainda que diversos eventos do mundo do esporte que requerem a representação institucional do Ministério ocorrem em horário fora do expediente e em dias não úteis; e por fim, informou que, os servidores que, eventualmente, se deslocam a serviço para sua cidade de origem, e esse deslocamento é conjugado com final de semana, pró-ativamente abdicam das respectivas diárias, quando a agenda a cumprir terá continuidade apenas na segunda-feira, e que a dispensa de diárias, nesse contexto, prestigia o princípio da economicidade.

Em relação às justificativas apresentadas, ressalta-se que a quantidade de eventos esportivos ocorridos em finais de semana, que envolveram a participação de representantes do Ministério do Esporte e foram apresentados como motivação para os respectivos afastamentos não correspondem à totalidade de finais de semana em que esses servidores permaneceram em viagem a serviço.

No que se refere ao fato de os servidores abdicarem das diárias nos finais de semana, isso somente poderia ser considerado economia de recursos públicos nos casos em que o servidor tivesse agenda de trabalho a cumprir no local de destino da viagem, tanto na sexta-feira quanto na segunda-feira, o que evitaria a ocorrência de duas viagens. Já nos casos em que não houve agenda de trabalho no final de semana e na segunda-feira e o retorno da

viagem ocorreu no domingo ou na segunda-feira, há potencial aumento significativo de custos das passagens, em relação ao custo que incorreria caso a volta tivesse ocorrido antes do final de semana.

c) Motivações insuficientes para realização de viagens de servidores do Ministério do Esporte.

Por meio da consulta ao Portal Observatório da Despesa Pública (ODP), realizada em 10 de abril de 2017, e por meio de consultas ao SCDP, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), realizadas em maio de 2017, verificaram-se fatos e/ou possíveis falhas atreladas às Propostas de Concessão de Diárias e Passagens Cadastradas (PCDP) emitidas pelo Ministério do Esporte durante o exercício de 2016 e início do exercício de 2017, relacionados principalmente à motivação apresentada para as viagens aéreas.

Destacaram-se incongruências relacionadas à falta de demonstração de interesse público nas agendas de viagens; à ocorrência de apresentação de motivações para viagens de forma genérica; à falta de apresentação de Relatório de Viagem ou à apresentação de Relatório que não detalha as atividades realizadas; e à falta de demonstração das razões para que as passagens compradas não configurassem a tarifa mais econômica entre aquelas constantes na respectiva cotação de preços.

As justificativas para as mencionadas incongruências também foram apresentadas pela Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 127/2017/SECEX-ME – SEI, de 16 de junho de 2017, e por meio do Ofício nº 153/2017/SECEX-ME – SEI, de 23 de junho de 2017.

No entanto, houve casos em que as justificativas foram apresentadas novamente de forma genérica, sem que fosse informada individualmente a motivação para a realização de cada viagem. Este fato ocorreu especialmente em casos em que já havia se identificado que as motivações constantes no SCDP tinham sido elaboradas de forma genérica. No Quadro 12, em sequência, são apresentados casos em que as motivações para viagens permaneceram sem o devido detalhamento.

Quadro 12 – Demonstrativo de insuficiência na motivação de viagens, por PCDP, em relação a passagens e/ou diárias emitidas, durante os exercícios de 2016 e cujas justificativas posteriormente apresentadas pelo Ministério do Esporte se mostraram genéricas e insuficientes.

PCDP (nº/ano)	Motivo da viagem, conforme consta do SCDP e do ODP	Fatos e/ou falhas detectados pela equipe de auditoria	Justificativa apresentada pelo Ministério do Esporte
000156/16	Prestigiar aulão de MMA e Muay Thai da família furacão.	A base normativa, o interesse público e os resultados pretendidos e alcançados pelo ME, que motivaram o pagamento de diárias e de adicional de deslocamento relacionado à viagem em tela, não foram demonstrados.	Na condição de Chefe da então representação do Ministério em São Paulo, o beneficiário, além de apoiar a atividade de representação institucional do Ministério no Estado, dedicou-se ao acompanhamento de vários eventos de lutas e artes marciais em geral, mirando o desenvolvimento dessas modalidades em projetos
000346/16	Campeonato Paulista boxe olímpico infantil e cadete organizado pela Febesp (Federação de Boxe do Estado de São Paulo), onde atletas do C.T. Shark Man irão participar das lutas.		
000402/16	Convite para participar de uma aula de defesa pessoal a ser		

PCDP (nº/ano)	Motivo da viagem, conforme consta do SCDP e do ODP	Fatos e/ou falhas detectados pela equipe de auditoria	Justificativa apresentada pelo Ministério do Esporte
	realizada na sede da Academia Furacão.		sociais para jovens, nos termos do Regimento Interno do Ministério à época, que previa, como competência da representação estadual, a articulação com outras entidades e o fornecimento de subsídios para a formulação de programas, projetos e ações. O mencionado Chefe foi exonerado em 13/04/2016.
000403/16	O circuito ABC de <i>Jiu Jitsu</i> tem a honra de convidar para a cerimônia de abertura da mesma.		
000458/16	Prestigiar a graduação dos alunos de Muay Thai.		
000494/16	Acompanhar o segundo jogo entre Mogi x Vitória válido pelas oitavas de final dos <i>playoffs</i> do NBB caixa 2015-16.		Inexistência de dados adicionais.

Fonte: Consultas ao Sistema SCDP/MP, realizadas em maio de 2017, extração de dados do Sistema ODP/CGU, realizada em 10 de abril de 2017, respostas apresentadas pelo ME por meio do Ofício nº 127/2017/SECEX-ME – SEI, de 16 de junho de 2017, e por meio do Ofício nº 153/2017/SECEX-ME – SEI, de 23 de junho de 2017.

Em que pesem as falhas demonstradas no Quadro 12 estejam todas relacionadas à falta de demonstração de interesse público nas agendas das viagens, a motivação e os resultados pretendidos e alcançados em cada viagem deveriam ser demonstrados de forma individual pelo Ministério do Esporte. Nesse sentido, em relação às cinco primeiras prestações de contas listadas, não é possível inferir que a competência de articular com entidades e de formular programas, projetos e ações, justifiquem o interesse público na participação em cinco eventos distintos. Tampouco a justificativa apresentada mostra os resultados pretendidos e alcançados em cada viagem realizada. Em relação à Prestação de Contas nº 000494/2016, não foram apresentadas justificativas, pelo Ministério do Esporte, referente ao interesse público do evento e aos resultados pretendidos e alcançados com a participação do servidor.

Causa

Insuficiência de planejamento das viagens realizadas no âmbito do Ministério do Esporte, bem como insuficiência de análises, pelos responsáveis, das solicitações de afastamentos, de forma a avaliar quais viagens efetivamente vão ao encontro da necessidade da Administração.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado em 05 de abril de 2018, por meio do Ofício nº 6.612/2018/CGESC-Esporte/GEEESC/DS II/SFC-CGU, o gestor se manifestou por meio do Ofício nº 238/2018/SECEX-ME - SEI, de 07 de maio de 2018, o qual remeteu à Nota Informativa nº 1/2018/DGI/SECEX, de 07 de maio de 2018, e ao

Memorando-Circular nº 22/2018/DGI/SECEX –SEI, de 24 de abril de 2018, cujos conteúdos são transcritos em sequência.

Nota Informativa nº 1/2018/DGI/SECEX:

"II – Informações:

- 3. O trabalho de auditoria relacionado à concessão de diárias e passagens teve como abrangência o período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de março de 2017.*
- 4. Preliminarmente, é mister lembrar que o ano de 2016 foi marcado pela realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, conforme consta no quadro 7 do relatório, e dos 2.269 trechos viajados 1.556 foram Brasília-Rio de Janeiro, ou seja, quase 70%. Tal tendência se justifica pela necessidade de concentração de esforços para a adequada preparação e realização do megaevento esportivo.*
- 4.1. Registre-se ainda, que as reuniões mensais do Conselho Nacional do Esporte - CNE, colegiado de deliberação, normatização e assessoria ao Ministro do Esporte no desenvolvimento de políticas, também ocorrem no escritório de representação do Ministério no Rio de Janeiro e da Autoridade Pública de Governança do Futebol – APFUT, a partir de março de 2017, trimestralmente.*
- 5. Outro tema que tem sido citado são as tratativas relacionadas à gestão sustentável do Legado Olímpico, envolvendo a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, a Caixa Econômica Federal e a AGLO.*
- 6. Por fim, considerando a competência do Ministério do Esporte em fomentar políticas públicas em seu âmbito de atuação, levando os seus dirigentes a se submeter à agenda esportiva, que é intensa nos finais de semana, em horários fora do expediente habitual e em dias considerados não úteis.*
- 7. Informa-se que este Departamento está finalizando proposta de regulamentação com vistas ao aprimoramento da gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte, a qual será oportunamente apresentada a essa Coordenação Geral de Auditoria/CGU.*
- 8. Com relação ao Contrato nº 04/2016, firmado com a empresa Trips Passagens e Turismo, este Departamento está formalizando a adesão à Ata de Registro de Preços – 01/2017 com a empresa VOETUR, o que permitiria a rescisão contratual.*

"III – Conclusão:

- 9. Entende-se que a proposta de regulamentação, em relação aos prazos e aos critérios de análise, deverá melhorar a gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte, sendo acompanhados os resultados para análise de sua eficácia e caso necessário, possíveis ajustes e alterações.*

- 10. Encaminho à Assessoria Especial de Controle Interno, conforme orientado na Portaria nº 108 de 12/04/2017.”*

Memorando-Circular nº 22/2018/DGI/SECEX –SEI:

“Assunto: Prazo mínimo de antecedência de dez dias para reserva e emissão de passagem.

- 1. Trata-se da obrigação do Departamento de Gestão Interna de zelar pelo cumprimento do prazo mínimo de antecedência de 10 (dez) para emissão de passagens, exigência prevista no art. 14 da Instrução Normativa SLTI n 03/2015, que estabelece que a solicitação de viagem deverá ser realizada de forma a garantir que a reserva dos trechos, ou, em sua impossibilidade, a emissão da passagem, ocorra com antecedência mínima de 10 dias da data prevista de partida, que vem sendo objeto de reiterados apontamentos do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.*
- 2. Tendo em vista a garantia da economicidade na compra de passagens aéreas, com a priorização sempre da menor tarifa, desde que assegurada a condição laborativa do servidor ou dos demais beneficiários, reitero a obrigatoriedade da observância de prazos que possam garantir a efetiva aquisição de passagens aéreas pela Divisão de Diárias e Passagens dentro de tais parâmetros, com vistas a assegurar que a análise, a reserva e a confirmação dos trechos por meio da aprovação do ordenador de despesas ocorram com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista para o início da viagem, salvo circunstância, devidamente comprovada, que inviabilize seu cumprimento, sob o risco da solicitação de viagem não ser processada.*
- 3. Ademais, é oportuno registrar o dever funcional do solicitante atentar sobre a necessidade de estabelecer prazos razoáveis para que as autoridades responsáveis pela aprovação das SCDP possam efetivar a análise, dentro de suas atribuições que por certo vão além de tal competência, possibilitando, friso, gerar economia significativa de recursos públicos com a aquisição de forma antecipada.”*

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o gestor destacou que o período da abrangência da auditoria foi de 01 de janeiro de 2016 a 31 de março de 2017, reiterando que o ano de 2016 foi marcado pela realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, o que demandou que quase 70% das viagens fossem realizadas no âmbito do ME fossem para a cidade do Rio de Janeiro/RJ. Reiterou também a realização de reuniões envolvendo servidores do ME que ocorrem regularmente naquela cidade. Informou ainda as tratativas relacionadas à gestão sustentável do Legado Olímpico, envolvendo a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, a Caixa Econômica Federal e a AGLO. Voltou a citar ainda sua competência em fomentar políticas públicas, o que leva seus dirigentes a se submeter à agenda esportiva, que é intensa nos finais de semana.

Como providência aos fatos apontados, informou que está finalizando proposta de regulamentação com vistas ao aprimoramento da gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito ME, a qual será oportunamente apresentada à CGU. Apresentou também Memorando-Circular que foi direcionado às suas unidades administrativas, o qual alerta que para ocorrer a devida economicidade na compra de passagens aéreas é obrigatória a observância de prazos que possam assegurar que a análise, a reserva e a confirmação dos trechos por meio da aprovação do ordenador de despesas ocorram com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista para o início da viagem, salvo circunstância, devidamente comprovada, que inviabilize seu cumprimento, sob o risco da solicitação de viagem não ser processada.

Conforme registrado anteriormente, as informações apresentadas vão ao encontro das manifestações do gestor ocorridas durante a auditoria e que foram abordadas neste Relatório. No entanto, as mesmas não justificam o elevado número de viagens realizados por determinados servidores e a elevada ocorrência de viagens em finais de semana realizadas por servidores para o seu estado de origem.

Foi demonstrado no fato relatado que essas práticas não se resumiram ao período de preparação para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 e ao período de realização do evento, mas que continuaram ocorrendo ao menos nos seis meses subsequentes ao término de sua realização. Ademais, a realização de reuniões mensais do Conselho Nacional do Esporte que, a partir de março de 2017, teriam passado a ocorrer trimestralmente, também não justifica que determinados servidores passem mais tempo na cidade do Rio de Janeiro/RJ que em seu local de lotação.

Em relação às tratativas relacionadas à gestão do Legado Olímpico envolvendo a AGLO, ressalta-se que a criação da Entidade ocorreu ao final do mês de março de 2017, motivo pelo qual não é possível concluir que tais tratativas possam justificar as viagens que fizeram parte do escopo da auditoria e que ocorreram anteriormente a essa data.

No que se refere aos eventos esportivos ocorridos em finais de semana, que teriam envolvido a participação de representantes do Ministério do Esporte e novamente foram apresentados como justificativas para os afastamentos, reitera-se que não há comprovação de que haja correspondência entre a totalidade de finais de semana em que esses servidores permaneceram em viagem a serviço e a participação em eventos.

Em relação às providências informadas relacionadas ao fato em comento, conforme registrado anteriormente, não foi apresentada previsão de data para a apresentação de proposta de regulamentação visando o aprimoramento da gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte.

Recomendações:

Recomendação 1: Compor e dimensionar a equipe responsável pela análise e pelas autorizações de afastamentos de servidores no âmbito do Ministério do Esporte, de forma que a mesma tenha por competência avaliar quais viagens efetivamente vão ao encontro do interesse público e da necessidade da Administração, e determinar que nos casos em que a equipe identificar que as solicitações de afastamento não atendem a esses requisitos, seja vinculado que não autorize tais viagens.

Recomendação 2: Determinar à equipe responsável pela análise e pelas autorizações de afastamentos de servidores no âmbito do Ministério do Esporte que não autorize realização de viagem que inclua a permanência de servidor no destino durante final de semana, quando a data de retorno pretendida não corresponder ao menor preço de passagem disponível, caso o retorno ocorresse anteriormente ao final de semana, e considerando que não haja interesse público em o servidor permanecer no local de destino durante o final de semana.

Recomendação 3: Notificar formalmente os responsáveis pela autorização de viagens e pela aprovação das prestações de contas sobre a necessidade de avaliação criteriosa da motivação de cada uma das viagens autorizadas e aprovadas e sobre a necessidade de tal

motivação estar, necessariamente, evidenciada de forma específica, detalhada e atrelada ao interesse público e da Administração.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Falhas identificadas na gestão de diárias e passagens do Ministério do Esporte, no que se refere à falta de segregação de funções e a pendências de aprovação de prestação de contas de viagens realizadas.

Em análise à gestão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte, identificou-se a falta de segregação das funções entre os responsáveis pela solicitação de viagem, pela aprovação e pela prestação de contas das mesmas, sendo um mesmo servidor responsável por diversas atividades; bem como identificaram-se pendências de aprovação de prestação de contas de viagens realizadas por servidores do Ministério do Esporte, em que pese as mesmas tenham ocorrido nos exercícios de 2014 a 2016.

a) Falta de segregação das funções entre os responsáveis pela solicitação, pela aprovação e pela prestação de contas de viagens.

Conforme registrado anteriormente, por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017, a Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte apresentou o fluxo operacional que ocorre a partir do cadastro da Proposta de Concessão de Diárias e Passagens no SCDP no âmbito da Pasta. Foi apresentado também o detalhamento das rotinas, atividades e procedimentos relacionados à gestão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte, conforme Quadro 13, transcrito em sequência.

Quadro 13 - Detalhamento das atividades atreladas à gestão de diárias e passagens no Ministério do Esporte.

Item	Etapa/Atividade	Detalhamento das rotinas, atividades e procedimentos.
1	Início da tramitação/motivação da viagem	O início da tramitação da viagem ocorre com o cadastro da Proposta de Concessão de Diárias e Passagens - PCDP, realizado pelo usuário "Solicitante de viagem", lotado na unidade administrativa demandante do afastamento.
2	Cadastramento da viagem	O Cadastro da viagem também é realizado pelo usuário "Solicitante de viagem", lotado na unidade administrativa demandante do afastamento.
3	Reserva de Passagem	A Reserva de passagem é feita pelo usuário "Solicitante de Passagem", servidor lotado na Divisão de Diárias e Passagens - DIDIP (unidade gestora setorial do SCDP no ME).
4	Emissão do Bilhete	A Emissão do bilhete é autorizada pelo usuário "Solicitante de Passagem", servidor lotado na Divisão de Diárias e Passagens - DIDIP (unidade gestora setorial do SCDP no ME). A emissão do bilhete é automatizada quando da utilização da Compra Direta ou realizada pela Agência de Viagem contratada.
5	Aprovação do Proponente	Esta aprovação é realizada no SCDP pelo servidor designado para atuar como Proponente no âmbito da unidade administrativa demandante do afastamento a serviço.
6	Aprovação da Autoridade Superior	Esta aprovação é realizada no SCDP pelo servidor designado para atuar como Autoridade Superior no âmbito da unidade administrativa demandante do afastamento a serviço.

Item	Etapa/Atividade	Detalhamento das rotinas, atividades e procedimentos.
7	Aprovação/reprovação das despesas	Procedimento realizado no SCDP pelo servidor designado para atuar como Autoridade Superior no âmbito da unidade administrativa demandante do afastamento a serviço.
8	Execução financeira	Procedimento realizado no SCDP ou SIAFI por servidor da CGCOF designado para atuar como "Coordenador Financeiro" no Sistema.
9	Prestação de Contas	O usuário "Solicitante de viagem", lotado na unidade administrativa demandante do afastamento recebe do proposto da viagem o relatório de viagem e os cartões de embarque, os anexa à PCDP e encaminha a Prestação de Contas para aprovação do Proponente no SCDP.
10	Análise da Prestação de Contas	A prestação de contas é analisada e aprovada pelo Proponente da viagem.
11	Encerramento da Viagem	Após a aprovação da prestação de contas pelo proponente da viagem, o afastamento a serviço é encerrado automaticamente pelo SCDP.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base no Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017.

O Ministério do Esporte informou também quais são os agentes responsáveis pela emissão das passagens aéreas, pela autorização das viagens, pelo recebimento e análise da prestação de contas e pelo cadastramento no Sistema SCDP, em cada uma de suas unidades administrativas.

Destaca-se das informações apresentadas que o servidor de CPF nº ***.069.861-** é o único “*solicitante de passagem*” e responsável pela emissão de passagens aéreas para todas as unidades do ME, quais sejam, Gabinete do Ministro (GM), Secretaria-Executiva (SE), Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR), Secretaria Nacional de Futebol e Direitos do Torcedor (SNFDT) e Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD).

O mesmo servidor também está classificado como “*solicitante de viagem*” e responsável pelo recebimento e análise da prestação de contas e cadastramento no Sistema SCDP no âmbito de todas as unidades do Ministério do Esporte. Ressalta-se que no âmbito da SE, da SNELIS, da SNEAR, da SNFDT e da ABCD, o servidor de CPF nº ***.069.861-** é o único servidor classificado com “*solicitante de viagem*” e responsável pelo recebimento e análise da prestação de contas e cadastramento no Sistema SCDP; no âmbito das Secretarias citadas, os demais agentes com essas responsabilidades não possuem vínculo com o Ministério do Esporte, sendo que atuam por intermédio de contratação de serviços terceirizados.

A situação apontada de um único servidor ser responsável por diversas etapas do processo representa falta de segregação de funções na gestão de diárias e passagens no Ministério do Esporte, e potencializa o risco de não ocorrer suficiente análise das solicitações de afastamento ocorridas no Órgão. Outro risco de um único servidor ser responsável por diversas atividades é de trabalhadores terceirizados realizarem atividades que, por sua natureza, são restritas a servidores públicos. Ademais, quando o mencionado servidor estiver de férias ou no gozo de afastamentos legais, os riscos apontados tendem a aumentar ainda mais.

Conforme registrado anteriormente, ressalta-se ainda que a Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte informou que, durante os exercícios de 2016 e de janeiro a março de 2017, não houve casos em que as unidades do Órgão não acataram as justificativas apresentadas para solicitação de afastamentos a serviço fora do prazo mínimo de 10 dias

da data prevista de partida da respectiva viagem, casos ocorridos em 97,56% das viagens durante o exercício de 2016.

Por meio do Ofício nº 51/2017/SECEX-ME-SEI, de 18 de maio de 2017, a Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte informou também que não houve registros, nos exercícios de 2016 e de janeiro a março de 2017, de casos em que o Ministério do Esporte não acatou a motivação para escolha de tarifa com maior preço em relação ao menor preço disponível.

Dessa forma, em que pese a aprovação de todas as solicitações de afastamentos não configurar falha, essa prática não permite identificar se as análises das solicitações de afastamentos no âmbito do Ministério do Esporte são substanciais ou se tratam de mera formalidade.

Por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017, a Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte informou a existência de uma política de gestão de risco na área de diárias e passagens do Órgão. No entanto, não se identificou que tal política incluísse a necessidade de segregação de funções entre os agentes que atuam nas diversas etapas das atividades envolvidas.

b) Pendências de aprovação de prestação de contas de viagens realizadas por servidores do Ministério do Esporte nos exercícios de 2014 a 2016.

A partir da consulta ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), realizada em 18 de abril de 2017, por intermédio dos campos “Consultas/Situação da Solicitação/Pesquisa avançada”, verificou-se que ainda existem pendências de aprovação de algumas viagens (ou seja, PCDP em situação de pendência), e cujas Propostas de Concessão de Diárias e Passagens (PCDP) foram cadastradas por agentes do Ministério do Esporte entre os exercícios de 2014 e de 2016. Nesse sentido, por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017, a Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte apresentou as justificativas dessas pendências e as providências a serem adotadas.

O Quadro 14, apresentado em sequência, contém a situação das prestações de conta pendentes e as justificativas apresentadas pelo Ministério do Esporte.

Quadro 14 – Situação de PCDP pendentes, em que pese terem sido emitidas e executadas no período de 2014 a 2016, em 18 de abril de 2017.

Ano de emissão da PCDP	Quant. de PCDP emitidas por exercício	Quant. de PCDP aparentemente pendente de análise conclusiva, conforme situação da PCDP	Justificativa da pendência e providências a serem adotadas	
2016	1.901	Em andamento	34	Aguardando as devidas aprovações, em processo de verificação junto à unidade.
		Em prestação de contas	8	Aguardando que os propostos enviem os comprovantes de embarque e relatórios para que o solicitante efetue a prestação de contas.
		Prestação de contas pendente	15	Aguardando que os propostos enviem os comprovantes de embarque e relatórios para que o solicitante efetue a prestação de contas.

Ano de emissão da PCDP	Quant. de PCDP emitidas por exercício	Quant. de PCDP aparentemente pendente de análise conclusiva, conforme situação da PCDP	Justificativa da pendência e providências a serem adotadas	
		Subtotal	57	
2015	2.164	Em andamento	25	Aguardando as devidas aprovações, em processo de verificação junto à unidade.
		Em prestação de contas	8	Aguardando que os propostos enviem os comprovantes de embarque e relatórios para que o solicitante efetue a prestação de contas.
		Prestação de contas pendente	29	Aguardando que os propostos enviem os comprovantes de embarque e relatórios para que o solicitante efetue a prestação de contas.
		Subtotal	62	
2014	2.216	Em andamento	9	Aguardando as devidas aprovações, em processo de verificação junto à unidade.
		Em prestação de contas	1	Aguardando que os propostos enviem os comprovantes de embarque e relatórios para que o solicitante efetue a prestação de contas.
		Prestação de contas pendente	6	Aguardando que os propostos enviem os comprovantes de embarque e relatórios para que o solicitante efetue a prestação de contas.
		Subtotal	16	-
Total de PCDP emitidas no período de 2014 a 2016	6.281	Total de pendências	135 (2,15%)	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nos dados extraídos do Sistema SCDP por meio de pesquisa aos campos “Consultas/Situação da Solicitação/Pesquisa avançada”, realizada em 18 de abril de 2017, e nas informações constantes no Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017.

No que se refere às justificativas apresentadas pelo Ministério do Esporte, transcritas no Quadro 14, verifica-se que não se tratam de justificativas detalhadas para as pendências na aprovação das viagens, e sim de informações genéricas quanto ao significado de cada um dos três *status* da análise das prestações de contas pendentes.

Registra-se também que, em que pese tenha sido informado que as análises da prestação de contas de 67 viagens estivessem dependendo de que os propostos enviassem os comprovantes de embarque e relatórios para que o solicitante de viagem efetue a prestação de contas, não se identificou qualquer registro de afastamento que a autoridade superior tenha deixado de aprovar em virtude da falta de apresentação de documentos de viagens anteriores. Inclusive, nas consultas realizadas ao Sistema SCDP/MP e ao Portal

ODP/CGU, efetivamente se verificou que servidores cujas prestações de contas se encontravam pendentes voltaram a participar de viagens.

Em nova consulta realizada ao Sistema SCDP, em 22 de setembro de 2017, verificou-se que a situação de pendências nas prestações de contas, relativas às Propostas de Concessão de Diárias e Passagens Cadastradas (PCDP) entre o exercício de 2014 e 2016, é a apresentada no Quadro 15 em sequência.

Quadro 15 – Situação de PCDP pendentes, em que pese terem sido emitidas e executadas no período de 2014 a 2016, em 22 de setembro de 2017.

Ano de emissão da PCDP	Quant. de PCDP emitidas por exercício	Quant. de PCDP aparentemente pendente de análise conclusiva, conforme situação da PCDP	
2016	1.901	Em andamento	19
		Em prestação de contas	9
		Prestação de contas pendente	11
		Subtotal	39
2015	2.164	Em andamento	25
		Em prestação de contas	8
		Prestação de contas pendente	29
		Subtotal	62
2014	2.216	Em andamento	9
		Em prestação de contas	1
		Prestação de contas pendente	6
		Subtotal	16
Total de PCDP emitidas no período de 2014 a 2016	6.281	Total de pendências	117 (1,86%)

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nos dados extraídos do Sistema SCDP por meio de pesquisa aos campos “Consultas/Situação da Solicitação/Pesquisa avançada”, realizada em 22 de setembro de 2017.

Em comparação aos cenários apresentados no intervalo de aproximadamente cinco meses, houve uma diminuição do número de pendências verificadas nas prestações de contas de viagens de 135 para 117, sendo que essa diminuição ocorreu em relação às propostas cadastradas em 2016 e que a quantidade de pendências referentes às prestações de contas das propostas cadastradas em 2014 e em 2015 permanece a mesma.

Por fim, conforme registrado anteriormente, no âmbito de todas as unidades do Ministério do Esporte, à exceção do Gabinete do Ministro, um único servidor é classificado como “solicitante de viagem” e responsável pelo recebimento e análise da prestação de contas e cadastramento no Sistema SCDP, sendo que os demais agentes que têm esse perfil se tratam de trabalhadores terceirizados. Assim, a concentração da aprovação da prestação

de contas sob responsabilidade de um único servidor pode potencializar o risco no atraso das aprovações das viagens realizadas.

Causa

Insuficiente identificação e monitoramento pelo Ministério do Esporte dos pontos críticos relacionados à área de gestão de diárias e passagens a fim de mitigá-los ou corrigi-los.

Falta de abrangência da política de gestão de risco relacionada à área de diárias e passagens do Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado em 05 de abril de 2018, por meio do Ofício nº 6.612/2018/CGESC-Esporte/GEESC/DS II/SFC-CGU, o gestor se manifestou por meio do Ofício nº 238/2018/SECEX-ME - SEI, de 07 de maio de 2018, o qual remeteu à Nota Informativa nº 1/2018/DGI/SECEX, de 07 de maio de 2018, e ao Memorando-Circular nº 22/2018/DGI/SECEX –SEI, de 24 de abril de 2018, cujos conteúdos são transcritos em sequência.

Nota Informativa nº 1/2018/DGI/SECEX:

“II – Informações:

- 3. O trabalho de auditoria relacionado à concessão de diárias e passagens teve como abrangência o período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de março de 2017.*
- 4. Preliminarmente, é mister lembrar que o ano de 2016 foi marcado pela realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, conforme consta no quadro 7 do relatório, e dos 2.269 trechos viajados 1.556 foram Brasília-Rio de Janeiro, ou seja, quase 70%. Tal tendência se justifica pela necessidade de concentração de esforços para a adequada preparação e realização do megaevento esportivo.*
- 4.1. Registre-se ainda, que as reuniões mensais do Conselho Nacional do Esporte - CNE, colegiado de deliberação, normatização e assessoria ao Ministro do Esporte no desenvolvimento de políticas, também ocorrem no escritório de representação do Ministério no Rio de Janeiro e da Autoridade Pública de Governança do Futebol – APFUT, a partir de março de 2017, trimestralmente.*
- 5. Outro tema que tem sido citado são as tratativas relacionadas à gestão sustentável do Legado Olímpico, envolvendo a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro , a Caixa Econômica Federal e a AGLO.*
- 6. Por fim, considerando a competência do Ministério do Esporte em fomentar políticas públicas em seu âmbito de atuação, levando os seus dirigentes a se submeter à agenda esportiva, que é intensa nos finais de semana, em horários fora do expediente habitual e em dias considerados não úteis.*
- 7. Informa-se que este Departamento está finalizando proposta de regulamentação com vistas ao aprimoramento da gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte, a qual será oportunamente apresentada a essa Coordenação Geral de Auditoria/CGU.*

8. Com relação ao Contrato nº 04/2016, firmado com a empresa Trips Passagens e Turismo, este Departamento está formalizando a adesão à Ata de Registro de Preços – 01/2017 com a empresa VOETUR, o que permitiria a rescisão contratual.

III – Conclusão:

9. Entende-se que a proposta de regulamentação, em relação aos prazos e aos critérios de análise, deverá melhorar a gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte, sendo acompanhados os resultados para análise de sua eficácia e caso necessário, possíveis ajustes e alterações.

10. Encaminho à Assessoria Especial de Controle Interno, conforme orientado na Portaria nº 108 de 12/04/2017.”

Memorando-Circular nº 22/2018/DGI/SECEX –SEI:

“Assunto: Prazo mínimo de antecedência de dez dias para reserva e emissão de passagem.

1. Trata-se da obrigação do Departamento de Gestão Interna de zelar pelo cumprimento do prazo mínimo de antecedência de 10 (dez) para emissão de passagens, exigência prevista no art. 14 da Instrução Normativa SLTI n 03/2015, que estabelece que a solicitação de viagem deverá ser realizada de forma a garantir que a reserva dos trechos, ou, em sua impossibilidade, a emissão da passagem, ocorra com antecedência mínima de 10 dias da data prevista de partida, que vem sendo objeto de reiterados apontamentos do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

2. Tendo em vista a garantia da economicidade na compra de passagens aéreas, com a priorização sempre da menor tarifa, desde que assegurada a condição laborativa do servidor ou dos demais beneficiários, reitero a obrigatoriedade da observância de prazos que possam garantir a efetiva aquisição de passagens aéreas pela Divisão de Diárias e Passagens dentro de tais parâmetros, com vistas a assegurar que a análise, a reserva e a confirmação dos trechos por meio da aprovação do ordenador de despesas ocorram com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista para o início da viagem, salvo circunstância, devidamente comprovada, que inviabilize seu cumprimento, sob o risco da solicitação de viagem não ser processada.

3. Ademais, é oportuno registrar o dever funcional do solicitante atentar sobre a necessidade de estabelecer prazos razoáveis para que as autoridades responsáveis pela aprovação das SCDP possam efetivar a análise, dentro de suas atribuições que por certo vão além de tal competência, possibilitando, friso, gerar economia significativa de recursos públicos com a aquisição de forma antecipada.”

Análise do Controle Interno

No que se refere especificamente ao fato relatado, o gestor informou que está finalizando proposta de regulamentação com vistas ao aprimoramento da gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte, a qual será oportunamente apresentada à CGU.

Conforme registrado anteriormente, não foi apresentada previsão de data para a apresentação dessa proposta, motivo pelo qual serão monitoradas as providências que efetivamente forem adotadas no sentido de promover a devida segregação de funções na equipe que atua no processo de gestão de diárias e passagens, bem como definir e formalizar os prazos relacionados à prestação de contas das viagens.

Recomendações:

Recomendação 1: Reorganizar a equipe que atua no processo de gestão de diárias e passagens, incluindo as análises das prestações de contas das viagens realizadas no âmbito do Ministério do Esporte, promovendo a devida segregação de funções, de forma que diversas etapas dos procedimentos, incluindo a emissão de passagens e a análise de prestação de contas, não fiquem sob responsabilidade de um único servidor que possui vínculo com o Ministério do Esporte.

Recomendação 2: Definir e formalizar prazos máximos para que o servidor entregue os comprovantes de embarque, os relatórios de viagens e demais documentos probatórios para análise, sob pena, em caso de descumprimento reiterado dos prazos, de não ocorrer aprovação de novas viagens.

1.1.1.5 INFORMAÇÃO

Prorrogação pelo Ministério do Esporte da vigência do Contrato nº 04/2016 (celebrado com agência de viagens) por doze meses e posterior determinação do Tribunal de Contas da União aos órgãos que firmaram contratos com a mesma agência para que não prorroguem tais avenças por prazo superior a quatro meses.

O Contrato nº 04/2016 foi celebrado pelo Ministério do Esporte com a empresa Trips Passagens e Turismo Ltda., CNPJ 00.013.698/0001-80; tem por objeto a “*contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos regulares internacionais e domésticos não atendidos pelas companhias aéreas credenciadas, destinados aos órgãos e entidade da Administração Pública Federal*”; seu valor estimado é de R\$ 1.765.148,98; e seu período de vigência inicial ocorreu entre 19 de julho de 2016 e 19 de julho de 2017.

A assinatura do referido Contrato é resultado de adesão ao Pregão nº 01/2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

No entanto, por meio do Acórdão TCU nº 3203/2016 – Plenário, de 07 de dezembro de 2016, e do Acórdão TCU nº 1702/2017 – Plenário, de 09 de agosto de 2017, ocorreu a seguinte determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) relacionada aos contratos firmados em decorrência de adesão ao mencionado Pregão:

“9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que comunique a todos os órgãos que firmaram contratos a partir dos Pregões Eletrônicos 2/2015 e 1/2016, para que não prorroguem tais avenças por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, ou até que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão realize novo certame para a contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos domésticos e internacionais, em razão da declaração de



inidoneidade da empresa TRIPS Passagens e Turismo Ltda. – EPP (00.013.698/0001-80), informando ao TCU, no prazo de 15 dias, as medidas adotadas.”

Em relação à determinação do TCU, por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017 a Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte apresentou a seguinte mensagem que teria sido cadastrada pelo Gestor Central do SCDP, do MP, em 08 de fevereiro de 2017:

“Prezado (s) Gestor (es) de Contrato (s),

Comunicamos que a empresa Trips Passagens e Turismo interpôs Agravo contra o Despacho do Relator, Ministro W. A. R., de 20/1/2017, que conheceu, em parte, o Pedido de Reexame interposto pela referida empresa contra o Acórdão 3203/2016-TCU-Plenário.

Desse modo, o Ministro-relator deu provimento ao referido Agravo e reformou o Despacho para conhecer do recurso e recebê-lo em seus efeitos suspensivo e devolutivo em relação à totalidade da parte dispositiva do Acórdão 3203/2016 - TCU - Plenário.

*Ante o exposto, e até o julgamento do mérito do Pedido de Reexame, **não mais se impõe a restrição anteriormente imposta à prorrogação dos contratos firmados com a empresa Trips Passagens e Turismo Ltda. - EPP**, informada por meio do Ofício Circular nº 038/2016-MP.”*

Utilizando-se desse entendimento, o Ministério do Esporte publicou no Diário Oficial da União, de 24 de julho de 2017, a prorrogação da vigência do Contrato nº 04/2016 pelo período de doze meses.

Em consulta ao Portal do Tribunal de Contas da União, realizada em 21 de setembro de 2017, verificou-se que o Acórdão TCU nº 1702/2017 – Plenário, de 09 de agosto de 2017, negou provimento ao pedido de reexame feito pela empresa Trips Passagens e Turismo Ltda. contra o Acórdão TCU nº 3203/2016 – Plenário e o manteve em seus exatos termos.

Dessa forma, o Ministério do Esporte prorrogou em 24 de julho de 2017 por um período de doze meses a vigência do Contrato firmado com a agência de viagens e, dezesseis dias depois, o Tribunal de Contas da União negou recurso e ratificou decisão contida em Acórdão anterior, de 07 de dezembro de 2016, em que declarava a mesma agência de viagens inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal por seis meses e determinava que os contratos firmados com tal agência não fossem prorrogados por prazo superior a 120 dias ou até que o MP realizasse novo certame com eventual adesão de demais órgãos da Administração.

Posteriormente, por meio do Acórdão de Relação nº 7/2018 - Plenário, consignado na Ata nº 1/2018, de 17 de janeiro de 2018, foi proferida a seguinte decisão quanto ao Processo de Representação nº 011.8787/2015-5:

“Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso II; 41, da Lei 8.443/92; artigos 143, V, “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno; c/c o artigo 40, inciso V, da Resolução TCU 191/2006, em considerar atendida a deliberação contida no Acórdão 3.203/2016 – TCU – Plenário, tendo em vista as informações prestadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e

Gestão e o cadastro da empresa Trips Passagens e Turismo Ltda. na relação de empresas inidôneas do Sistema de Inabilitados e Inidôneos do TCU, e em determinar o arquivamento do processo a seguir indicado, devendo ser dada ciência desta deliberação ao representante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos."

Por fim, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado em 05 de abril de 2018, por meio do Ofício nº 6.612/2018/CGESC-Esporte/GEESC/DS II/SFC-CGU, o gestor se manifestou por meio do Ofício nº 238/2018/SECEX-ME - SEI, de 07 de maio de 2018, o qual remeteu à Nota Informativa nº 1/2018/DGI/SECEX, de 07 de maio de 2018, que apresentou o seguinte esclarecimento em relação ao assunto em comento:

"Com relação ao Contrato nº 04/2016, firmado com a empresa Trips Passagens e Turismo, este Departamento está formalizando a adesão à Ata de Registro de Preços – 01/2017 com a empresa VOETUR, o que permitiria a rescisão contratual."

III – CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas, referentes à gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério do Esporte, registra-se que a comparação dos preços praticados pelo Ministério do Esporte na compra de passagens aéreas com a média de preços praticados pela Administração Pública Federal refere-se ao exercício de 2016; e a análise quanto à frequência de viagens realizadas por servidores refere-se ao exercício de 2016 a aos três primeiros meses do exercício de 2017.

Assim, em relação aos preços de aquisição de passagens aéreas, ao cumprimento de prazo de antecedência para aquisição de passagens e ao tempo decorrido para aprovação das solicitações de viagem, verificou-se que a emissão e o pagamento de passagens aéreas durante o exercício de 2016 foi antieconômica, haja vista que ocorreu com preços acima da média paga pela Administração Pública Federal.

Identificou-se que tal fato foi decorrente de as passagens terem sido compradas, em média, poucos dias antes da data de partida da viagem, o que também configurou inobservância do prazo mínimo de antecedência de dez dias para solicitação de reserva ou emissão de passagens aéreas em relação à viagem, determinado pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015. Ademais, a inexistência de cronograma estipulando prazos máximos para as etapas de análise, pelo Ministério do Esporte, das solicitações de afastamento de servidores, foi identificada como um fator que contribuiu para que as passagens fossem compradas em datas próximas às das viagens.

No que se refere à identificação da frequência de viagens realizadas por servidores e à análise das motivações apresentadas para a realização das viagens, verificou-se que foi realizado elevado número de viagens por determinados servidores do Ministério do Esporte durante o exercício de 2016 e os três primeiros meses do exercício de 2017, quando comparado aos períodos de tempo em que os mesmos estiveram em exercício no Órgão, em sua unidade de lotação, sem que fosse demonstrada motivação para que servidores passassem mais tempo em viagem que em suas unidades de lotação. Verificou-se também elevada ocorrência de viagens por servidores para o seu estado de origem, durante o exercício de 2016, em que os mesmos permaneceram no local de destino em finais de

semana. Identificou-se ainda que houve motivações genéricas e insuficientes para realização de algumas viagens no âmbito do Órgão.

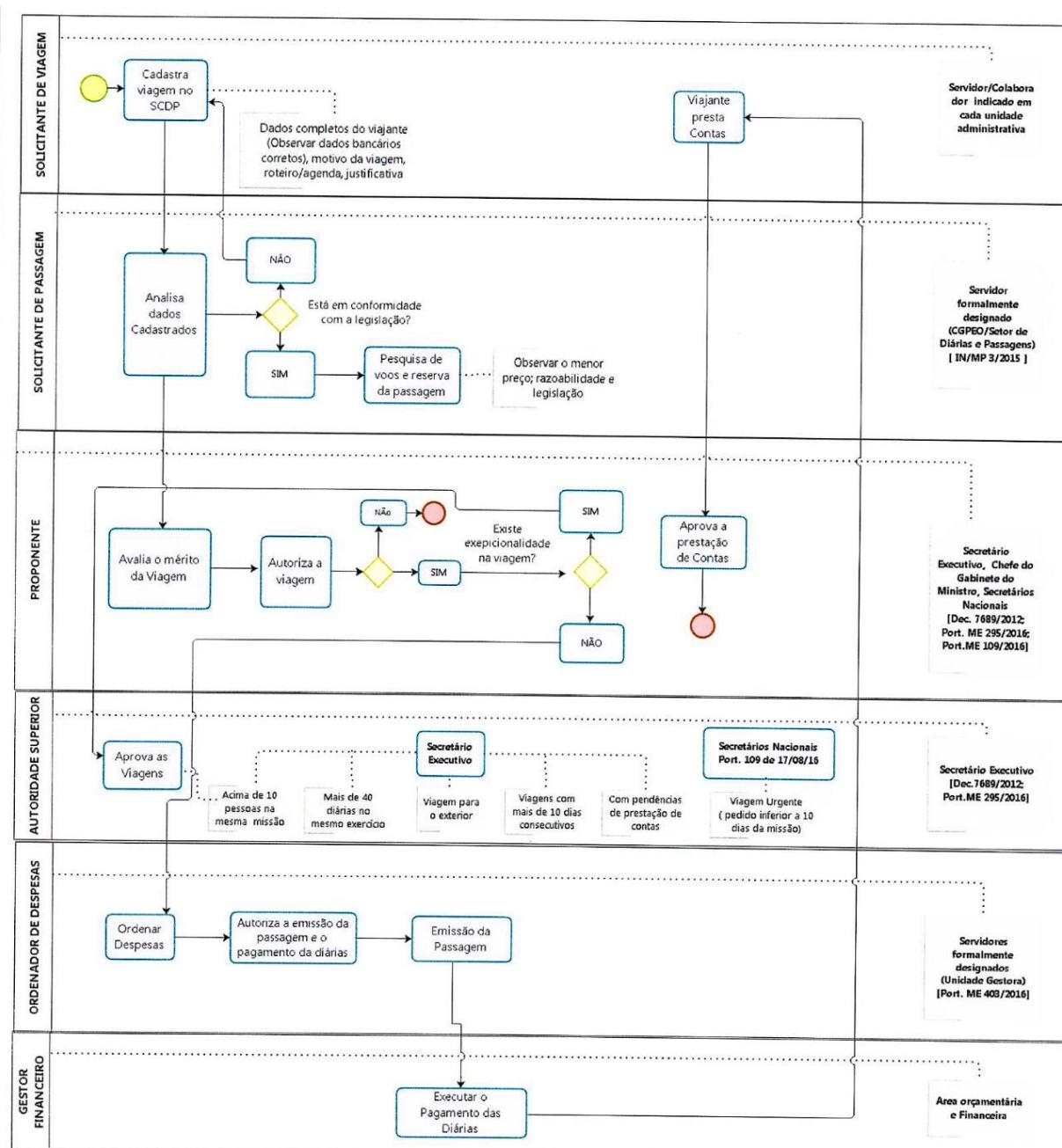
Em relação à identificação de pontos críticos relacionados ao modelo de gestão adotado, foram identificadas falhas no que se refere à falta de segregação de funções entre os responsáveis pela solicitação de viagem, pela aprovação e pela prestação de contas das mesmas, sendo um mesmo servidor responsável por diversas atividades, o que potencializa o risco de não ocorrer suficiente análise das solicitações de afastamento ocorridas no Órgão, bem como de trabalhadores terceirizados realizarem atividades que, por sua natureza, são restritas a servidores públicos. Também foram identificadas pendências de aprovação, pelo Ministério do Esporte, de prestação de contas de viagens realizadas nos exercícios de 2014 a 2016, sendo que determinados servidores continuaram a participar de viagens, sem que fosse imposto um limite de tempo para solução das pendências de viagens realizadas anteriormente pelos mesmos servidores.

Por fim, no que se refere à análise quanto ao cumprimento de determinação de acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) pelo Ministério do Esporte, identificou-se que o ME prorrogou, em 24 de julho de 2017, por um período de doze meses, a vigência do Contrato firmado com agência de viagens e, desse modo, o TCU negou recurso à essa empresa e ratificou decisão contida em Acórdão anterior, de 07 de dezembro de 2016, em que declarava a agência de viagens inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal por seis meses e determinava que os contratos firmados com tal agência não fossem prorrogados por prazo superior a 120 dias ou até que o MP realizasse novo certame com eventual adesão de demais órgãos da Administração. Assim, o ME informou que está formalizando a adesão à Ata de Registro de Preços nº 01/2017, o que permitiria a rescisão do contrato firmado com a agência de viagens que se encontra inidônea para participar de licitação.

Diante do exposto, verificou-se que o Ministério do Esporte apresenta diversas falhas em relação ao gerenciamento de diárias e passagens solicitadas e emitidas no âmbito do Órgão, cujos processos devem ser aprimorados, no sentido de aperfeiçoar o seu controle interno e garantir que os dispêndios referentes a essa área examinada sejam efetuados de maneira mais econômica e direcionada às necessidades de desenvolvimento de suas políticas públicas.

Brasília/DF, 15 de junho de 2018.

Anexo 1 - Fluxo operacional do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens no âmbito do Ministério do Esporte.



Fonte: Informações fornecidas pelo ME por meio do Ofício nº 50/2017/SECEX-ME, de 18 de maio de 2017.

Anexo V – Relatório de Auditoria nº 201702153 - Avaliação da fase de aprovação de projetos no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte.

Relatório Publicado no seguinte endereço eletrônico:
<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11267.pdf>.



SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: Secretaria Executiva - Ministério do Esporte
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201702153
UCI Executora: SFC/DS II/CGESC - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Esporte e Cultura

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201702153, são apresentados os resultados dos exames realizados acerca da atuação do Ministério do Esporte (ME), no que diz respeito ao processo de aprovação de projetos desportivos com base nas disposições contidas na Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438/2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.180/2007 e pela Portaria nº 120/2009, do Ministério do Esporte, que disciplina internamente os procedimentos pertinentes).

A Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) tem como objetivo fomentar o desporto a partir de parceria com o cidadão e com o empresariado brasileiro para a promoção de inclusão social por meio do esporte.

Este trabalho tem o objetivo de avaliar exclusivamente a fase de aprovação dos projetos desportivos e paradesportivos. Em anexo, encontra-se o fluxo detalhado da fase de aprovação de projetos esportivos no âmbito da LIE (Anexo 1 - Fluxo de aprovação de projetos esportivos no âmbito da LIE), elaborado pela equipe de auditoria com a estrita finalidade de orientar as análises e de ilustrar as etapas do processo narradas neste Relatório.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Gestora em Brasília/DF e na sede do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) no período de 11 de outubro de 2017 a 05 de abril de 2018, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames realizados. Os trabalhos de campo, especificamente, foram encerrados em 09 de fevereiro de 2018.

O escopo do presente trabalho contempla, exclusivamente, a análise do processo de aprovação dos projetos desportivos no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte, sob os seguintes aspectos:

- a) Existência de regulamentação anual do valor máximo das deduções do imposto sobre a renda devida, considerando que o mecanismo sob análise consiste em renúncia de receitas;
- b) Existência de segregação de funções entre os membros da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte (CTLIE) e os servidores do Departamento de Incentivo e

- Fomento ao Esporte (DIFE) da Secretaria Executiva do ME, responsável pela gestão do mecanismo;
- c) Existência de rotatividade dos membros da CTLIE;
 - d) Consistência dos critérios de priorização de análise e de aprovação de projetos;
 - e) Existência de fluxo de trabalho formalizado;
 - f) Consistência do suporte tecnológico para a aprovação dos projetos;
 - g) Utilização de meios de comunicação para prover informações tempestivas acerca da documentação necessária para proposição de projetos, do andamento das análises e das votações dos projetos; e
 - h) Existência de metodologia de cálculo para a majoração de despesa relacionada à captação de recursos.

Foram realizados testes sobre os controles do processo de aprovação dos projetos, complementados por análise de amostra de projetos, que consistiu na seleção de 22 processos dentre os projetos aprovados e rejeitados ao longo do exercício de 2017, com base no critério de materialidade.

As análises, portanto, tiveram como enfoque a avaliação do fluxo da aprovação dos projetos, de modo que a avaliação da conformidade da aprovação de projetos individualmente considerados e as etapas de execução, acompanhamento e prestação de contas desses projetos não fizeram parte do escopo do presente trabalho.

Ao longo dos trabalhos de campo, foram identificadas outras situações relevantes que extrapolaram o escopo previamente planejado, mas que, por sua relevância, foram pontualmente analisadas:

- a) A autorização e delimitação de valor para o pagamento do item de despesa denominado *bolsa auxílio* nos projetos;
- b) A ocorrência, em projeto específico, de captação de recursos em montante superior ao aprovado pela CTLIE; e
- c) A ocorrência, em projeto específico, de possível conflito de interesses, em razão do vínculo entre entidade que teve projeto aprovado e servidor do ME.

A seguir, serão apresentados um panorama sobre a LIE, acompanhado da síntese do fluxo de tramitação dos projetos, e os resultados dos exames realizados.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Composição do Relatório de Auditoria

1.1.1 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações gerais acerca da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE).

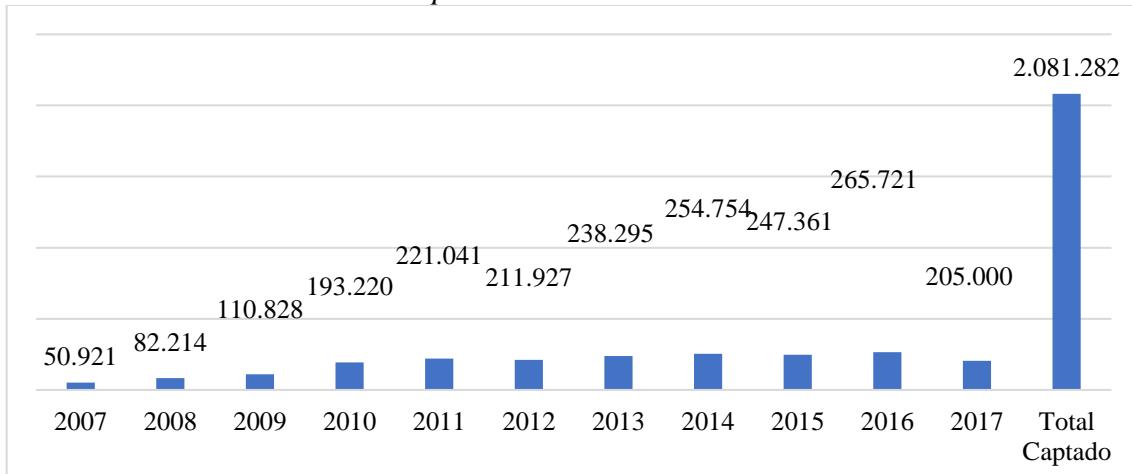
Fato

O Art. 217 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trata a prática desportiva como um direito do cidadão, e seu fomento, um dever do Estado. Considerando este comando da CF/1988, foi publicada a LIE (Lei nº 11.438/2006), que criou o mecanismo de incentivo fiscal ao esporte, com a finalidade de apoiar projetos esportivos e paradesportivos, delineando, dessa forma, uma fonte de recursos públicos para consolidação do dispositivo constitucional.

Inicialmente prevista para se encerrar em 2016, a LIE teve seu término prorrogado para 2022, conforme definido no Art. 43 da Lei nº 13.155, de 04 de agosto de 2015.

Desde o início da sua vigência até o final do exercício de 2017, o mecanismo já destinou, aproximadamente, R\$ 2 bilhões para projetos esportivos. O Gráfico 1, a seguir, resume o total dos recursos captados anualmente pelas entidades proponentes dos projetos aprovados, assim como o total geral captado até o final do exercício de 2017:

Gráfico 1 - Demonstrativo do valor captado anualmente, de 2007 a 2017 (em milhões de R\$), no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria. Os dados referentes aos exercícios de 2007 a 2016 são provenientes do Relatório de Gestão – 2016 do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte, disponível no sítio *internet* do ME, no seguinte link: http://www.esporte.gov.br/arquivos/leiIncentivoEsporte/Relatrio_de_Gesto_-_2016_-_Finalizado_-_Mudanas_SLIDE_NATUREZA_DO_PROPONENTE.pdf. Já o dado referente ao exercício de 2017 foi obtido no link: <http://www.esporte.gov.br/index.php/ultimas-noticias/209-ultimas-noticias/58011-em-balanco-no-cne-lei-de-incentivo-ao-esporte-destaca-r-2-bilhoes-em-captacao-em-dez-anos>.

Verifica-se que, desde o exercício de 2011, o valor captado pelas proponentes no âmbito da LIE é superior a 200 milhões de reais. Este valor, aliado a um processo composto por várias etapas (recepção e aprovação dos projetos, captação de recursos, execução dos projetos, acompanhamento e monitoramento da execução dos projetos, análise da prestação de contas) requer estrutura de controles internos compatível com a materialidade do mecanismo em questão.

Destaque-se que o incentivo em análise consiste na obtenção de recurso financeiro junto a patrocinadores privados, pessoa física ou jurídica tributada pelo lucro real, os quais, em contrapartida, têm o direito de deduzirem, respectivamente, até 6% e 1% do imposto de renda devido em relação aos valores despendidos com o patrocínio ou doação para apoio aos projetos do desporto. Trata-se, portanto, de ação extraorçamentária gerida pelo ME.

Os projetos podem ser propostos somente por entidades de natureza esportiva, pessoa jurídica de direito público ou privado sem finalidade econômica. Para sua elaboração e apresentação, a entidade conta com os normativos e orientações elaboradas pelo ME. Ademais, os projetos devem atender a pelo menos uma das seguintes modalidades de manifestação de desporto: educacional, participação ou rendimento. Os seguintes critérios caracterizam essas manifestações desportivas e foram definidos no Art. 4º, do Decreto nº 6.180/2007:

- Educacional: tem como público beneficiário alunos regularmente matriculados em instituição de ensino de qualquer sistema. Sua finalidade é alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer.

- b) Participação: caracteriza-se pela prática voluntária, abrangendo modalidades desportivas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente.
- c) Rendimento: praticado conforme regras nacionais e internacionais, com o fim de conseguir resultados, integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações.

No âmbito do ME, a gestão do mecanismo da LIE está sob a competência da Secretaria Executiva (SE), cuja operacionalização, abrangendo desde a admissão dos projetos, sua análise, aprovação, acompanhamento, fiscalização e monitoramento dos resultados dos projetos esportivos compete ao seu Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte (DIFE). Em relação às prestações de contas, a análise técnica de cumprimento do objeto e objetivos está sob a alcada do DIFE, enquanto a análise financeira compete à Coordenação-Geral de Prestação de Contas (CGPCO), também integrada na estrutura da Secretaria Executiva.

As entidades somente poderão apresentar projetos se estiverem cadastradas ou com o cadastro atualizado no sítio eletrônico do ME, devendo encaminhar os projetos com a documentação exigida no Decreto nº 6.180, de 03 de agosto de 2007, que regulamentou a LIE. Para a regulamentação do Decreto, o ME publicou a Portaria nº 120, de 03 de julho de 2009. Para orientar a apresentação de projetos, foi elaborado também um Manual da Lei de Incentivo ao Esporte, além de outras informações pontualmente disponibilizadas na página eletrônica do ME.

Depois de cadastrada, a entidade deve preencher formulários com dados básicos no Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte (SLIE), o qual atribui um número ao projeto. Estes formulários deverão ser impressos e enviados com outros documentos pelo correio ou entregues diretamente no protocolo do Ministério. Ao longo das análises, observou-se que, efetivamente, o SLIE possui como única funcionalidade no processo de gestão dos incentivos a de ser esse cadastro inicial de entrada dos projetos, conforme será tratado em item específico deste relatório.

Após admitidos, os projetos recebem um número de processo específico no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e, daí por diante, o trâmite ocorre com registro nesse sistema e o controle das etapas do processo passa a ser realizado por meio de planilhas eletrônicas em Excel.

Nas etapas do trâmite, as entidades e os projetos passam por uma análise documental, consulta ao SIAFI, análise específica do estatuto da entidade proponente do projeto e uma avaliação, com emissão de parecer, quanto à viabilidade técnica e orçamentária.

Quando necessário, as entidades são diligenciadas para apresentarem ou corrigirem informações dos projetos. Após emitido o parecer favorável, para a aprovação final, os projetos devem ser submetidos à votação pela Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte (CTLIE), que integra a estrutura do ME e é constituída de três representantes governamentais, indicados pelo Ministro do Esporte, e três representantes do setor desportivo, indicados pelo Conselho Nacional do Esporte (CNE). O presidente da Comissão deve, necessariamente, ser indicado pelo Ministro do Esporte dentre os representantes governamentais.

Para a análise e votação dos projetos, a Comissão deve observar parâmetros expostos no Art. 21, do Decreto nº 6.180/2007:

I. Não-Concentração por proponente, por modalidade desportiva ou paradesportiva, por manifestação desportiva ou paradesportiva ou por regiões geográficas nacionais.

II. Capacidade técnico-operativa do proponente;

III. Atendimento prioritário a comunidades em situação de vulnerabilidade social; e

IV. Inexistência de outro patrocínio, doação ou benefício específico para as ações inseridas no projeto.

Dentre outras exigências e vedações gerais sobre os projetos e proponentes, destacam-se:

- a) Cada proponente poderá apresentar até seis projetos por exercício;
- b) É vedado o incentivo para projeto que tenha comprovada capacidade de atrair investimentos ou que venha a ser desenvolvido em circuito privado, com público previamente definido;
- c) Os projetos não podem prever o pagamento de remuneração de atletas profissionais; e
- d) Os projetos não podem prever o pagamento de quaisquer despesas para manutenção e organização de equipes desportivas ou paradesportivas profissionais de alto rendimento.

Somente após concluída a aprovação, com a publicação no Diário Oficial da União (DOU) de ato formal contendo o título do projeto, a entidade responsável, o valor autorizado e o prazo de validade da autorização, a entidade estará apta para captar os recursos junto aos patrocinadores, sendo vedada a captação de valor superior àquele autorizado pela CTLIE.

É importante ressaltar que a Lei de Incentivo ao Esporte consiste em um mecanismo para o fomento do desporto no Brasil, ou seja, o incentivo fiscal se soma aos recursos orçamentários alocados para a função Esporte, mas não consiste em uma política pública com um fim em si mesma.

Tanto por isso, sua operacionalização se concentra no DIFE, Departamento vinculado à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, mas o Ministério conta ainda com outras secretarias: a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR), a Secretaria Nacional de Futebol e Direitos do Torcedor (SNFUT) e a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD). Dentre elas, destaca-se que tanto a SNELIS, quanto a SNEAR, ao tratar do desporto educacional e do alto rendimento, respectivamente, desempenham funções expressas do texto constitucional (Art. 217 da CF/1988), segundo o qual o desporto educacional deve ser prioritariamente promovido.

É dentro desse contexto, portanto, que a análise da aprovação dos projetos para fomento por meio da LIE está sendo efetuada.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência, desde o ano calendário de 2009, de estabelecimento anual do valor máximo das deduções do imposto sobre a renda previstas no âmbito da LIE, em descumprimento ao disposto no Art. 13-A da Lei nº 11.438/2006.

Fato

A LIE (Lei nº 11.438/2006), que dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências, estabelece que:

“Art. 13-A. O valor máximo das deduções de que trata o art. 1º desta Lei será fixado anualmente em ato do Poder Executivo, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto sobre a renda devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real.

Parágrafo único. Do valor máximo a que se refere o caput deste artigo o Poder Executivo fixará os limites a serem aplicados para cada uma das manifestações de que trata o art. 2º desta Lei.”

Em 2014, foi registrado no item 3.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201405735 a “Ausência de fixação de valor máximo das deduções de que trata o Art. 13-A da Lei nº 11.438, de 29/12/2006”. À época, o último ato do Poder Executivo que fixava o valor máximo que poderia ser deduzido do imposto sobre a renda, a título de patrocínio ou doação, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos, se referia ao ano-calendário de 2008 e consistia no Decreto nº 6.684/2008, publicado somente em 10 de dezembro daquele ano. A Unidade afirmou que os limites estabelecidos para o exercício de 2008 tinham sido reutilizados nos exercícios de 2009 a 2013, apesar da ausência de Decreto nesse sentido.

Ao ser questionada acerca do fundamento legal para as deduções de que trata o Art. 1º da Lei de Incentivo ao Esporte para os exercícios de 2014 a 2017 e da comprovação das providências já adotadas para a aprovação de teto para a renúncia tributária em questão para o exercício de 2018, o DIFE apenas informou que não encontrou “*registros de que esta atribuição seja deste Departamento*”.

Conclui-se, portanto, que desde o exercício de 2009 até o exercício de 2018, apesar do alerta registrado, em 2014, no Relatório nº 201405735, a legislação vigente referente à LIE está sendo descumprida no que tange à publicação de Decreto que defina o valor máximo permitido das deduções do imposto sobre a renda, a título de patrocínio ou doação, no incentivo direto a projetos desportivos e paradesportivos, bem como restam pendentes de definição os limites a serem aplicados a cada uma das manifestações desportivas (desporto educacional, de participação e de rendimento).

Ressalte-se que, para 2018, igualmente não foram adotadas providências para a definição do teto orçamentário e que não foi demonstrada pela Unidade a adoção de quaisquer providências para a regularização dessa situação, o que configura descumprimento ao Art. 13-A, da Lei nº 11.438/2006.

Causa

O gestor, responsável pela operacionalização da LIE, não adotou providências no sentido de fazer cumprir o que estabelece o Art. 13-A da Lei nº 11.438/2006.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio da Nota Informativa nº 1/2018/DIFE/SECEX, encaminhada por meio do Ofício nº 164/2018/SECEX-ME, de 26 de março de 2018, manifestou-se, informando que:

Considerando tratar-se de interpretação de dispositivo legal, o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte - DIFE encaminhou consulta à Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte, conforme Nota Técnica nº 4/DIFE/SECEX, de 20 de março de 2018 [...].

Tão logo seja exarada a indispensável interpretação jurídica, haverá a devida deliberação sobre as providências a adotar.

Análise do Controle Interno

Ao analisar a manifestação da Unidade verifica-se, positivamente, que o atual gestor responsável pela operacionalização da LIE iniciou a adoção de providências no sentido de

regularizar a ausência de normativo previsto em lei relacionado à definição anual do valor máximo de dedução permitido no âmbito da LIE.

No entanto, observa-se que a ação informada pelo gestor está em fase inicial de implementação, cujos desdobramentos serão acompanhados no âmbito do plano de providências permanente da Unidade.

Por oportuno, destaca-se a relevância do estabelecimento e do acompanhamento dos limites das renúncias tributárias em razão de seu impacto sobre o saldo final de receitas e despesas previstas e fixadas no orçamento da União.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar, para o exercício de 2018 e seguintes, as providências cabíveis no sentido de dar cumprimento ao disposto no Art. 13-A da Lei nº 11.438/2006, articulando-se com os demais atores competentes para estabelecer o valor máximo das deduções para a LIE.

Recomendação 2: Caso não seja aprovado, para o exercício de 2018, o valor máximo das deduções para a Lei de Incentivo ao Esporte, conforme disposto no Art. 13-A da Lei nº 11.438/2006, suspender a aprovação de novos projetos e a autorização para captação de recursos dos projetos já aprovados.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de regulamento próprio, atuação sem competência legal e irregularidade na designação do substituto do presidente da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte (CTLIE); impropriedades nos atos formais da Comissão.

Fato

O Art. 4º da Lei nº 11.438/2006 estabelece que a avaliação e a aprovação do enquadramento dos projetos apresentados pleiteando apoio por meio do incentivo fiscal cabem a uma Comissão Técnica vinculada ao ME. No parágrafo único do mesmo artigo, a Lei dispõe que a composição, a organização e o funcionamento da Comissão serão estipulados e definidos em regulamento.

Por sua vez, no Decreto nº 6.180/2007 foi definido que a referida Comissão deve ser composta por seis membros, sendo três representantes governamentais, indicados pelo Ministro de Estado do Esporte, o qual também designa o presidente da CTLIE, dentre os representantes do governo. Os outros três membros representam os setores desportivo e paradesportivo e são indicados pelo Conselho Nacional do Esporte/CNE.

a. Falta de regulamento da CTLIE - inicialmente, verificou-se que a CTLIE não dispõe de regulamento próprio, o qual definiria, entre outros assuntos, suas competências, composição, organização, funcionamento e requisitos de integridade e ética. Concernente à ética, cabe destacar que não existe procedimento a ser executado pelo ME para verificar eventual impedimento de membro da Comissão para julgar projeto no qual tenha algum interesse. O impedimento, decorrente de algum conflito de interesse, previsto no Art. 16, da Portaria nº 120/2009, será registrado somente se o membro da comissão se declarar impedido, fato que não ocorreu, pelo menos, desde 2014.

Em razão dessa lacuna normativa, para a distribuição de projetos dentre os membros da CTLIE, vêm sendo realizados sorteios, sem que sejam previamente considerados os eventuais impedimentos dos membros da Comissão.

Os dispositivos que tratam da Comissão encontram-se no capítulo III do Decreto nº 6.180/2007 e dispersos na Portaria nº 120/2009. Foi constatada, ainda, a inexistência de normativo quanto

ao tempo do mandato dos representantes da Comissão, tendo sido identificada, inclusive, a permanência de um representante governamental desde 2012. Na Portaria nº 289/2015, uma das portarias que nomeou os membros da comissão, há menção ao período de mandato dos representantes dos setores desportivos e paradesportivos. Também não foi localizada norma sobre a segregação de funções entre os membros da Comissão e os servidores do DIFE.

b. Inadequação na composição e segregação de funções - quanto à falta de segregação de funções, assunto também tratado na Auditoria Anual de Contas de 2017, exercício 2016 (Relatório nº 201700834), verificou-se que a presidência da Comissão era acumulada pelo então diretor do DIFE, responsável também pela análise e aprovação técnica dos projetos. Além disso, um servidor ocupante de cargo comissionado no DIFE também compunha a Comissão como representante governamental. Ambas as situações foram corrigidas durante o trabalho de campo desta auditoria. Todavia, ainda existe irregularidade quanto ao substituto do presidente, pois a Portaria nº 307/2017 designou o substituto dentre os membros indicados pelo CNE, situação não cabível, haja visto que a norma prevê a escolha para o cargo de presidente dentre os membros representantes governamentais. Logo, o substituto ser integrante dos indicados pelo CNE está em desacordo com o Art. 7º, §2º, do Decreto nº 6180/2007, pois permite que a presidência da Comissão Técnica seja exercida por membro que não representa o governo, mesmo que interinamente.

c. Falta de competência para deliberar sobre a *bolsa auxílio* - sobre a atuação da CTLIE, segundo informação do DIFE, a Comissão deliberou a respeito da composição e definição do valor da inclusão da *bolsa auxílio* nos projetos incentivados pela LIE, estipulando o valor limite de R\$ 2.400,00, para fins de custeio de uniforme, transporte, alimentação, plano de saúde, medicamentos básicos, moradia e higiene pessoal. A competência da Comissão para deliberação dessa natureza não encontra respaldo legal, pois a LIE outorgou à Comissão competência para avaliar e aprovar o enquadramento de projetos apresentados no âmbito do incentivo, fugindo de sua alçada a definição de valor limite para quaisquer itens orçados nos projetos, bem como de sua composição.

d. Impropriedades formais - foram identificadas algumas impropriedades em atos formais da CTLIE, tais como: falta de identificação dos signatários nos relatórios de análise e aprovação da Comissão (conforme análise amostral de projetos) e falta de assinaturas nas atas das reuniões realizadas durante o exercício de 2017, disponibilizadas no site do ME, em descumprimento ao Art. 17 da Portaria nº 120/2009. Situação tratada por meio da Nota de Auditoria nº 201702153/002.

Causa

Ausência de providências do gestor para definir em regulamento a composição, a organização e o funcionamento da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte, em cumprimento ao Art. 4º da Lei nº 11.438/2006.

Providência do gestor incoerente com a legislação, ao indicar o substituto do presidente da CTLIE membro representante do setor desportivo, quando a norma estabelece que o titular deve ser indicado dentre os membros governamentais.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio da Nota Informativa nº 1/2018/DIFE/SECEX, encaminhada por meio do Ofício nº 164/2018/SECEX-ME, de 26 de março de 2018, manifestou-se, informando que:

Por intermédio da Portaria nº 01, de 26 de março de 2018 (ANEXO II), publicada no Boletim de Serviço Extraordinário, a Diretora do DIFE instituiu grupo de

trabalho com o objetivo de elaborar a regulamentação da Comissão Técnica, abrangendo suas competências, composição, organização, funcionamento e requisitos de integridade e ética, incluindo dispositivos sobre conflitos de interesse, impedimento e suspeição. Destaca-se, entretanto, que o funcionamento da CTLIE é balizado pelas normas vigentes, como citado pela própria auditoria.

No que se refere à inadequação na composição e segregação de funções, como registrado pela equipe de auditoria, o Ministério do Esporte já promovera desde outubro de 2017 (Portaria nº 307, de 26 de outubro de 2017, publicada no Diário Oficial da União de 1º de novembro de 2017), alteração na composição da Comissão, de forma que nenhum membro do colegiado seja servidor ligado ao DIFE. No que respeita ao ajuste na designação do substituto do presidente, informa-se a publicação da Portaria nº 49, de 22 de março de 2018, publicada no DOU de 23 de março de 2018. (ANEXO III)

Considerando o descrito na alínea "a" da referida constatação, foram iniciadas providências para regulamentação do funcionamento da Comissão. Sem óbice, por intermédio do Memorando-Circular nº 02/2018/DIFE/SECEX (ANEXO IV), a Comissão foi orientada a abster-se de deliberar sobre definição de valor limite para quaisquer itens orçados nos projetos, bem como de sua composição.

Conforme relatado na resposta à Nota de Auditoria nº 201702153/002, das atas de 2017 apenas 3 (três) encontravam-se com ausência de assinaturas, o que será providenciado considerando a presença dos membros da CTLIE em reunião a ser realizada no dia 04/04/2018.

Análise do Controle Interno

Conforme manifestação apresentada pelo DIFE, verifica-se que já foram adotadas medidas visando sanar as irregularidades relatadas. Neste sentido, já foram implementadas as seguintes providências, evidenciadas pela Unidade:

Quanto à falta do regulamento da CTLIE, foi criado grupo de trabalho com o objetivo específico de elaborar a regulamentação da Comissão, consoante Portaria nº 01, de 26 de março de 2018.

Em relação ao substituto do presidente da Comissão, que até então era designado membro representante do CNE, em desacordo com o Decreto nº 6.180/2007, a Unidade designou o substituto dentre os membros representantes governamentais, conforme publicado na Portaria nº 49, de 22 de março de 2018, atendendo, assim, ao inicialmente recomendado.

Sobre as demais impropriedades também foram tomadas iniciativas visando sua correção, a exemplo das assinaturas que faltavam em algumas atas da Comissão e da orientação formal dirigida à CTLIE, no sentido de que a mesma se abstinha de deliberar sobre a definição de valor limite para quaisquer itens orçados nos projetos da Lei de Incentivo ao Esporte.

Desse modo, as ações subsequentes acerca do atendimento das recomendações em tela serão monitoradas no âmbito do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a elaboração do regulamento da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte (CTLIE), contemplando, dentre outros temas, suas competências, composição, prazos máximos de mandato dos membros da comissão, organização, funcionamento, critérios para a distribuição de projetos dentre os membros da comissão, prazos do trâmite dos projetos no seu âmbito, requisitos de integridade e ética (incluindo regulamentação com o intuito de evitar conflito de interesses e impedimentos).

Recomendação 2: Com base no regulamento da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte (CTLIE), instituir mecanismos para o registro das informações acerca dos impedimentos dos membros da CTLIE, de modo que os membros eventualmente impedidos sejam excluídos dos sorteios dos projetos sobre os quais não podem opinar.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de fluxo formalizado da LIE, fragilidades na fase de admissão e na atualização do cadastro das entidades e falta de publicação do Termo de Compromisso no DOU; falhas formais encontradas na amostra de processos analisada.

Fato

Inexistência de fluxo formalizado do processo – verificou-se que o DIFE não dispõe de fluxo de trabalho formalizado. O Departamento informou que este instrumento seria contemplado em normativo sobre a operacionalização da LIE que se encontra em elaboração.

Vale ressaltar que a falta de formalização do processo, aliada à inexistência de sistema apropriado para operar a LIE, torna o ambiente suscetível à subjetividade na definição de métodos, responsabilidades, estruturação e ferramentas para operacionalizar o mecanismo. A falta de formalização contribui ainda para o risco de que o processo seja executado sem que seja observado o princípio da impessoalidade, tornando o ambiente instável e propício à descontinuidade das atividades e desprovido do fluxo de informações necessárias à gestão.

Fragilidades na admissão dos projetos – Na análise realizada sobre a amostra de projetos, não foi encontrado checklist específico para a fase de admissão, que orientaria os servidores responsáveis por essa análise e os auxiliaria a dispensar tratamento uniforme aos diversos projetos analisados. Apesar disso, o DIFE utiliza planilha própria para registrar as situações encontradas nesta fase, indicando os motivos que ensejaram a devolução dos documentos à proponente. A planilha contém, ainda, os projetos que foram aprovados na fase de admissão. Verificou-se que é utilizado checklist na etapa da pré-análise documental e também para a análise dos estatutos.

Fragilidades na atualização do cadastro de entidades – de acordo com o parágrafo 3º, do Art. 8º, do Decreto nº 6.180/2007, somente serão analisados pela CTLIE os projetos cujas proponentes estejam com o cadastro devidamente atualizado. Assim, verificou-se que as proponentes preenchem os seus dados cadastrais no SLIE no momento da apresentação de novos projetos, mas não é possível confirmar se esses dados estão ou não atualizados, pois o Sistema não apresenta um controle de data de atualização. No momento da pré-análise, o DIFE apenas imprime o formulário preenchido do cadastro da proponente e, embora o Departamento tenha informado que é verificada a conformidade do cadastro, sempre que apresentada nova proposta, não ficou evidenciada a utilização de procedimento que ateste se o cadastro das entidades está atualizado. Ademais, conforme relatado em item específico deste relatório, foi aplicado questionário, do dia 07 de dezembro de 2017 a 10 de janeiro de 2018, junto a 124 entidades proponentes de projetos no ano de 2017 e, para sete delas, não foi possível o encaminhamento eletrônico do questionário, porque o e-mail cadastrado no SLIE era inconsistente, o que evidencia falha no gerenciamento do cadastro das entidades.

Publicação do termo de compromisso – não é publicado no DOU o extrato do Termo de Compromisso assinado pelo proponente e pelo ME. Considerando que esse termo é assinado somente após a aprovação do projeto pela CTLIE e a captação mínima de 20% do valor aprovado, a sua publicação proveria maior transparência ao processo, vez que é o marco de início da execução do projeto. Em síntese, não há publicidade dos projetos cuja execução foi iniciada, o que não favorece a realização de controle social dessa despesa pública, nem que eventuais interessados tenham a oportunidade de participar do projeto (ou seja, de usufruir do

evento ou da atividade desportiva incentivada). Ressalte-se que o Ministério do Esporte já vem divulgando a LIE por meio de propagandas na televisão, de sua página na internet e de suas redes sociais, mas que essa divulgação tem tido como foco o mecanismo de incentivo, e não os projetos já aprovados. O foco da divulgação, portanto, ainda está concentrado nas entidades proponentes e nos patrocinadores, sem, contudo, atingir os cidadãos com interesse em participar dos eventos desportivos ou de assisti-los.

Falhas formais – verificou-se nos processos selecionados na amostra que alguns termos de abertura e encerramento dos volumes estavam sem assinatura, assim como não havia carimbo identificador nos relatórios da CTLIE.

Ausência de Parecer Técnico – foi constatado, a partir da análise amostral de projetos, que em alguns processos não foi localizado o Parecer Técnico referente à análise técnica dos projetos, quais sejam: 58000.103022/2017-67; 58000.110340/2017-84; e 58000.106958/2017-40. Essa situação foi tratada por meio da Nota de Auditoria nº 201702153/002.

Causa

O gestor, responsável pela operacionalização da LIE, não adotou providências no sentido de formalizar fluxo operacional do processo, contribuindo para descumprimento da impessoalidade, falta de padronização e de racionalização das fases do mecanismo.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio da Nota Informativa nº 1/2018/DIFE/SECEX, encaminhada por meio do Ofício nº 164/2018/SECEX-ME, de 26 de março de 2018, manifestou-se, informando que:

O fluxo de trabalho atual segue a ordem prevista na legislação pertinente, contemplando todas as etapas que passam os projetos. Da mesma forma, na admissão do processo já é utilizado check-list [...] de documentos obrigatórios para a apresentação dos projetos.

Com o advento do Sistema Eletrônico de Informações - SEI, os procedimentos ora preestabelecidos estão passando por adequação à nova realidade digital. Neste período de transição, processos e trâmites estão sendo remodelados e/ou criados para atenderem às exigências legais.

A implantação do SEI trouxe melhorias para os processos no âmbito do DIFE. A fase de admissão de projetos está passando por remodelação de suas tarefas e trâmites operacionais. Todo documento recepcionado via Protocolo Geral deste Ministério é prontamente digitalizado e inserido no SEI, sendo distribuído para a unidade administrativa deste Departamento responsável por fazer o correto encaminhamento da documentação.

As falhas formais estão sendo corrigidas com a assinatura dos termos de abertura e encerramento dos volumes e no que se refere aos pareceres dos processos nº 58000.103022/2017-67, 58000.110340/2017-84 e 58000.106958/2017-40, estes já foram juntados aos autos e encaminhados à CGU, em resposta à Nota de Auditoria nº 20172153/002.

No tocante às recomendações exaradas na presente constatação, está em fase final de elaboração minuta de portaria que alterará a Portaria nº 120/2009, incluindo formalização de fluxo operacional da Lei de Incentivo ao Esporte. Entende-se que a publicação da norma contempla todos os detalhes da tramitação dos processos,

além de criar mecanismos de controle e de preceitos éticos, preenchendo lacunas hoje existentes e eliminando as inconsistências verificadas. Ademais, o DIFE providenciou a publicação de todos os termos assinados no mês de março de 2018, e procederá à publicação dos futuros Termos de Compromisso. A publicação será contemplada no fluxo operacional a ser instituído.

Ainda em relação às recomendações, está em fase de construção uma matriz de projetos que deverá ser disponibilizada no site do Ministério do Esporte contendo as seguintes informações: nome do proponente, objeto e valor do projeto, número do processo administrativo, local de realização e vigência. Além disso, o Ministério do Esporte está promovendo articulação junto ao Ministério da Cultura para o compartilhamento do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura - SALIC, no qual se planeja implementar funcionalidade que controle atualização cadastral periódica pelos proponentes.

Análise do Controle Interno

A partir da análise das informações apresentadas pelo gestor verifica-se, positivamente, que o DIFE indica que está adotando providências para saneamento das impropriedades registradas pela equipe de auditoria da CGU. Todavia, há que se registrar que a ausência de fluxo aqui relatada se refere ao detalhamento das diversas ações e áreas por elas responsáveis dentro do ME, mas também se refere ao detalhamento e publicização das condutas esperadas por parte dos proponentes.

Nesse sentido, exemplificativamente, reitera-se que apesar de o Art. 8º do Decreto nº 6.180/2007 prever que as entidades devem manter “cadastro devidamente atualizado junto ao Ministério do Esporte”, ainda assim se faz necessário que o ME defina quais são as informações necessárias, meios de encaminhamento e formato dessas informações e momentos de atualização desse cadastro, além de sistematizar as informações de maneira que seja possível identificar o momento da última atualização, informação essencial para uma checagem acerca da atualização (ou não) do cadastro.

Isso posto, observa-se que as ações informadas pelo gestor com o objetivo de formalizar o fluxo operacional da Lei de Incentivo ao Esporte são relevantes e estão em fase inicial de implementação.

Recomendações:

Recomendação 1: Elabore e aprove, por meio de norma específica, o fluxo operacional da Lei de Incentivo ao Esporte, abrangendo todas as etapas do processo (admissão, pré-análise, manifestação de outras áreas, diligências, parecer técnico, distribuição de projetos aos pareceristas e à CTLIE) e abordando, pelo menos, as áreas envolvidas, as atribuições, os prazos e os procedimentos (operacionais e de controle).

Recomendação 2: Instituir checklist de análise de admissão dos projetos, a ser utilizado pelos servidores do ME e anexado aos respectivos processos dos projetos, a fim de padronizar as análises e documentar seu teor e data de realização.

Recomendação 3: Inserir no fluxo operacional da Lei de Incentivo ao Esporte a obrigatoriedade da publicação do extrato do Termo de Compromisso no Diário Oficial da União.

Recomendação 4: Em articulação com as demais áreas do Ministério do Esporte que fomentam o desporto, dar publicidade, no site do ME e em suas redes sociais, do calendário e locais de realização dos eventos e atividades esportivas custeados por meio da Lei de Incentivo ao Esporte previamente à sua realização, de modo a divulgar o mecanismo entre entidades

proponentes e patrocinadores, mas também oportunizar a participação do público nesses eventos e o controle social.

Recomendação 5: Providenciar ajuste no Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte, ou em outro sistema que vier a ser implementado, no sentido de controlar a data de atualização cadastral realizada pelos proponentes.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Risco de liberação de recursos por outras áreas do ME para o mesmo objeto e de aprovação de projetos para entidades com potencial de problemas na execução e na prestação de contas de projetos e de convênios. Necessidade de aprimoramentos na avaliação técnica e financeira dos projetos e de normatização de limites de valores para projetos iniciais e de montante aprovado anualmente e acumulado por proponente.

Fato

Verificou-se que na pré-análise, assim como nos pareceres técnicos, apenas é relacionado o histórico dos projetos já apresentados pelas entidades, obtido por meio de consulta ao SLIE. No parecer técnico, não há menção quanto à análise detalhada da situação dos projetos em execução ou em captação, ou da situação das prestações de contas (PCs), sobretudo quanto a não haver pendências financeiras nas PCs já apresentadas, caso tenha sido analisada pela Coordenação (CGPCO) responsável pela parte financeira da análise.

Pela pertinência, cabe observar que as normas da LIE preveem que cada proponente poderá apresentar somente seis projetos por ano (sem qualquer disposição quanto a limites de valores). Essa limitação é ineficaz sob o aspecto da concentração de recursos financeiros por proponente, o que contradiz o princípio da “não-concentração”, disposto no Art. 21 do Decreto nº 6.180/2007, como um dos parâmetros a ser observado pela CTLIE na avaliação dos projetos: *não-concentração por proponente, por modalidade desportiva ou paradesportiva, por manifestação desportiva ou paradesportiva ou por regiões geográficas nacionais.*

Assim, em termos de volume financeiro, não existe, nas normas infralegais que regulamentam a LIE, limite de valor por projeto ou montante acumulado por proponente, seja anualmente ou considerando o estoque de projetos em captação ou em execução.

Essa carência normativa implica em maiores riscos de operacionalização do mecanismo, ocasionando, dentre outros problemas: aumento do volume de recursos em execução e em prestação de contas por proponente, aumento do passivo (quantitativo e volume concentrado por proponente, risco de inexecução de projetos materialmente relevantes etc).

Os riscos são potencializados ainda mais quando, nas análises técnicas, também não é levada em consideração a situação dos projetos que se encontram em execução ou captação, ou seja, projetos que ainda não foram concluídos ou alguns objetos semelhantes aos de novas propostas. Essa prática provoca um acúmulo de recursos renunciados por proponente com pendências de execução, de apresentação e de análise da prestação de contas.

A partir da análise amostral dos projetos aprovados em 2017, foram identificadas situações, retratadas no SLIE, conforme ilustrado no Quadro 1 a seguir, que demandariam análises mais criteriosas para avaliar o risco representado pelos proponentes quanto à aprovação de projetos:

Quadro 1 – Falhas na aprovação de projetos identificadas na análise da amostra.

Processo SEI/Proponente	Situação dos projetos no SLIE
58000.107372/2017-01 Fundação Special Olympics Brasil	Embora exista no processo uma relação dos projetos já apresentados pelo proponente no âmbito da LIE, extraída do SLIE, não se pode afirmar com razoável certeza qual a verdadeira situação desses projetos, pois existe informação de proposta de 2014 ainda em análise técnica. Em princípio não existe pendência de prestação de contas, pois todos os projetos estariam em pré-análise, análise técnica ou em captação.
58000.102176/2017-31 Confederação Brasileira de Esportes Radicais	O proponente apresentou 32 projetos no período de 2007 a 2017. Os projetos encontram-se, conforme o SLIE, nas mais diversas situações, tais como “rejeitado”; “arquivado”; “em execução”; “em captação”; “prestação de contas final apresentada” etc. Nenhum dos projetos apresenta-se com a prestação de contas analisada/aprovada, e também não são adicionadas outras informações a respeito do estágio de análise das prestações de contas ou mesmo de projetos que se encontram em execução há quatro anos. A mesma lista de projetos já apresentados é copiada no Parecer Técnico, porém sem qualquer análise da situação dos projetos ou do risco envolvido na liberação de novos recursos para proponente que tem prestação de contas pendentes de análise/aprovação.
58000.108472/2017-46 Confederação Brasileira de Desporto Universitário	O proponente apresentou 18 projetos no período de 2007 a 2017. Os projetos encontram-se, conforme o SLIE, nas mais diversas situações, tais como “rejeitado”; “arquivado”; “em execução”; “em captação”; “prestação de contas final apresentada” etc. Nenhum dos projetos apresenta-se com a prestação de contas analisada/aprovada, e também não são adicionadas outras informações a respeito do estágio de análise das prestações de contas ou mesmo de projetos que se encontram em execução há quatro anos (2013). A mesma lista de projetos já apresentados é copiada no Parecer Técnico, porém sem qualquer análise da situação dos projetos ou do risco envolvido na liberação de novos recursos para o proponente que pode ter pendências na apresentação de prestação de contas como de análise/aprovação.
58000.108166/2017-18 Fundação Tênis	O proponente apresentou dezenove projetos no período de 2007 a 2017. Os projetos encontram-se, conforme o SLIE, nas mais diversas situações, tais como “rejeitado”; “arquivado”; “em execução”; “em captação”; “prestação de contas final apresentada” etc. Nenhum dos projetos apresenta-se com a prestação de contas analisada/aprovada, e também não são adicionadas outras informações a respeito do estágio de análise das prestações de contas ou mesmo de projetos que se encontram em execução há dois anos (2015).
58701.000008/2017-13 Associação Ícaro Marcolin	O proponente apresentou catorze projetos no período de 2009 a 2017. Os projetos encontram-se, conforme o SLIE, nas mais diversas situações, tais como “rejeitado”; “arquivado”; “em execução”; “em captação”; “prestação de contas final apresentada” etc. Nenhum dos projetos apresenta-se com a prestação de contas analisada/aprovada, e também não são adicionadas outras informações a respeito do estágio de análise das prestações de contas ou mesmo de projetos que se encontram em execução há três anos (2014).
58000.101254/2017-81 Confederação Brasileira de Voleibol	O proponente apresentou 21 projetos no período de 2008 a 2017. Os projetos encontram-se, conforme o SLIE, nas mais diversas situações, tais como “rejeitado”; “arquivado”; “em execução”; “em captação”; “prestação de contas final apresentada” etc. Nenhum dos projetos apresenta-se com a prestação de contas analisada/aprovada, e também não são adicionadas outras informações a respeito do estágio de análise das prestações de contas ou mesmo de projetos que se encontram em execução há dois anos (2015).
58000.103022/2017-67 Clube de Regatas do Flamengo	O proponente apresentou 23 projetos no período de 2008 a 2017. Os projetos encontram-se, conforme o SLIE, nas mais diversas situações, tais como “rejeitado”; “arquivado”; “em execução”; “em captação”; “prestação de contas final apresentada” etc. Nenhum dos projetos apresenta-se com a prestação de contas analisada/aprovada, e também não são adicionadas outras informações a respeito do estágio de análise das prestações de contas ou mesmo de projetos que se encontram em execução e em captação há quatro anos (2013).

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir da análise amostral dos projetos aprovados em 2017.

Ainda em relação à análise técnica, verificou-se que não são realizadas consultas a outras Unidades do ME, seja para identificar outra forma de descentralização de recursos para o

mesmo objeto, seja para levantar informações sobre eventuais problemas de prestação de contas do proponente.

Nas consultas realizadas na etapa da pré-análise, no Siafi, quanto às transferências voluntárias, quando há saldos contábeis nas situações “a comprovar” (falta prestação de contas) e “a aprovar” (falta análise da Prestação de Contas), nenhum levantamento complementar é realizado para apurar se o proponente apresenta alguma pendência de prestação de contas. Situação encontrada, por exemplo, no processo SEI nº 58000.110340/2017-84, projeto SLIE nº 1712738-69, em que o proponente apresentava R\$ 14.894.017,47 de saldos “a comprovar” na consulta do Siafi, para convênios celebrados com o próprio Ministério do Esporte (R\$ 4.859.332,00 referentes ao convênio ME 777893; R\$ 6.350.616,24 referentes ao convênio ME 812666; R\$ 2.489.656,83 referentes ao convênio ME 813839; e R\$ 1.194.412,40 referentes ao convênio ME 813842).

Quanto à análise financeira dos projetos, é importante ressaltar que, nos processos analisados na amostra, foi verificado que os proponentes apresentam as cotações de preços dos itens orçamentários e na pré-análise é calculada a média desses preços. O parecer limita-se a mencionar esse procedimento da pré-análise, não realizando qualquer consulta complementar, mesmo que amostral, para comprovar a compatibilidade dos preços orçados pelas entidades com os praticados no mercado.

Diante do exposto, verifica-se que há criticidade no montante de recursos concentrados por proponente (sem observação ao princípio da não-concentração) e que a avaliação técnica dos projetos submetidos ao ME se mostra superficial.

Causa

Ausência de iniciativa e de medidas do gestor para estabelecer limites de valor para os projetos e proponentes, aumentando o risco de inadimplência de valores relevantes e possibilitando que, em alguma medida, não seja cumprido o princípio da não concentração de recursos por proponente.

Ausência de providências do gestor no sentido de obter informações complementares com outras áreas do ME, principalmente secretarias finalísticas, para subsidiar a análise técnica dos projetos da LIE, sobretudo quanto a pendências de prestação de contas e/ou liberação de crédito em duplicidade de recursos para objeto semelhante aos projetos da Lei de Incentivo.

Ausência de providências do gestor no sentido de normatizar o procedimento de análise técnica dos projetos da LIE, aumentando o risco de concentração de recursos, análises incompletas e deficiência na verificação de pendências dos proponentes quanto à situação dos projetos em execução ou na prestação de contas.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio da Nota Informativa nº 1/2018/DIFE/SECEX, encaminhada por meio do Ofício nº 164/2018/SECEX-ME, de 26 de março de 2018, manifestou-se, informando que:

A minuta de portaria em elaboração para alterar a Portaria nº 120/2009 prevê a regulamentação em detalhes dos procedimentos da análise técnica dos projetos e além disso, o parecer técnico passará por revisão e aperfeiçoamento.

A interlocução com as demais áreas finalísticas do Ministério do Esporte já existe e este Departamento realiza consultas aos sistemas SICONV, CEPIM e SIAFI, bem como à Coordenação-Geral de Prestação de Contas. Entretanto, este procedimento será regulamentado através da portaria em construção.

No que se refere à análise de risco das entidades proponentes e dos projetos apresentados, será promovido estudo com vistas ao atendimento da recomendação da CGU.

Análise do Controle Interno

A Unidade manifestou-se no sentido de que o atendimento às recomendações deve ser tratado no normativo que se encontra em elaboração, e que deve substituir a Portaria nº 120/2009 e, em relação aos riscos envolvendo às entidades e os projetos, em estudo a ser promovido sobre o assunto.

Cabe, todavia, reforçar alguns aspectos pertinentes ao fato registrado e às recomendações, sobretudo sob o ponto de vista da gestão dos riscos que permeiam todo o processo da Lei de Incentivo ao Esporte.

Inicialmente, acerca da análise técnica dos projetos, é central a questão da qualidade dessas análises, tanto na abrangência quanto na profundidade, pois as mesmas têm um peso relevante na aprovação dos projetos e, embora a regulamentação seja prioritária na definição de critérios e atributos necessários às análises, é importante que sejam delineados também critérios para mensurar a qualidade deste produto e avaliar em que medida o seu conteúdo é adequado e suficiente para fundamentar a aprovação ou rejeição de um projeto.

No contexto da análise técnica inserem-se, ainda, as informações entre o DIFE e as áreas finalísticas do ME, que eventualmente dispõem de informações sobre pendências de prestações de contas do proponente ou de solicitação de recursos para o mesmo objeto. E esse fluxo de informações é de mão dupla, pois as áreas finalísticas também devem se apropriar das informações sobre os projetos apresentados no DIFE e, eventualmente, de pendências de prestações de contas de projetos da LIE.

Cabe destacar que o fato relatado é composto por um conjunto de eventos relacionados de forma sistêmica, devendo, portanto, ser considerado em sua integralidade quanto às medidas a serem desenvolvidas para seu tratamento. Neste sentido, cabe à Unidade considerar a urgência de definir limites de valores por projetos e proponentes, conforme preconizado no conjunto de recomendações. Ademais, cabe à Unidade, ainda, cumprir o princípio da não-concentração, em que pese este ser mais abrangente do que as limitações indicadas.

Ademais, a aprovação de projetos para a captação de recursos por meio de renúncias tributárias, assim como as despesas diretas decorrentes de recursos do Tesouro Nacional e as despesas custeadas com recursos de prognósticos e loterias federais (previstas na Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001), consistem em decisões alocativas de recursos dentro da Função Esporte. Ou seja, independentemente do mecanismo utilizado, as políticas públicas geridas pelo Ministério do Esporte precisam ser pensadas em conjunto. Desse modo, a interlocução entre as diversas áreas do ME deve partir do pressuposto da necessidade de integração entre os diversos mecanismos de fomento para o atingimento dos objetivos das políticas públicas para a área esportiva como um todo.

Desse modo, reivindica-se a necessidade de que o normativo em elaboração, além dos procedimentos que contribuirão para atenuar ou eliminar as causas dos riscos, contemple também a definição de limites, condicionalidades para aprovação etc.

Recomendações:

Recomendação 1: Regulamentar os procedimentos de análise técnica dos projetos da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), contemplando, dentre outros temas: regras para seleção de pareceristas, classificação e distribuição de projetos, impedimentos, prazos, remuneração,

regras para elaboração do parecer técnico (avaliação da criticidade do proponente, pendências de prestação de contas, celebração em duplicidade para o mesmo objeto, compatibilidade dos preços com o mercado e/ou limite de referência do ME etc).

Recomendação 2: Inserir no fluxo da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), a ser definido em norma específica e com abrangência acerca de todas as Unidades que compõem a estrutura do Ministério do Esporte, a obrigatoriedade de manifestação das áreas finalísticas do ME quanto a eventuais pendências de prestações de contas e quanto à celebração de outros ajustes (tais como convênios, Termos de Fomento, etc) para o mesmo objeto ou para objeto semelhante ao da proposta apresentada perante a LIE.

Recomendação 3: Com base em critérios de risco das entidades proponentes e dos projetos apresentados, estabelecer limites de valores para os projetos e o montante para os proponentes no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte, considerando: montante de projetos ainda em captação e em execução por proponente; montante anual para apresentação de projetos por proponente (respeitado o montante estabelecido para projetos em captação e em execução); valor por projeto; valor máximo para o primeiro projeto apresentado.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Autorização de pagamento de bolsa auxílio no âmbito da LIE, mesmo existindo o Programa Bolsa Atleta, política pública específica para tal finalidade. Ausência de ato formal competente ao estabelecimento do teto de R\$ 2.400,00 para o pagamento da bolsa auxílio.

Fato

Foi constatado na página eletrônica oficial do ME orientação específica do DIFE quanto ao pagamento de *bolsa auxílio* no âmbito dos projetos da LIE, estipulando o teto de R\$ 2.400,00, que teria sido aprovado em reunião da Comissão Técnica da LIE. Questionado pela auditoria, o DIFE informou que o valor do teto de R\$ 2.400,00 da *bolsa auxílio* foi aprovado pela CTLIE, no entanto não foi disponibilizado o ato formal que instituiu o referido parâmetro para esta despesa.

O Departamento informou, ainda, que a bolsa tem por objetivo suportar despesas com itens como uniforme, transporte, alimentação, plano de saúde, medicamentos básicos, moradia e higiene pessoal e que o parâmetro de R\$ 2.400,00 decorreu de pesquisa de mercado, apurado em três orçamentos tomados em Brasília/DF. Em relação ao possível pagamento da bolsa-auxílio concomitante com o benefício da bolsa atleta, o DIFE esclareceu que existe uma lista de contemplados pelo Programa Bolsa Atleta disponível no site do ME e que cabe à CGPCO verificar se houve duplicidade de recebimentos, quando da prestação de contas final. Com base nessa manifestação, evidencia-se a falta de integração do mecanismo do incentivo com a totalidade da gestão do ME no âmbito da função Esporte, embora, conforme já destacado neste relatório, as renúncias fiscais para o fomento ao esporte não se constituam em política que se exaure com a concessão do benefício fiscal, mas apenas em um dos mecanismos legalmente disponíveis para que o governo federal cumpra as disposições do Art. 217 da CF/1988. Nesse sentido, não se verifica uma atuação ativa e pró-ativa do DIFE para atuar de maneira colaborativa com as demais estruturas do ME. Destaca-se, adicionalmente, que eventual mecanismo de controle deveria ser inserido na etapa de concessão do benefício e não na etapa de análise de prestação de contas, isso se o pagamento desse item fosse pertinente no âmbito de projetos da LIE, o que, como anteriormente mencionado, não seria adequado.

A partir da análise amostral de projetos, identificou-se a aprovação de ao menos um deles contendo despesa relacionada ao pagamento de *bolsa auxílio* no valor fixado pelo Departamento - Projeto SLIE nº 1712499-92, Processo nº 58000.103022/2017-67, Clube de

Regatas do Flamengo, “Flamengo Olímpico II”, comprovando-se, assim, a prática do pagamento do *bolsa auxílio* dentro dos projetos da LIE.

Cabe ressaltar que, embora o Ministério tenha competência para estabelecer parâmetros de valores para itens orçamentários apresentados nos orçamentos analíticos dos projetos, conforme parágrafo 2º, do Art. 9º, do Decreto nº 6.180/2007, entende-se que o exercício de tal atribuição não está afeto à CTLIE, cuja competência essencial é o enquadramento e aprovação dos projetos, conforme já registrado em ponto específico deste relatório. Dessa forma, o valor estipulado de R\$ 2.400,00 não teve a definição por ato competente do Ministério, se encontrando, portanto, sem respaldo legal para a sua prática.

Ademais, sobre o mérito da adoção dessa despesa nos projetos da LIE, é oportuno remeter ao que já foi abordado pela CGU em outra auditoria. Em avaliação do Programa Bolsa Atleta registrada no Relatório de Auditoria nº 201603180, além de outras análises, foram registradas ocorrências de “*concessão de bolsas incentivo a atletas fora do âmbito da política pública específica de concessão de bolsa a atletas*” (item 1.1.1.2 do referido relatório), pelo que foi recomendado à SNEAR:

“Recomendação 1: Recomenda-se à SNEAR que vede a inclusão em Planos de Trabalhos e em Projetos Básicos de metas que contemplem incentivo financeiro individual a atletas, com a característica de bolsa incentivo, vez que existe programa de governo específico para essa finalidade, qual seja o Programa Bolsa Atleta.”

Recomendação 2: Caso ainda exista convênio vigente com meta de pagamento de incentivo individual a atleta, suspender o pagamento desse incentivo por intermédio de convênios, em virtude de existir programa de governo específico para essa finalidade.”

Ressalte-se que o Programa Bolsa Atleta concede auxílio financeiro diretamente aos atletas com base em critérios, categorias e calendários previamente definidos pelo ME. Assim, a concessão de *bolsa auxílio*, apesar de adotar outra nomenclatura, consiste em desvirtuamento da política pública estabelecida pelo próprio Ministério ao repassar ao proponente a decisão alocativa dos recursos públicos pela definição de quais atletas devem ser incentivados por meio da concessão direta de bolsa.

Causa

O gestor autorizou o pagamento de bolsa auxílio no âmbito dos projetos da Lei de Incentivo ao Esporte, estabelecendo o valor limite de R\$ 2.400,00, quando existe o Programa Bolsa Atleta, política própria destinada à mesma finalidade.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio da Nota Informativa nº 1/2018/DIFE/SECEX, encaminhada por meio do Ofício nº 164/2018/SECEX-ME, de 26 de março de 2018, manifestou-se, informando que:

As despesas denominadas ‘bolsa auxílio’ de que trata a LIE não tem relação específica com o atleta de alto rendimento, apesar de também poder beneficiá-lo visto que não há vedação legal para tanto, mas alcança, principalmente, atletas ainda em formação. O que se pretendeu foi estabelecer um teto para custear tais ações que eram pleiteadas separadamente pelos proponentes desde o início da Lei de Incentivo, e com isso ter um controle mais efetivo. Desta feita, foi solicitado à área técnica um estudo que pudesse definir quais itens comporiam o benefício e

após realização de pesquisa de mercado chegou-se então ao teto de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais).

Entende-se que, os atletas que já possuem o resultado esportivo e que tem direito a participar do programa bolsa atleta, já estejam supridos, entretanto atletas em formação e que almejam chegar a um satisfatório resultado esportivo necessitam desse auxílio para complementar sua formação esportiva.

Nesse sentido cabe destacar manifestação da Consultoria Jurídica, por meio do Parecer 01/2012 CONJUR/ME em situação análoga:

'O desembolso feito através de convênio não visa incentivar imediatamente o desenvolvimento do atleta, diversamente do que ocorre com a Bolsa-Atleta; o valor repassado através de convênio volta-se à execução de todo um projeto que, eventualmente, pode tangir os interesses do atleta, assim como ocorrem com os projetos lastreados na Lei de Incentivo ao Esporte. A Bolsa-Atleta visa incentivar o atleta a continuar competindo e aprimorando sua técnica, ao passo que os recursos provenientes de convênio visam, em regra, criar o suporte para que tais atletas possam exercitá-las'.

Por sua vez, na NOTA n. 00014/2018/CONJUR-ME/CGU/AGU [...], entende-se que 'não há óbices legais que impeçam a aprovação de plano de trabalho que contemple como uma das metas a concessão de auxílio financeiro a atletas', entretanto, sugeriu-se que o pagamento de auxílios financeiros pagos diretamente a atletas por meio de convênios seja devidamente motivado.

Considerando que o assunto está sendo analisado neste Departamento, com vistas a eventual submissão à Consultoria Jurídica para os esclarecimentos quanto a legalidade na percepção do benefício 'bolsa auxílio' aos atletas que não recebem o Bolsa Atleta, o benefício está suspenso desde de 1º de fevereiro de 2018, contemplando os projetos que ainda não foram aprovados pela Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte, até que se tenha uma manifestação conclusiva sobre o tema.

Sobre a ausência de competência da Comissão, esta foi orientada, através do Memorando-Circular nº 02/2018/DIFE/SECEX, a abster-se de deliberar sobre definição de valor limite para quaisquer itens orçados nos projetos, bem como de sua composição.

Análise do Controle Interno

A partir da análise das informações apresentadas pelo gestor, verifica-se que o DIFE suspendeu a inclusão do benefício *bolsa auxílio* em projetos ainda não aprovados e orientou a CTLIE para que não delibere sobre definição de valores limites para itens de projetos, vez que a mesma não possui competência para tal deliberação.

Em que pese a Unidade admitir a concessão da *bolsa auxílio* também para o alto rendimento, destacando, todavia, que o auxílio deve alcançar principalmente atletas em formação, este enfoque não altera o cerne do problema apontado, pois os atletas em formação também são beneficiados pelo Bolsa Atleta, persistindo, portanto, a sobreposição na alocação de recursos para a mesma finalidade.

Destaca-se que as análises aqui registradas sobre o *bolsa auxílio* abordam a dimensão da decisão alocativa acerca desses recursos, para além da estrita legalidade. Nesse sentido, salienta-se que um dos objetivos da criação do Programa Bolsa Atleta era a eliminação de intermediários para o recebimento do recurso, sendo este pago diretamente ao atleta, o que possibilitaria um melhor

controle por parte do ME dos recursos repassados. Tal fato não ocorre com a *bolsa auxílio*, pois a proponente, ou seja, um terceiro exterior à estrutura do Ministério do Esporte, escolhe quais atletas irão receber os recursos. Ademais, não existe nenhuma legislação que regule esse tipo de bolsa, ficando a fiscalização à mercê da capacidade de fiscalização do DIFE, praticamente inexistente, como verificado em trabalhos anteriormente realizados pela CGU. Ressalta-se que a Lei de Incentivo ao Esporte é um mecanismo que deveria servir às políticas públicas definidas pelo ME e não, ser ela – a Lei de Incentivo ao Esporte – a criadora dessas políticas.

Diante do exposto, verifica-se que as ações inicialmente adotadas pelo gestor, em que pese a suspensão da inclusão da *bolsa auxílio* nos projetos da LIE a serem futuramente aprovados, ainda não foram suficientes para sanar as impropriedades registradas pela equipe de auditoria da CGU em relação à concessão de *bolsa auxílio*.

Recomendações:

Recomendação 1: Não permitir a inclusão da bolsa auxílio, ou despesa similar, destinada ao pagamento individual a atletas com a mesma finalidade que o Programa Bolsa Atleta, em projetos da Lei de Incentivo ao Esporte apresentados ou repactuados a partir de 1º de março de 2018, vez que existe o Programa Bolsa Atleta, específico para essa finalidade.

Recomendação 2: Nos eventuais pedidos de alteração do Plano de Trabalho nos projetos aprovados em que consta o item bolsa auxílio, ou despesa similar destinada ao pagamento individual a atletas, cuja execução ainda não tenha sido iniciada até 1º de fevereiro de 2018, repactuar com a finalidade de retirada desse item.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Falta de metodologia consistente para justificar a majoração em 70% do limite da despesa prevista no Art. 65 da Portaria nº 120/2009, destinada à contratação de serviços para captação de recursos e elaboração de projetos da LIE.

Fato

O Decreto nº 6.180/2007, em seu Art.12 previu que o Ministério do Esporte estabeleceria limites máximos para as despesas de contratação de serviços destinados à elaboração dos projetos desportivos ou paradesportivos ou à captação de recursos. O ME regulamentou o assunto por meio do Art. 65 da Portaria nº 120/2009, estabelecendo os referidos limites máximos para a citada despesa, utilizando graduações percentuais de acordo com manifestação desportiva: educacional (10%); participação (7%) e rendimento (5%). Os percentuais se aplicam ao valor total do projeto ou, no caso de captação parcial, ao valor captado. No parágrafo único do mesmo artigo foi fixado o limite máximo dessa despesa, que até outubro/2016 era R\$ 100.000,00.

Verificou-se que a Unidade aumentou em 70% o limite da despesa destinada à captação e à elaboração de projetos, passando o teto de R\$ 100.000,00 para R\$ 170.000,00, conforme estabelecido no parágrafo único do Art. 65, da Portaria nº 120/2009. A alteração foi efetivada por meio da Portaria nº 375, de 10 de outubro de 2016.

Inicialmente, cabe abordar alguns aspectos sobre o mérito do pagamento da mencionada despesa nos projetos da LIE. A despesa é destinada ao pagamento da contratação de serviço para elaboração de projetos e ao pagamento das despesas com captação. Considerando o lapso de tempo da LIE, que tem cerca de 10 anos, é razoável afirmar que já existe uma certa maturidade no funcionamento do mecanismo, com entidades que apresentam projetos durante todo esse período e anualmente aprovam e executam esses projetos. Parte dessas entidades

proponentes apresentam projetos em modalidades que usualmente têm os mesmos patrocinadores, a exemplo do voleibol, canoagem, rugby etc. Esses projetos normalmente dispõem de carta de patrocínio, fazem parte do calendário de competições ou são projetos de continuidade, sendo, portanto, priorizados no trâmite de análise e aprovação no âmbito do DIFE.

A despesa para elaboração de projeto e captação é paga indiscriminadamente em todos os projetos apresentados ao ME, sem levar em consideração o porte das entidades, os tipos de priorização (calendário, patrocínio ou continuidade), além do que razoável número de proponentes tem conhecimento suficiente para elaborar seus próprios projetos, assim como não necessitam efetuar gastos para buscar patrocínio, pois dispõem de patrocinador que já se consolidou no apoio a determinadas modalidades desportivas.

Desse modo, não é eficiente nem razoável aprovar, em qualquer projeto que o solicite, um dispêndio cuja necessidade é questionável, ressalvadas as situações que poderiam incorrer neste custo, como por exemplo, o primeiro projeto apresentado por uma entidade.

Nesse contexto, é importante aprofundar vários aspectos relacionados com a execução dessa despesa, tais como: sua destinação para empresas de consultoria ou consultores pessoa física, que são, hoje, uma realidade na operacionalização da LIE, conforme relatado em item específico deste relatório; volume de recursos gasto; real necessidade; possibilidade de eventual gasto com o projeto e captação ser realizado com recursos dos gastos administrativos já previstos para os projetos.

Acerca da metodologia de cálculo que justificou o referido aumento, atendendo questionamento da auditoria, o DIFE se manifestou por meio do Ofício nº 12/2017/DIFE/SECEX/ME, de 19 de dezembro de 2017, informando que o teto da despesa foi majorado para atualizar o valor congelado desde 2007 e que estaria ocorrendo uma baixa atratividade dos profissionais da área. Adicionou, ainda, que o reflexo disso seria a baixa qualidade média dos projetos apresentados, provocando excessivas diligências e a dificuldade de se atingir o montante financeiro disponível anualmente. Para concretizar o reajuste, teria sido utilizado o IPCA de janeiro de 2007 a janeiro de 2016.

Cabe registrar que o período de cálculo indicado pelo DIFE não é compatível com as datas das normas que trataram do assunto em tela. O Decreto nº 6.180 é de 03 de agosto de 2007 e regulamentou o tema em seu Art. 12, porém sem ter fixado o valor da mencionada despesa. Por sua vez, a Portaria nº 120/2009 que estabeleceu o valor máximo da despesa em questão é de 03 de julho de 2009, e a Portaria nº 375, que alterou o valor para R\$ 170.000,00, é de outubro de 2016. Verifica-se, portanto, que o período informado pelo Departamento (de janeiro de 2007 a janeiro de 2016) não corresponde às datas das normas que cuidam da matéria (de julho de 2009 a outubro de 2016), se encontrando incoerente o cálculo realizado.

É questionável também a utilização do IPCA para o referido reajuste sob a alegação de que o mesmo é utilizado nos reajustes dos contratos celebrados pelo Ministério e que o valor até então utilizado estava congelado desde 2007. Seria razoável o Departamento ter realizado estudo diretamente nos projetos e verificado se havia ou não necessidade de reajustar o valor máximo e, em caso positivo, efetuá-lo em proporção coerente com os possíveis prejuízos trazidos aos prestadores de serviços cobertos pela despesa em comento. Alegar que “*todos os demais insumos de projetos vêm sendo atualizados anualmente através dos orçamentos apresentados*” e que, por essa razão, o limite máximo da despesa com captação e elaboração de projetos deve ser majorado na proporção de 70% seria aceitável somente se ficasse demonstrado que os percentuais previstos no Art. 65 da Portaria nº 120/2009 (10% para educacional; 7% para participação; e 5% para alto rendimento) aplicados aos valores captados nos projetos ficariam superiores ao limite vigente de R\$ 100.000,00, na proporção de 70%. Isso não ficou demonstrado. Ademais, utilizar o IPCA não se mostra coerente com o contexto do mecanismo

de renúncia fiscal, que não é um contrato. Além do que, a própria dinâmica da variação dos preços dos insumos já reajusta o valor da despesa em análise, haja vista que ela é calculada percentualmente com base nos valores captados.

Quanto às demais razões expostas pelo DIFE, no sentido de que o valor limite então praticado “provocaria baixa atratividade dos profissionais da área” e que “o reflexo disso seria a baixa qualidade média dos projetos apresentados, provocando excessivas diligências e a dificuldade de se atingir o montante financeiro disponível anualmente”, não foram demonstradas, se constituindo hipóteses que não podem sustentar o fundamento da metodologia do reajuste realizado.

Causa

O gestor promoveu reajuste em 70% do valor da despesa destinada à contratação dos serviços destinados à elaboração de projetos e captação, sem, contudo, apresentar metodologia de cálculo consistente para justificar o aumento no patamar proposto.

Despesa para elaboração de projeto e captação autorizada de forma indiscriminada nos projetos, sem considerar variáveis que poderiam ser utilizadas para a definição de critérios e estabelecer o pagamento da despesa somente em algumas situações específicas, como primeiro projeto apresentado.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio da Nota Informativa nº 1/2018/DIFE/SECEX, encaminhada por meio do Ofício nº 164/2018/SECEX-ME, de 26 de março de 2018, manifestou-se, informando que:

A motivação para o reajuste foi corrigir distorções dos valores estagnados desde a criação da Lei de Incentivo, causadas no decorrer do tempo e para tanto utilizou-se do índice oficial de inflação. Quanto aos cálculos realizados, foi feita reavaliação compreendendo o período de julho de 2009 a outubro de 2016. (ANEXO VII)

Em relação à afirmação de que os valores pagos são automaticamente reajustados por serem percentuais das demais rubricas, esclarecemos que o reajuste é do teto para pagamento e não dos valores em si, e visaram tão somente adequá-los aos praticados no mercado atualmente.

Nada obstante, este Departamento promoverá aprofundamento de estudo do teto para as despesas de contratação de serviços destinados à elaboração dos projetos desportivos ou paradesportivos e à captação de recursos.

No que se refere à criação de campo específico em sistema da LIE para informação sobre utilização de consultor ou empresa de consultoria para elaboração e para captação de recursos dos projetos, tão logo o sistema seja implementado, a referida recomendação será atendida.

Análise do Controle Interno

Quanto à manifestação da Unidade, em razão de não ter adicionado informações para alteração do fato relatado, mantém-se o conjunto de recomendações até providências conclusivas do gestor.

Cabe destacar, todavia, que a atualização monetária do referido teto da despesa para captação e elaboração de projetos realizada por meio do IPCA e considerando o referencial cronológico correto, deveria somar, ao invés de R\$ 170.000,00, o montante de R\$ 159.771,44, conforme demonstrativo elaborado pelo DIFE e disponibilizado em sua manifestação.

Ainda acerca da mencionada despesa, cujo pagamento vem sendo autorizado indiscriminadamente nos projetos da LIE, é oportuno reforçar a necessidade de rever não apenas a majoração do teto no percentual adotado (70%), cujo cálculo foi efetuado pelo IPCA, que o DIFE já demonstrou estar incorreto, mas também a real necessidade de autorizar este custo de forma generalizada, abrangendo todas as proponentes, inclusive aqueles que apresentam costumeiramente os mesmos tipos de projetos na mesma modalidade esportiva, para eventos de calendário ou projetos de continuidade e que mantêm de forma regular a captação junto aos mesmos patrocinadores.

Para tais situações não é coerente autorizar uma despesa que pode alcançar ou ultrapassar R\$ 100.000,00, quando, de fato, a proponente, que não é mais beneficiária, não apresenta a necessidade de efetuar gastos tão elevados para elaboração de projetos, tampouco para conseguir um patrocinador, pois este está, de certa forma, consolidado e tem, inclusive, interesse em se manter patrocinando determinada modalidade desportiva.

Neste sentido, é recomendável que o Ministério, alinhado com o princípio da economicidade e conforme recomendação, defina critérios objetivos para autorizar o pagamento dessa despesa somente em situações que a justifiquem, pois não é razoável o aumento do custo dos projetos da Lei de Incentivo, ocasionado pela aprovação de uma despesa que, em algumas situações, não tem um fundamento real para a sua autorização.

Recomendações:

Recomendação 1: Efetuar estudo sobre a despesa realizada para a elaboração de projetos e para captação no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte, no sentido de definir critérios para autorizar o seu pagamento, ponderando o porte das entidades, o patrocinador consolidado, o tipo de projeto (calendário ou continuidade), a quantidade de projetos já aprovados para a entidade proponente e para a(s) modalidade(s) esportiva(s) do projeto, dentre outros.

Recomendação 2: Fazer alteração no Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte (SLIE), ou em outro sistema que venha a ser implementado, criando campo específico para informação sobre a utilização de consultoria para a elaboração e para a captação de recursos para os projetos, exigindo a indicação do nome da empresa ou do consultor pessoa física e, respectivamente, o CNPJ ou o CPF.

Recomendação 3: Avaliar a pertinência de revogar o reajuste para R\$ 170.000,00 promovido no valor máximo da despesa com a elaboração de projeto e captação de recursos, prevista no parágrafo único, do Art. 65, da Portaria nº 120/2009, caso não existam estudos técnicos que justifiquem a majoração do referido valor.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte (SLIE) não funciona como suporte ao processo de concessão dos incentivos, mas como ferramenta meramente cadastral dos projetos. O suporte tecnológico à Lei de Incentivo ao Esporte não auxilia na promoção de transparência, integridade, imparcialidade e celeridade, com informações atualizadas e validadas, no processo de aprovação de projetos.

Fato

Atualmente, o DIFE possui um sistema de informação voltado para os projetos da LIE, denominado SLIE. A seguir, apresentam-se as análises e situações verificadas, a partir de vistoria realizada em 18 de outubro de 2017, acerca das funcionalidades do SLIE para o suporte às ações de recepção da documentação, análise e aprovação ou reprovação dos projetos:

- a) Acerca da documentação da proposição de projetos, observou-se que no SLIE são registrados os dados cadastrais da entidade proponente e preenchidas informações relacionadas ao projeto, primeira etapa para a proposição, mas que não há inclusão de toda a documentação de forma digitalizada (somente o *checklist* de pré-análise). Com base nesses registros, o SLIE atribui um número específico ao projeto, mas, após o preenchimento dos formulários eletrônicos, a entidade proponente deve imprimi-los e encaminhá-los ao DIFE juntamente com a documentação do projeto e dos responsáveis/titulares, pessoalmente ou mediante envio pelos Correios (o que, necessariamente, gera custos adicionais para a apresentação dos projetos).
- b) O SLIE informa a situação do projeto (“em análise”, “aprovado”, “em captação”, “em execução” etc), porém não contém informações acerca da etapa em que o projeto se encontra no fluxo de análise, nem sobre o responsável e prazos para finalização da etapa. Em especial, não há registro de *outputs* no sistema, de modo que tudo é realizado fora do SLIE e controlado por meio de planilhas, fato que pode gerar, inclusive, divergências de valores do projeto.
- c) A documentação relativa aos projetos, os pareceres técnicos, os resumos dos projetos para votação, bem como os critérios utilizados para priorização de análise e de votação pela CTLIE, não são registrados no SLIE. Para que a entidade proponente tenha acesso a essas informações e aos documentos produzidos, necessita acessar o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), o que demonstra que a versão atual do SLIE não é ferramenta útil para viabilizar a transparência da tramitação dos projetos.
- d) O SLIE comporta perfis de usuários com diferentes níveis de permissão (Ex.: permissões para escrita, para leitura e para modificação das informações), todavia não há *log* (registro do histórico das alterações, com data e responsável) para registro e modificações de informações. Isso significa que, uma vez realizado o lançamento de informação mais atual, esta substitui a anterior, de modo que não há registro histórico das operações, tampouco são informadas as datas que ocorreram as modificações.
- e) O SLIE não implementa testes de integridade para CNPJ, CPF e CEP a partir de integração com bases oficiais. O próprio responsável pela entidade proponente é quem se responsabiliza por inserir os dados no sistema, sem que haja uma confirmação oficial de que esses dados são compatíveis. Ademais, não existe rotina, por parte do ME, de identificação de dados desatualizados.
- f) O SLIE não comunica aos atores acerca do andamento do projeto (via e-mail, por exemplo). A própria proponente deve acompanhar por intermédio de planilha inserida no site do ME. Ressalta-se que a utilização de planilhas por parte do DIFE demonstra

um controle deficiente, pois está exposto a risco de falhas humanas e de perda da integridade e da rastreabilidade das informações.

Registra-se que, desde maio de 2017, o ME utiliza o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), em que são registrados todos os documentos e os trâmites de autuação das fases do processo, todavia não há interligação entre o SEI e o SLIE.

Ressalta-se que um sistema informatizado, como boa prática, deve possuir, entre outros requisitos mínimos obrigatórios, a disponibilização de dados confiáveis, mecanismos de críticas, capacidade de geração de relatórios gerenciais e histórico de ações executadas. Ademais, a qualidade da tomada de decisão ou da avaliação de um programa de governo depende, inclusive, da adequação das informações colocadas à disposição do gestor. Nesse sentido, faz-se necessário que o sistema utilizado pelos gestores possua esses requisitos mínimos.

A partir das situações verificadas, observa-se que o sistema utilizado pelo ME para tratar dos projetos da LIE possui fragilidades relevantes, especialmente a dificuldade enfrentada pelos gestores e proponentes na obtenção de dados confiáveis a partir das informações extraídas do sistema, em razão da falta de mecanismos que critiquem a fidedignidade dos dados nele inseridos. Diante das dificuldades relacionadas ao SLIE, o gestor utiliza planilhas eletrônicas para o acompanhamento e o controle das renúncias tributárias concedidas. Verificou-se, assim, que o SLIE não funciona como suporte tecnológico para prover transparência, integridade, impessoalidade e celeridade ao processo de aprovação de projetos.

Causa

O gestor não dotou o SLIE de mecanismos capazes de promover mecanismos de transparência, de integridade, de impessoalidade e de celeridade, com informações atualizadas e validadas, ao processo de aprovação de projetos.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio da Nota Informativa nº 1/2018/DIFE/SECEX, encaminhada por meio do Ofício nº 164/2018/SECEX-ME, de 26 de março de 2018, manifestou-se, informando que:

Quando o Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte foi elaborado, a LIE ainda não possuía grande aplicação prática, o que impossibilitou a sua melhor otimização. As reais necessidades só foram descobertas ao longo do tempo, à medida em que a lei foi sendo sistematicamente utilizada.

Dante de tal situação, este Ministério iniciou tratativas com o Ministério da Cultura - MinC manifestando o interesse desta Pasta em se utilizar ferramenta tecnológica que pudesse suprir a lacuna sistêmica existente hoje para a recepção, tramitação, acompanhamento e execução dos projetos desportivos e paradesportivos, uma vez que o Sistema de Apoio às Lei de Incentivo à Cultura – SALIC, unifica todas as fases do projeto, ao contrário do que hoje é utilizado na Lei de Incentivo ao Esporte.

Na oportunidade, fomos informados que o SALIC estava em processo de atualização, mas sua disponibilização seria possível, vez que a ferramenta se encontra disponível em ambiente de software público e a partir de então a área de Tecnologia da Informação do Ministério do Esporte está em contato com a área afeta do MinC para o atendimento das especificações técnicas.

Dando prosseguimento às tratativas, foi encaminhado Ofício nº 163/2018/SECEX-ME [...] àquela Pasta para formalização do pedido de cessão de uso do referido sistema.

Após a otimização da ferramenta, todo o processo será eletrônico, desde a propositura do projeto até a prestação de contas final. Será elaborado plano de providências em conjunto com a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação para a implantação tecnológica com vistas à operacionalização da Lei de Incentivo ao Esporte, primando assim pela transparência e publicidade dos atos da Administração Pública.

Com isso, espera-se que todas as recomendações da CGU sejam prontamente atendidas.

Análise do Controle Interno

A partir da análise das informações apresentadas pelo gestor verifica-se, positivamente, que o DIFE indica que está adotando providências para saneamento das impropriedades registradas pela equipe de auditoria da CGU.

Observa-se que, apesar das ações informadas pelo gestor com o objetivo de prover uma ferramenta tecnológica com vistas à operacionalização da Lei de Incentivo ao Esporte com mecanismos de transparência e publicidade dos atos da Administração Pública, as ações estão em fase inicial de implementação.

Recomendações:

Recomendação 1: Dotar o Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte, ou outro sistema que porventura o Ministério do Esporte venha a utilizar, de mecanismos que possibilitem a inclusão de documentação de forma digitalizada para todas as fases do processo. No que diz respeito aos planos de trabalho, não utilizar formato “PDF” ou análogo, de modo que os planos de trabalho sejam salvos no formato de dados estruturados em que os itens do plano de trabalho, quantidades e valores aprovados, repactuados e executados possam ser gerenciados sem perda do histórico dessas operações, possibilitando a extração de relatórios gerenciais.

Recomendação 2: Dotar o Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte, ou outro sistema que porventura o Ministério do Esporte venha a utilizar, de mecanismos que possibilitem aos atores envolvidos realizar suas tarefas e registrar os resultados diretamente no sistema.

Recomendação 3: Dotar o Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte, ou outro sistema que porventura o Ministério do Esporte venha a utilizar, de mecanismos que possibilitem que a documentação relativa aos projetos, os pareceres técnicos, os resumos dos projetos para a votação e os critérios utilizados para priorização de análise e de votação sejam registrados diretamente no Sistema e que fiquem disponíveis para consulta pelos atores envolvidos, inclusive para a entidade proponente.

Recomendação 4: Dotar o Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte, ou outro sistema que porventura o Ministério do Esporte venha a utilizar, de mecanismos que possibilitem que qualquer registro ou modificação de informação no sistema seja registrada em log, ou seja, com a manutenção do histórico das alterações, inclusive com a data dessas alterações e os responsáveis por essas alterações.

Recomendação 5: Dotar o Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte, ou outro sistema que porventura o Ministério do Esporte venha a utilizar, de mecanismos que possibilitem a

implementação de testes de integridade quando do registro de informações das proponentes, como por exemplo, CPF, telefone, CNPJ e endereço eletrônico.

Recomendação 6: Dotar o Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte, ou outro sistema que porventura o Ministério do Esporte venha a utilizar, de mecanismos que possibilitem que os atores envolvidos acessem e/ou recebam informações acerca de todas as fases do processo.

Recomendação 7: Dotar o Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte, ou outro sistema que porventura o Ministério do Esporte venha a utilizar, de mecanismos que possibilitem a comunicação com o Sistema Eletrônico de Informação (SEI).

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Controle do trâmite dos projetos por planilha eletrônica, com riscos de erros e de ausência de informações. Distorções nos prazos do trâmite dos projetos, desvirtuando a lógica da priorização. Criação de priorização por software específico, que não considera a expectativa de captação e viabilidade dos projetos e utilização inadequada do referido critério sem que tenham sido implementadas as condições necessárias à sua operacionalização.

Fato

O ME definiu no Art. 13 da Portaria nº 120/2009 as situações que permitem a priorização no trâmite dos projetos apresentados no âmbito da LIE:

I. Contenham declaração de patrocínio ou de doação de no mínimo 10% do valor do projeto.

II. Estejam incluídos no calendário esportivo oficial, nacional ou internacional, das entidades de administração do desporto.

III. Sejam considerados como renovação de projeto executado ou em execução.

IV. Que sejam apresentados através de software específico e em conformidade com previsto na 11.438/2006, permitindo acesso a DIFE, bem como possibilitando integração ao sistema SLIE deste ministério, proporcionando claro ganho de produtividade a esta Diretoria (hipótese inserida pela Portaria ME nº 375, de 10 de outubro de 2016).

Os projetos que não tenham algum dos requisitos expostos no dispositivo em tela somente serão analisados após o atendimento das proponentes que cumprem algum dos requisitos da Portaria. Ressalte-se que, até o segundo semestre de 2016, existiam apenas os três primeiros requisitos: o requisito IV, referente ao “*software específico*”, também denominado de “sistema” pelo DIFE, foi acrescentado pela Portaria ME nº 375, de 10 de outubro de 2016.

a. **Controle do trâmite realizado por planilha com aumento dos riscos de erros e falta de informação** – o DIFE controla a recepção dos projetos e seu trâmite por meio de planilha Excel, o que configura, *de per si*, situação precária no controle, em razão da exposição a falhas e a desatualização ou falta de informações. Esta situação decorre sobretudo da inexistência de sistema para operacionalização da LIE.

A propósito da falta de sistema para operacionalizar a LIE e do controle por planilhas, faz-se alusão ao registro efetuado no Relatório nº 201700837, na Auditoria Anual de Contas realizada em 2017, o qual apontou:

“Diante das dificuldades relacionadas ao Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte, o gestor utiliza planilhas eletrônicas para o acompanhamento e o controle das renúncias tributárias concedidas. No entanto, identificou-se, em relação a essas

planilhas eletrônicas, a ocorrência de preenchimento intempestivo e, até mesmo, incorreto; divergência de informações com relação àquelas obtidas no Portal Oficial do Ministério do Esporte; grande quantidade de planilhas que demandam preenchimento regular acarretando baixa eficiência; e falta de comunicação entre as diferentes planilhas geridas por cada Coordenação do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte, resultando em informações pouco confiáveis.”

A partir das análises realizadas na planilha de controle da unidade, foi possível identificar situações extremas de extração quanto aos prazos normatizados, as quais indicam haver necessidade de aprimoramentos no fluxo de trabalho e de implementação de controles eficazes de prazos nas etapas do trâmite.

b. Lógica do trâmite dos projetos desvirtuada em razão dos prazos de execução muito acima da previsão normativa – no quadro a seguir demonstram-se as distorções ocorridas nos prazos dos trâmites. O levantamento foi efetuado a partir das datas constantes nas planilhas do DIFE, para os projetos apresentados no exercício de 2017, e adicionalmente foram realizados levantamentos no SEI e nas datas dos pareceres técnicos. Foram considerados 29 projetos aprovados e que não tiveram diligência da área técnica do DIFE, abrangendo em sua maioria projetos com priorização, conforme o Art. 13 da Portaria nº 120/2009, e apenas dois projetos sem prioridade no trâmite.

Sobre os prazos definidos para as etapas do trâmite, destaque-se que a Portaria nº 120/2009 estabelece prazos para as etapas a seguir:

- I. Avaliação da documentação apresentada, inclusive consulta ao SIAFI: 15 dias úteis.*
- II. Emissão de parecer de viabilidade técnica e orçamentária do projeto: 15 dias úteis.*
- III. Diligência do proponente pela área técnica: 15 dias úteis.*
- IV. Diligência do proponente pela CTLIE: 15 dias úteis.*

Considerando que a amostra selecionada não contém projetos diligenciados, pela norma vigente os projetos deveriam estar disponíveis para a apreciação da Comissão em 30 dias úteis (etapas de avaliação documental e emissão do parecer técnico), ou seja, cerca de 45 dias corridos. Apesar de não haver definição de prazos para as situações de trâmite no âmbito da CTLIE, foram identificadas situações exageradas de prazos na publicação de projetos, principalmente no excessivo número de dias decorridos até a publicação da decisão da Comissão, embora tenha havido situação de análise, aprovação e publicação abaixo de 15 dias úteis.

Verifica-se, no Quadro 2 a seguir, que na fase de análise documental e consulta ao SIAFI, em 10 situações, o DIFE gastou entre 29 e 64 dias. Considerando o prazo previsto na Portaria nº 120/2009, esta etapa deveria ser realizada em 15 dias úteis (cerca de 22 dias corridos). Por sua vez, identificaram-se 19 ocorrências que ficaram abaixo dos 22 dias corridos.

Quadro 2 - Prazo para aprovação de projetos: análise até aprovação pela CTLIE.

Etapas	Nº dias corridos	Quant. Projetos	Projetos (Nº SLIE)
Análise documental e pesquisa SIAFI (15 dias úteis)	0 a 17	19	1712368-23; 1712478-68; 1712738-69; 1712631-20; 1712369-04; 1712371-29; 1712462-09; 1712439-51; 1712448-42; 1712442-57; 1712438-70; 1712400-06; 1712426-37; 1712443-38; 1712375-52; 1712513-85; 1712440-95; 1712475-15; 1712471-91;
	29 a 64	10	1712517-09; 1712520-04; 1712697-56; 1712558-87; 1712497-20; 1712554-53; 1712569-30; 1712410-70; 1712362-38; 1712510-32
Elaboração do Parecer Técnico (15 dias úteis)	0 a 27	14	1712462-09; 1712438-70; 1712368-23; 1712439-51; 1712442-57; 1712369-04; 1712440-95; 1712375-52; 1712497-20; 1712631-20; 1712517-09; 1712520-04; 1712443-38; 1712400-06
	33 a 57	07	1712478-68; 1712554-53; 1712558-87; 1712448-42; 1712513-85; 1712362-38; 1712510-32
	102 a 150	02	1712426-37; 1712371-29
Data de entrada no DIFE até publicação	16 a 88	09	1712400-06; 1712462-09; 1712442-57; 1712375-52; 1712631-20; 1712438-70; 1712439-51; 1712440-95; 1712443-38
	92 a 117	08	1712497-20; 1712513-85; 1712478-68; 1712517-09; 1712520-04; 1712510-32; 1712448-42; 1712558-87
	129 a 158	06	1712554-53; 1712426-37; 1712362-38; 1712368-23; 1712369-04; 1712371-29

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir da análise de 29 projetos aprovados e que não tiveram diligência da área técnica do DIFE.

O prazo previsto para a análise técnica e emissão do parecer seria quinze dias úteis, cerca de 23 dias corridos. Verificou-se que em sete situações foram gastos de 33 a 57 dias corridos, e em dois projetos, SLIE nº 1712426-37 e 1712371-29, foram gastos, respectivamente 102 e 150 dias. Em 14 projetos foram gastos menos de 30 dias para emissão do parecer técnico.

Considerando a data de recepção do projeto pelo DIFE até a sua publicação, constataram-se catorze ocorrências com prazo variando de 92 a 158 dias corridos, com 06 casos que variaram de 129 a 158 dias; situações de prazos excessivos, mesmo considerando que não se tem um critério definido para o trâmite na Comissão. Em nove casos, os prazos ficaram entre dezesseis e 88 dias corridos.

Estas variações exorbitantes nos prazos distorcem o trâmite prioritário e, podem ter como causa a fragilidade do controle em suas etapas, realizado por planilhas, e da ausência de definição de prazos para o trâmite na Comissão, repercutindo negativamente na lógica da priorização. São situações que podem implicar na inversão da ordem cronológica: situações de projetos que, recebidos em determinada data, tiveram análise e aprovação anterior a projetos que foram recebidos em data anterior, sem evidências de eventos que justifiquem tais casos.

Portanto, em razão do exposto, não há como garantir com razoável certeza que há efetividade na priorização. Os achados demandam medidas do DIFE no sentido de revisar o processo e identificar os gargalos e suas causas, com vistas a sanear essas distorções.

c. **Instituição normativa de critério de priorização por software específico** – No Art. 13 da Portaria nº 120/2009 foi incluída a modalidade de priorização para projetos que sejam apresentados através de **software específico** e em conformidade com a Lei nº 11.438/2006 (LIE), permitindo acesso ao DIFE, bem como possibilitando integração ao sistema SLIE do Ministério, proporcionando, assim, ganho de produtividade ao Departamento.

Cabe, inicialmente, comparar este critério com a lógica dos demais. A priorização no trâmite de projetos que tenham carta de intenção de patrocínio, que sejam do calendário oficial ou de continuidade possuem, em alguma medida, uma expectativa razoável de captação de recursos, são projetos com margem considerável de sua viabilidade do ponto de vista do aporte de recursos dos patrocinadores para sua execução. Estes projetos, em função dessa margem de viabilidade, justificam sua priorização e o consumo da estrutura operacional do ME em sua análise e aprovação.

Por outro lado, projetos com pouca expectativa de captação, que não atendam nenhum dos critérios do Art. 13 da Portaria nº 120/2009, caso analisados, oneram a estrutura operacional do Ministério em todas as fases do trâmite e acabam não sendo executados, pela não obtenção de patrocínio. As análises documentais e técnicas desses projetos aumentam os gastos públicos em razão da margem estreita de sucesso na captação. Por isso tais projetos são analisados somente quando não há mais nenhum na fila de priorização do trâmite.

A priorização criada pelo inciso IV do Art. 13 não tem como fundamento a expectativa de viabilidade do projeto a exemplo das demais modalidades previstas na Portaria nº 120/2009. Sua priorização no trâmite seria justificada em decorrência de um aumento da produtividade do DIFE na análise de prestações de contas de projetos apresentados por meio de software específico, o qual seria integrado ao SLIE. Observa-se que, projetos apresentados em conformidade apenas com esta modalidade de priorização, não têm expectativa de captação, e despenderão recursos operacionais do Ministério, porém com baixa eficácia, pois serão analisados e aprovados com base apenas na suposta eficiência da análise de prestação de contas trazida pela utilização de um sistema.

A respeito dessa relação da análise técnica de projetos e sua viabilidade cabe mencionar a experiência do Ministério da Cultura no âmbito da Lei Rouanet. A partir de estudo realizado no histórico dos projetos da Cultura, o Ministério verificou que cerca de 70% dos projetos analisados e aprovados não conseguem captação, logo, constituem dispêndio de recursos em sua análise, além de concorrerem com a análise de outros projetos viáveis. A solução encontrada foi autorizar uma captação inicial e, analisar tecnicamente e submeter à Comissão apenas os projetos que conseguirem captar no mínimo 10%, portanto com maior potencial de realização. Por essa lógica, existe um filtro prévio que definirá quais projetos serão necessariamente analisados. Assim, foi adotada uma forma de priorização de projetos que já demonstraram algum potencial de execução.

Não há razoabilidade em adotar o sistema como uma modalidade de priorização no trâmite de projetos para quem aderir à utilização de um software específico fornecido por uma entidade privada. Não existe relação entre o trâmite para análise e aprovação de projetos no âmbito da LIE e a aquisição de um software pelas proponentes, que pode ser acessado pelo DIFE, mas cujo domínio é de uma empresa particular.

Da forma proposta, a priorização pode estar sendo utilizada como pretexto para que as proponentes adquiram o referido software diante da expectativa criada para a análise e aprovação dos seus projetos.

d. Utilização indevida de priorização por *software* específico – Esta modalidade de priorização de trâmite prevê a utilização de software específico e integração deste com o SLIE. É importante ressaltar que o SLIE tem sido utilizado somente como entrada dos dados básicos dos projetos da LIE, com o preenchimento de alguns formulários que depois são impressos e remetidos com a documentação física ao ME.

Ademais, como já exposto, o controle da recepção e trâmite dos projetos é realizado por meio de planilha Excel, haja vista que o SLIE não comporta essas funcionalidades.

Acerca da utilização de um *software* específico que possibilite a troca de dados com o SLIE, segundo informações obtidas junto à área de tecnologia da informação do Ministério, não houve nenhum tipo de demanda referente à avaliação de *software* dessa natureza ou solicitação de ajustes para integração entre qualquer outro sistema e o SLIE. Ademais, ainda que a demanda tivesse sido formalizada, ela teria que ser priorizada pelo Comitê de Tecnologia da Informação frente às demandas de desenvolvimento de sistemas das demais secretarias do ME.

Apesar de não terem sido identificadas as condições previstas para implementação da citada priorização no trâmite, verificou-se que o DIFE recepção e aprovou projetos que estão identificados em sua planilha com a priorização de “sistema”, sobre a qual infere-se tratar-se do software específico. O fato de ter recebido e identificado projetos com tal prioridade para o trâmite sem que tenham sido viabilizadas as condições requeridas pela modalidade significa a criação artificial de uma forma de atendimento prioritário, ou seja, as prioridades sistema identificadas em 61 projetos não correspondem com a realidade dos fatos, pois não há integração de sistemas ao SLIE que permitam a operacionalização dessa priorização, o que representa prejuízo à transparência das regras do processo.

Em razão do exposto, verificou-se que o controle realizado com a utilização de planilhas é frágil, não permitindo transparência adequada, aumentando os riscos de informações incorretas e de ausência de informações importantes para a operacionalização e gestão estratégica da LIE.

Causa

Ausência de providências do gestor para desenvolver solução tecnológica para operacionalização da LIE.

Criação de modalidade de priorização de trâmite sem relação com a fase de aprovação dos projetos e sem considerar a viabilidade de execução, haja visto que não leva em conta a capacidade de captação.

O gestor colocou em prática uma modalidade de priorização no trâmite sem que as condições técnicas para sua viabilidade estivessem implementadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a se manifestar sobre a priorização inserida no Art. 13 da Portaria nº 120/2009, o DIFE se posicionou, por meio do Ofício nº 12/2017/DIFE/SECEX/ME, de 19 de dezembro de 2017, conforme a seguir:

a. Qual a fundamentação para criar a referida situação prioritária?

“Considerando que esta diretoria visa parametrizar e padronizar seus processos.

Considerando o corte orçamentário imposto a este ME afetando seu planejamento para melhoria de mecanismos de controle sistemáticos, bem como ações de fiscalização in loco. Considerando a redução na ordem de 30% de funcionários públicos imposta em 2016 a este departamento. Considerando passivo de processos de primeira análise e de prestação de contas, ambos problemas já sinalizados por essa CGU. Considerando que o atual sistema usado (SLIE) está sem atualização e defasado quanto a real necessidade deste departamento. Considerando que a demanda por melhoria deste sistema SLIE já vem desde 2014, bem como já foi encaminhada no ano passado solicitação no sentido de melhorias de tal sistema e, por questões alheias a este DIFE, o processo ainda está sem previsão de se concretizar. Considerando a urgência de buscar uma solução sustentável para o problema da prestação de contas, questão apontadas como mandatória por essa

CGU a este departamento. Considerando que esta diretoria vem promovendo e incentivando desenvolvimento profissional dos seus proponentes.

Considerando a quantidade (em torno de 70%) de prestações de contas apresentadas sem toda a documentação e de forma desorganizada, provocando tempo extremamente excessivo para sua análise. Considerando que este departamento já adota integração com sistemas de terceiros no intuito de agilizar, dar segurança e obter melhores práticas.

Considerando a necessidade de transparência e fiscalização por parte da sociedade dos recursos públicos. Considerando que as tratativas com o Ministério da Cultura para customização e uso do sistema lá implementado estão em fase embrionária.

Considerando a necessidade de se aumentar a fiscalização dos projetos em execução.

Este departamento buscou uma solução que fosse ao encontro do quadro atual e que oferecesse transparência, melhorasse seus controles, ganhasse produtividade, não fosse oneroso, potencializasse sua fiscalização e auxiliasse os proponentes na gestão de seus projetos, dentre outros benefícios.

A proposta em questão buscou uma solução de forma sistemática e que representasse claro ganho de produtividade na análise de prestação de contas e no auxílio a gestão da execução e, consequentemente, na prestação de contas de projeto incentivados. Importante salientar que o processo moroso de prestação de contas final leva em média 3 a 4 anos, sendo que cada proponente pode apresentar 6 projetos por ano. Buscar uma solução ágil, que minimize estes prazos e reduza o atual gargalo das prestações de contas se tornou imperioso para a garantia da qualidade do uso do recurso público advindo deste mecanismo (ada Lei).

Por ora, o ganho de produtividade apontado foi de 100%, podendo chegar a 130%. A proposta exige parâmetros mínimos para o sistema na busca do potencial máximo para o DIFE, alguns deles são:

- 1- Acesso online para consulta e monitoramento.*
- 2- Formato padrão de relatórios e formulários do ME.*
- 3- Alertas para Prazos de execução, prestação de contas e aditivos.*
- 4- Alertas para valores e quantitativos fora do aprovado pela CTLIE.*
- 5- Upload das notas fiscais, recibos e comprovantes no momento de sua execução.*
- 6- Relatório de prestação de contas final.*
- 7- Relatório de execução financeira.*

Com isso seremos capazes de fiscalizar todos os projetos via sistema, controlando sua execução físico/financeira, proporcionando suspensão imediata ao menor indício de desconformidade, preservando o uso do recurso público.

Os proponentes que utilizarem software com tais características devem colocar sua contratação no seu plano de trabalho como atividade meio.”

b. Em qual situação se encontra a implementação da sistemática?

“Os proponentes têm apresentado propostas com esta previsão dentro do seu Plano de Trabalho obedecendo os mesmos parâmetros determinados pela Portaria nº 120/2009.”

c. Considerando que alguns projetos estão sendo apresentados na nova sistemática, quais softwares foram utilizados pelos proponentes e como foi viabilizada a integração destes softwares com o SLIE?

“Os proponentes estão na fase de propostas ainda ou em captação.”

d. Como o DIFE está realizando a validação dos softwares que estão sendo utilizados pelas entidades que apresentam projetos?

“Os interessados devem solicitar uma prova de conceito ao corpo técnico do DIFE, cujas funcionalidades a serem apresentadas e analisadas estão no anexo I.”

e. Quais empresas estão fornecendo os softwares para a apresentação de projetos e de que forma foi dado publicidade para a participação desses fornecedores?

“Algumas empresas buscaram informações, porém a que está no estágio mais avançado e já fez a prova de conceito chama-se EAS INFORMÁTICA Ltda.

Foi dada publicidade nos fóruns, workshops e palestras sobre a LIE, bem como através do site e na própria Portaria nº 375/2016.”

Por ocasião do Relatório Preliminar o DIFE manifestou-se por meio da Nota Informativa nº 1/2018/DIFE/SECEX, encaminhada por meio do Ofício nº 164/2018/SECEX-ME, de 26 de março de 2018, informando que:

O Ministério do Esporte está em busca de solução tecnológica para suprir as necessidades não só de trâmites e fluxos dos projetos, mas também de transparência e controle dos processos. Outra medida a ser tomada é a alteração dos prazos estabelecidos na portaria, para que sejam adequados à realidade do DIFE.

No que se refere ao inciso IV da Portaria nº 345/2016, uma vez que o ME está em tratativas com o Ministério da Cultura para implementação de ferramenta tecnológica, a qual contemplará todas as fases de tramitação dos projetos da LIE, não será necessária a apresentação de software específico pelos proponentes. Por isso, tal dispositivo foi revogado conforme Portaria nº 51, de 22 de março de 2018, publicada no Diário Oficial da União de 23 de março de 2018. (ANEXO IX)

Quanto à apuração de responsabilidades, o caso será encaminhado à Corregedoria do Ministério do Esporte.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o DIFE esclarece que o “claro ganho de produtividade” a ser obtido com os projetos apresentados por meio de software específico previsto na Portaria 120/2009 diz respeito à análise da prestação de contas. Acrescentou, ainda, que haveria “auxílio a gestão da execução”. Além disso, não demonstrou que tenha havido qualquer integração com o SLIE,

como previsto na Portaria nº 120/2009. Assim, na resposta do gestor não foram apresentados fatos ou argumentos suficientes para retificar os fatos e análises realizados no campo fato.

Todavia, deve-se ressaltar alguns aspectos que confirmam os apontamentos efetuados. De início cabe destacar que o DIFE não se pronunciou quanto à integração do software com o SLIE, que seria um dos requisitos previstos para utilização do ‘software específico’.

Diante das considerações do gestor, e das informações obtidas junto à área de TI do Ministério, observa-se o caráter parcial dos possíveis benefícios da aquisição do software específico, tendo em vista que a utilização do aplicativo é uma prerrogativa da proponente, que poderá ou não aderir. Além disso, aqueles que usualmente já apresentam projetos com carta de intenção de patrocínio, projetos de continuidade ou do calendário, já são priorizados. Portanto, para estas proponentes, a aquisição do software não representa um benefício em termos de prioridade no trâmite.

Por outro lado, a criação artificial da prioridade sistema pode desestimular as proponentes a buscar antecipadamente patrocinadores para o seu projeto, o que caracterizaria perda da produtividade alegada pelo DIFE.

Na forma concebida, embora o DIFE não tenha apresentado números relativos à abrangência de utilização do software, quaisquer possíveis ganhos serão parciais, pois a prerrogativa de uso do aplicativo, embora se aplique a todos as proponentes, faz mais sentido para aquelas que ainda não se enquadram em alguma das outras formas de priorização, ou seja, aquelas proponentes com baixa expectativa de execução pela falta de patrocínio.

Apenas para ilustrar o quanto o montante captado é materialmente inferior ao total autorizado, no Relatório de Gestão de 2016, em levantamento realizado pela Unidade, verifica-se que, historicamente, considerando o período 2007/2016, a captação anual fica em valores abaixo de 50% dos montantes aprovados. Nesta diferença existem projetos que não captam qualquer valor, mas passaram pelo trâmite da aprovação.

Desse modo, projetos que foram priorizados em razão da aquisição do aplicativo, mas que não conseguiram captar recursos, não terão como proporcionar ao DIFE os supostos benefícios do aplicativo. Pelo contrário, esses projetos aumentarão a demanda de análise e implicarão no incremento dos custos operacionais, uma vez que terão que ser analisados.

Análise acerca da manifestação sobre o Relatório Preliminar

Conforme a manifestação do gestor face ao Relatório Preliminar, ratifica-se o fato relatado e, tendo em vista que a Unidade já providenciou a revogação do inciso IV, Art. 13, da Portaria nº 120/2009, que previa a modalidade de priorização por software específico, considera-se superada a recomendação que tratava do assunto. As demais recomendações ficam mantidas até ulteriores providências conclusivas para seu atendimento.

Cabe ressaltar a iniciativa do DIFE quanto à busca de solução tecnológica para operacionalização da LIE, articulando-se, para tanto, com o Ministério da Cultura no sentido de obter o direito de uso do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), utilizado naquele Ministério para operar a Lei Rouanet, mecanismo análogo à LIE.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar plano de providências para o desenvolvimento de solução tecnológica para operacionalização da Lei de Incentivo ao Esporte por meio de sistema específico.

Recomendação 2: Apurar os fatos e as responsabilidades pela aprovação de projetos perante a Lei de Incentivo ao Esporte com priorização de trâmite com base no Art. 13, inciso IV, da Portaria nº 120/2009 (projetos que ?sejam apresentados através de software específico e em conformidade com previsto na 11.438/2006, permitindo acesso a DIFE, bem como possibilitando integração ao sistema SLIE deste Ministério, proporcionando claro ganho de produtividade a esta Diretoria [Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte]?) sem que as condições técnicas para sua viabilidade estivessem implementadas.

Recomendação 3: Adotar medidas de controle para cumprimento dos prazos estipulados na norma quanto ao trâmite dos projetos no âmbito do DIFE, até que o controle do trâmite se dê por meio de sistema.

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos mecanismos de controle interno do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte em relação aos canais de comunicação disponibilizados para atender aos responsáveis pelas entidades proponentes de projetos no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte, aumentando o risco de violar o princípio da Impessoalidade.

Fato

A divulgação da Lei de Incentivo ao Esporte, segundo informações prestadas pelo gestor é realizada por meio da página eletrônica oficial do Ministério do Esporte na internet, bem como por intermédio das reuniões da CTLIE, que são transmitidas ao vivo, mensalmente. Também foram mencionadas divulgações pontuais do mecanismo, tais como o 1º Workshop da Lei de Incentivo ao Esporte; a execução de demandas sobre a LIE realizada pela assessoria de imprensa do ME e matérias publicadas em outros espaços na internet.

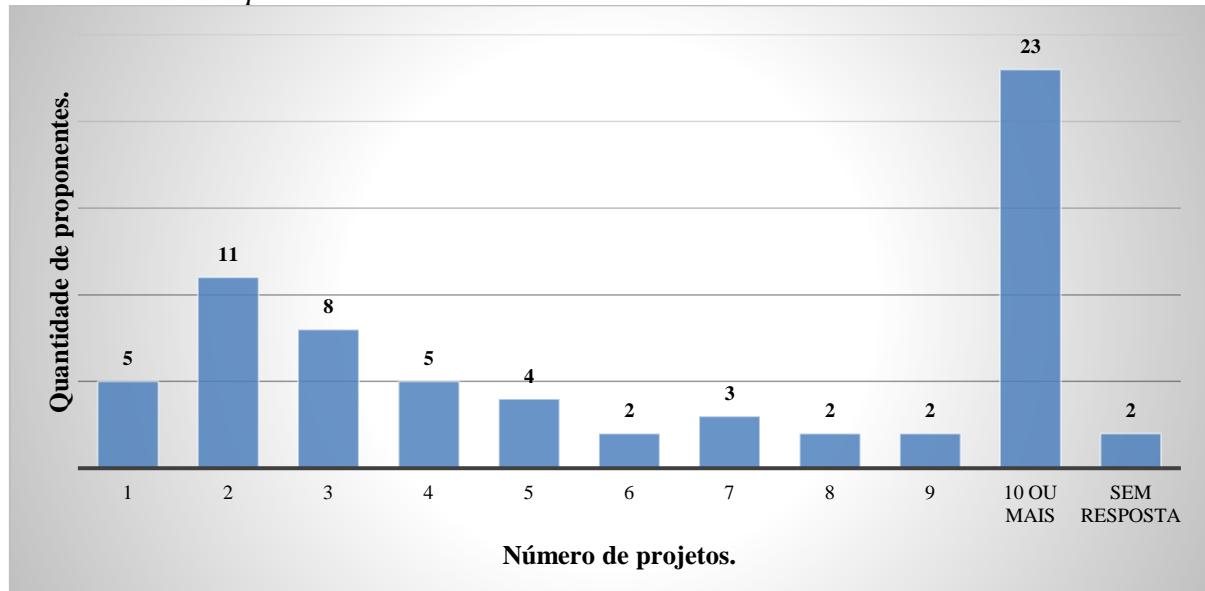
Considerando que a página eletrônica, as transmissões das reuniões da CTLIE e a publicação de matérias na imprensa são canais de comunicação unilaterais e que eventos como o 1º Workshop da Lei de Incentivo ao Esporte são esporádicos, foram realizadas avaliações acerca da consistência dos canais de comunicação para que a entidade proponente de projetos possa sanar as dúvidas que porventura existam na elaboração desses projetos, no andamento das análises dos documentos e durante as votações, ou seja, acerca de canais de comunicação bilaterais.

Assim, com o objetivo de subsidiar a análise desses canais de comunicação, foi aplicado questionário, no período de 07 de dezembro de 2017 a 10 de janeiro de 2018, junto a entidades que apresentaram projetos no exercício de 2017.

Previu-se encaminhar o questionário a 124 entidades proponentes, no entanto, sete endereços de e-mails registrados no SLIE, no cadastro das proponentes, estavam incorretos. Assim, foram encaminhados, ao todo, 117 e-mails. Desses, 59 proponentes responderam completamente ao questionário, 13 responderam parcialmente e 45 não responderam.

O questionário, portanto, foi censitariamente encaminhado às entidades que apresentaram projetos ao longo do ano de 2017 e sua resposta foi de livre retorno, o que não permite realizar inferências estatísticas. Desse modo, apresentam-se, em sequência, os principais resultados das respostas dos representantes das entidades proponentes, bem como a análise desses resultados:

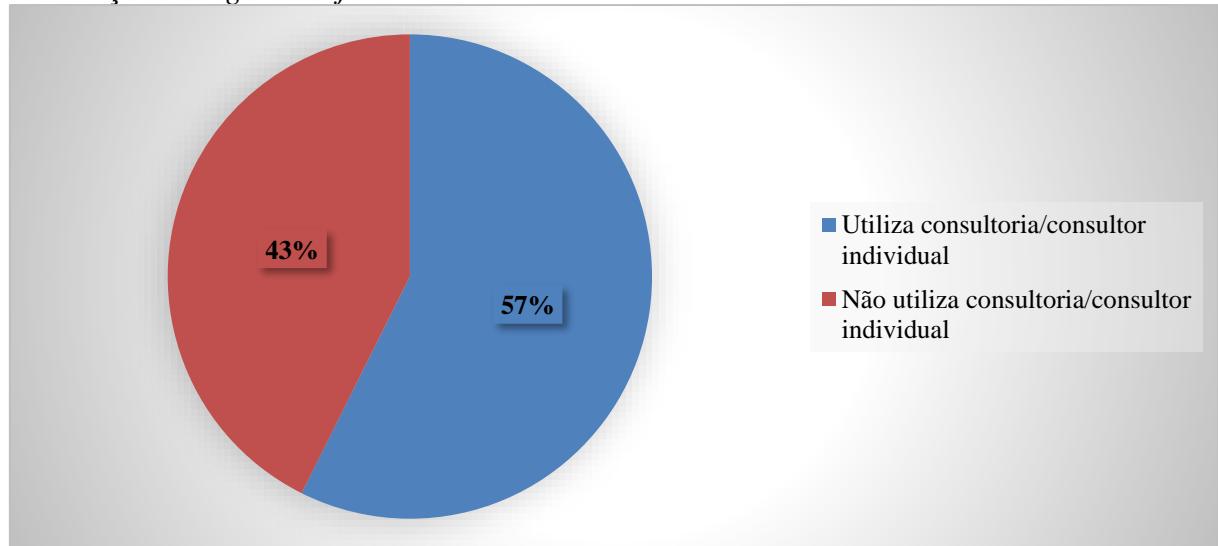
Gráfico 2 - Qual é a quantidade de projetos já apresentados pela sua Entidade perante a Lei de Incentivo ao Esporte?



Fonte: Gráfico elaborado a partir da consolidação das respostas dos representantes das entidades proponentes.

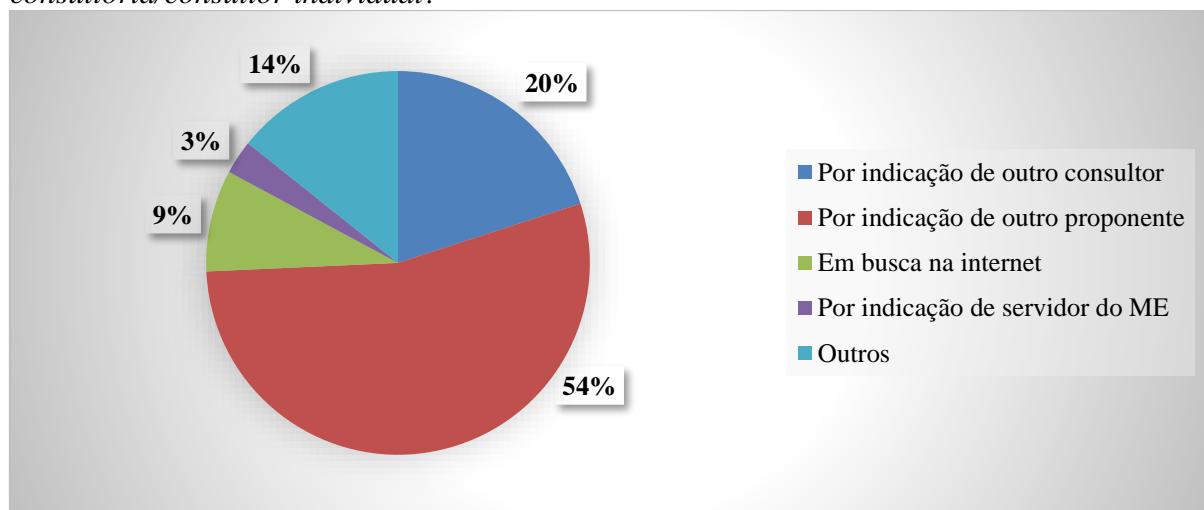
Verifica-se que a maioria das entidades (61) já havia apresentado projeto anteriormente e que cinco estavam apresentando o primeiro projeto. Ressalta-se que as entidades que haviam apresentado dez ou mais projetos se destacam dentre as demais (23).

Gráfico 3 - Você utilizou alguma empresa de consultoria/consultor individual para auxiliar na elaboração de algum Projeto?



Fonte: Gráfico elaborado a partir da consolidação das respostas dos representantes das entidades proponentes.

Gráfico 4 - Como você tomou conhecimento da existência dessa empresa de consultoria/consultor individual?

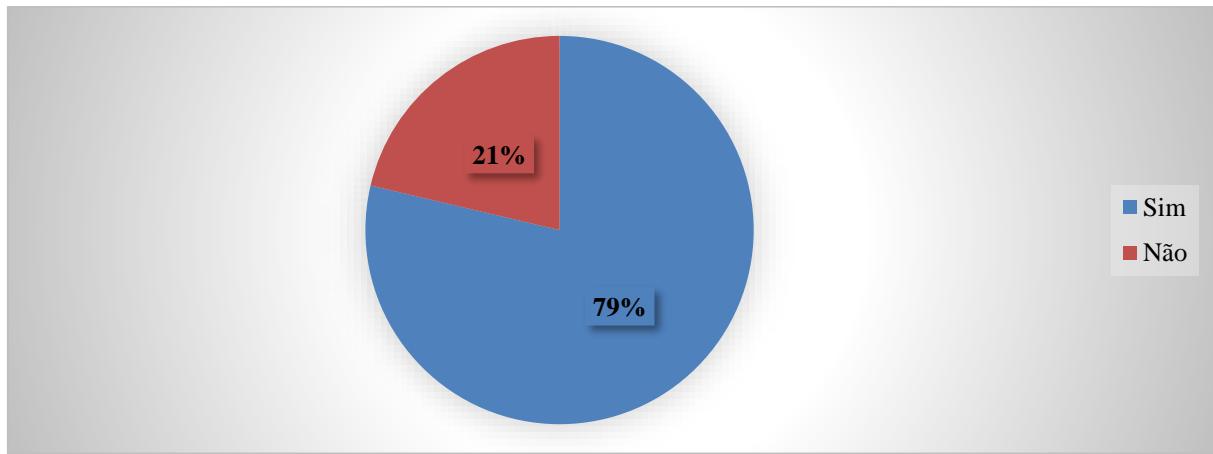


Fonte: Gráfico elaborado a partir da consolidação das respostas dos representantes das entidades proponentes.

A partir dos Gráficos 3 e 4, verifica-se que a maioria das entidades que respondeu ao questionário utilizou os serviços de alguma empresa de consultoria/consultor individual para auxiliar na elaboração de projetos (35 entidades) e a maioria das entidades tomou conhecimento da existência dessa empresa de consultoria/consultor individual por indicação de outro proponente. Tais dados evidenciam a presença significativa deste segmento de mercado (consultores) no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte.

Ao longo dos trabalhos de campo, observou-se que o SLIE não dispõe de informações organizadas acerca dessas empresas de consultoria/consultores individuais, o que, somado à ausência/ineficiência de controles em relação à capacidade técnico-operativa das entidades proponentes de projetos (fato já registrado no Relatório nº 236299, *constatação 007 – Aprovação de projeto apresentado por proponente sem capacidade técnica-operativa (processo 58000.004229/2007-88)* e *emissão de parecer atestando a capacidade técnica do proponente tendo como referência uma declaração de terceiros diretamente interessados no projeto (processo nº 58000.004239/2008-02)*), representa uma fragilidade à gestão do mecanismo de incentivo. Tal fragilidade se materializa tanto no que diz respeito à necessidade de que o ME conheça o mercado que fomenta, para maximizar a alocação dos recursos renunciados, quanto no que diz respeito às salvaguardas necessárias para que a relação entre o ME, as entidades proponentes e as empresas de consultoria/consultores individuais seja permeada por mecanismos de *compliance* suficientes para a gestão apropriada desses recursos públicos federais.

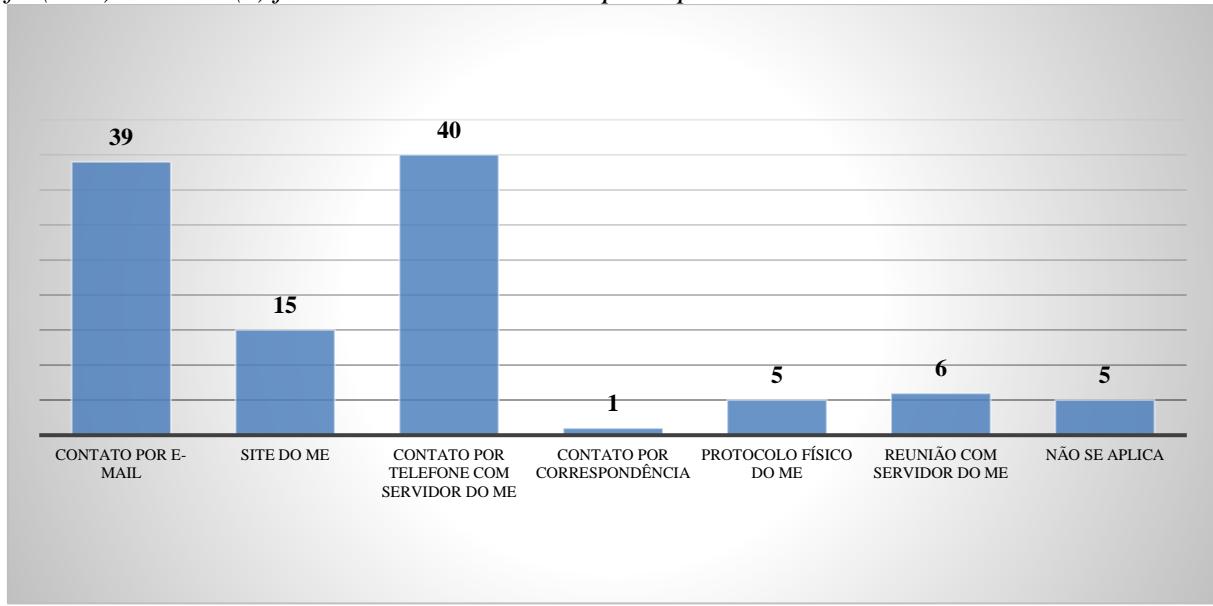
Gráfico 5 - Você encontrou facilmente as informações relacionadas às instruções para elaboração de Projetos na página eletrônica do Ministério do Esporte na Internet (<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/Secretaria Executiva/lei-de-incentivo-ao-esporte>)?



Fonte: Gráfico elaborado a partir da consolidação das respostas dos representantes das entidades proponentes.

Verifica-se que a maior parte das entidades encontrou facilmente as informações relacionadas às instruções para elaboração de projetos na página eletrônica do Ministério do Esporte, o que demonstra que os canais de comunicação atualmente utilizados são parcialmente efetivos.

Gráfico 6 - Caso tenha tido alguma dúvida durante a elaboração de algum Projeto, antes do início do processo de análise da documentação, qual(is) mecanismo(s) apresentado(s) a seguir foi(ram) utilizado(s) junto ao Ministério do Esporte para sanear essa dúvida?



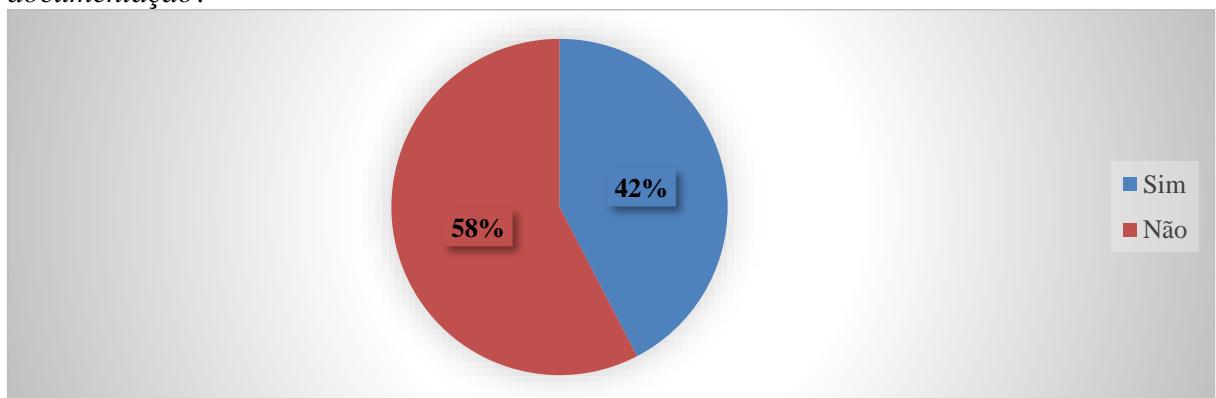
Fonte: Gráfico elaborado a partir da consolidação das respostas dos representantes das entidades proponentes.

Verifica-se que o ME disponibiliza diversos mecanismos para sanear dúvidas da proponente durante a fase de elaboração do projeto, destacando-se, o contato por telefone e o contato por e-mail. Em relação à facilidade de encontrar as informações relacionadas às instruções para elaboração de projetos, bem como em relação aos mecanismos disponibilizados pelo Ministério para sanear as dúvidas das entidades proponentes durante essa fase, destaca-se, positivamente, o resultado da pesquisa, vez que a maioria das entidades afirma encontrar facilmente as informações. Todavia, há que se observar que não foram identificados registros das reuniões presenciais entre os servidores do DIFE e os representantes das entidades proponentes,

tampouco do teor das orientações prestadas às entidades proponentes (o que será detalhado adiante). Daí decorre que os contatos por telefone e em reunião, que representam 46 do total de 111 respostas, representam formas de comunicação que não direcionam o DIFE para a consolidação de entendimentos e replicação dessas orientações. Por outro lado, os contatos realizados por e-mail, especialmente, consistem em subsídio para eventuais consolidações de entendimentos, no formato de “perguntas e respostas” ou mesmo de manuais operacionais de orientação às entidades proponentes.

Percebe-se, assim, que o atendimento às proponentes poderia ser otimizado pelo incremento do fornecimento de informações em transparência ativa, com a finalidade de reduzir as demandas por transparência passiva (ou seja, mediante provocação específica da entidade proponente) que oneram a capacidade operacional dedicada à gestão do mecanismo de incentivo com demandas não planejáveis.

Gráfico 7 - Você conseguiu acompanhar facilmente as fases de tramitação dos documentos de algum Projeto durante o período em que o Ministério do Esporte estava analisando a documentação?



Fonte: Gráfico elaborado a partir da consolidação das respostas dos representantes das entidades proponentes.

Gráfico 8 - Caso tenha tido alguma dúvida durante a fase em que a documentação do Projeto estava sob análise pelo Ministério do Esporte, qual (is) mecanismo (s) a seguir foi (ram) utilizado (s) junto ao Ministério do Esporte para sanear essa dúvida?



Fonte: Gráfico elaborado a partir da consolidação das respostas dos representantes das entidades proponentes.

Com base nos dados apresentados nos Gráficos 7 e 8, observa-se que a maioria das entidades não conseguiu acompanhar facilmente as fases de tramitação dos documentos de algum projeto durante o período em que o ME estava analisando a documentação, apesar de serem disponibilizados mecanismos diversos para sanear as dúvidas das entidades proponente durante essa fase.

Além da aplicação de questionário junto às entidades proponentes, foram realizadas outras análises acerca da consistência dos canais de comunicação com as entidades proponentes.

Assim, em consulta ao endereço eletrônico oficial do ME na *internet*, realizada em 20 de outubro de 2017, verificou-se que as informações em relação aos compromissos do Diretor encontravam-se desatualizadas, impossibilitando a visualização desses compromissos, e que não existiam informações tempestivas acerca dos andamentos das análises dos projetos, incluindo as motivações de atos como a priorização e a rejeição desses projetos.

Diante dessas fragilidades identificadas no controle interno, associadas à informação apresentada pelo gestor sobre a criação de um Núcleo de Atendimento ao Proponente (NAP) para atendimento integral e exclusivo às proponentes da LIE, solicitou-se, por meio da SA nº 201702153/05, de 16 de janeiro de 2018, a disponibilização da documentação referente à criação e à regulamentação desse Núcleo, bem como informações complementares relacionadas aos atendimentos às entidades proponentes, tanto por intermédio do telefone fixo, quanto pelos atendimentos presenciais.

Por meio do Ofício nº 4/2018/DIFE/SECEX-ME-SEI, de 23 de janeiro de 2018, o ME informou que a criação do NAP ocorreu no sentido de inibir “*a comunicação entre proponentes/consultores e técnico responsável pelo projeto*”, pois os responsáveis pela gestão entendiam que “*essa relação poderia surgir em fatos delicados e temerários à boa gestão da análise dos projetos incentivados*”. No entanto, a criação do NAP ocorreu de maneira informal, sem que houvesse a regulamentação da atuação desse Núcleo. Ao não formalizar, tampouco regulamentar a atuação do NAP, houve a centralização na figura do então Diretor do DIFE, de modo que foram substituídos os responsáveis pelo atendimento aos proponentes/consultores, mas não foram estabelecidas regras formais de atendimento. Assim, o atendimento às entidades proponentes deixou de ser realizado pelos técnicos do ME, mas permaneceu pessoalizado e não sistematizado, pois frequentemente era realizado por telefone, sem que houvesse informação de qualquer tipo de controle.

Em relação aos atendimentos presenciais, o gestor, ao se manifestar, reconhece as fragilidades nos mecanismos de controle desses encontros, informando que novos mecanismos de controle serão incorporados quando dos atendimentos presenciais.

Registra-se que até o recebimento da Solicitação de Auditoria nº 201702153/02, de 24 de outubro de 2017, o mecanismo de controle existente no DIFE se resumia à informação da data e horário do encontro, conforme apresentado em planilha anexada ao Ofício nº 4/2017/DIFE/SECEX-ME-SEI, de 23 de janeiro de 2018. Não havia informação sobre assunto específico a ser tratado, tampouco informações dos demais interlocutores, sendo todos os proponentes atendidos pelo Diretor do Departamento. A partir do recebimento da citada SA pelo DIFE, a maioria dos interlocutores passou a ser identificada. No entanto, o assunto continuou a ser tratado de modo genérico. Ademais, não há evidência da existência de atas, listas de presença ou quaisquer outros mecanismos para proporcionar a transparência dos encontros.

Diante do exposto, conclui-se que os mecanismos de controle adotados pelo DIFE em relação ao atendimento aos responsáveis pelas entidades proponentes de projetos, no âmbito da LIE, carecem de transparência, além de propiciarem um atendimento que pode afastar da impessoalidade, tendo em vista a ausência de regras de atendimento e as fragilidades dos mecanismos de controle relacionados à comunicação dos servidores do ME para com os responsáveis pelas entidades proponentes.

Os riscos envolvidos na aprovação dos projetos são majorados em razão da ausência de informações tempestivas acerca da tramitação das análises dos projetos, inclusive da motivação dos atos praticados, como a priorização e a rejeição dos projetos. Além disso, o DIFE utiliza

planilhas em Excel para controlar o trâmite dos projetos, conforme registro em ponto específico deste relatório.

Ainda que, no geral, o resultado do levantamento junto às entidades proponentes, em sua maioria representadas por consultores, tenha sido positivo, tal situação não elide as dificuldades e fragilidades dos procedimentos do DIFE, que não está definido adequadamente em fluxos e manuais, conforme registro em item específico deste relatório.

Causa

Ausência de regulamentação dos mecanismos de atendimento às entidades proponentes.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio da Nota Informativa nº 1/2018/DIFE/SECEX, encaminhada por meio do Ofício nº 164/2018/SECEX-ME, de 26 de março de 2018, manifestou-se, informando que:

Já foram criados mecanismos de controle em relação aos canais de comunicação, como por exemplo a planilha de registro de atendimentos presenciais, onde constam as seguintes informações: data e horário do atendimento, nome do visitante, nome e CNPJ da instituição interessada, assunto e responsável pelo atendimento.

Outra medida a ser tomada é o remanejamento de equipe para que o Núcleo de Apoio ao Proponente - NAP funcione a contento. Tão logo a iniciativa seja concretizada, a definição de competências e forma de funcionamento do NAP serão normatizadas.

Com isso, a consolidação das orientações e demais assuntos relacionados a LIE serão publicados no site do ME, complementando o que hoje já existe [hp://www.esporte.gov.br/index.php/instucional/secretaria-execuva/lei-de-incenvo-aoesporte/57830-perguntas-e-respostas](http://www.esporte.gov.br/index.php/instucional/secretaria-execuva/lei-de-incenvo-aoesporte/57830-perguntas-e-respostas).

Quanto à planilha para o acompanhamento dos processos disponibilizada no site do ME semanalmente (todas as sextas-feiras), esta será revisada para contemplar as motivações de priorização e rejeição dos projetos.

Análise do Controle Interno

A partir da análise das informações apresentadas pelo gestor verifica-se, positivamente, que o DIFE indica que está adotando providências para saneamento das impropriedades registradas pela equipe de auditoria da CGU.

No entanto, observa-se que as ações informadas pelo gestor com o objetivo de reestruturar o DIFE e de implementar mecanismos de controle em relação aos canais de comunicação ainda estão em fase inicial de implementação.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar e dar publicidade aos mecanismos de atendimento às entidades proponentes para o fornecimento de orientações e esclarecimento de dúvidas acerca dos procedimentos e projetos apresentados para fomento por meio da Lei de Incentivo ao Esporte, mediante a definição de canais de comunicação e prazos para resposta. Para tanto, priorizar os atendimentos formais (fornecimento de informações na página eletrônica do Ministério do

Espor te e por e-mail) e, no caso de atendimentos presenciais ou por telefone, estipular formas de agendamento e de registro do teor dos atendimentos e dos participantes das interlocuções.

Recomendação 2: Prover a página oficial do Ministério do Esporte na internet com informações tempestivas acerca dos andamentos das análises dos projetos, incluindo as motivações de tais atos, como a priorização e a rejeição desses projetos.

Recomendação 3: Pelo menos a cada seis meses, consolidar as dúvidas recebidas e orientações fornecidas acerca dos procedimentos e projetos apresentados para fomento por meio da Lei de Incentivo ao Esporte e dar publicidade desses entendimentos na página oficial do Ministério do Esporte na internet e em suas redes sociais.

1.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Captação de valor superior ao inicialmente aprovado pelo ME, em desacordo com o § 3º, do Art. 2º da Lei nº 11.438/2006 e posterior análise e aprovação, convalidando a mencionada irregularidade.

Fato

Trata-se de análise de denúncia no âmbito do processo nº 58701.003693/2015-60 sobre possíveis irregularidades na gestão de servidores do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte e de membros da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte.

Aponta o denunciante que o projeto (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*), cujo proponente é a entidade denominada (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*), foi aprovado na 88ª Reunião Ordinária da CTLIE, realizada em 01 de dezembro de 2015, no valor de R\$ 1.307.736,27. A publicação no Diário Oficial da União ocorreu em 08 de dezembro de 2015, com o prazo de captação autorizado para 31 de dezembro de 2016, portanto, dentro dos trâmites legais existentes no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte.

Ocorre que, segundo o denunciante, a entidade captou valor superior ao autorizado, totalizando R\$ 1.565.495,88, o que contraria a legislação pertinente. Adicionalmente, o projeto foi novamente colocado em votação para ajuste do plano de trabalho, fato que ocorreu na 102ª Reunião Ordinária da CTLIE, realizada em 08 de maio de 2017, sendo o ajuste aprovado integralmente. Agrava-se o fato, na visão do denunciante, que a nova publicação no Diário Oficial da União foi apresentada como retificadora da publicação anterior.

A presente análise tem como objetivo verificar o aspecto legal dos atos dos gestores da Lei de Incentivo ao Esporte e baseou-se somente na denúncia ora apresentada. Não foi objeto de análise o processo nº 58701.003693/2015-60, referente ao projeto (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*).

Inicialmente, registra-se que a inexistência de segregação de funções entre membros da CTLIE e do DIFE já foi objeto de apontamento em outras ações de controle realizadas pela CGU no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte (Relatórios nº 201305660 e 201700834) e, somente no decorrer desta auditoria, foi providenciada a regularização, com designações de novos membros que não atuam no Departamento.

Ressalta-se que o princípio da segregação de funções consiste na necessidade de a Administração repartir funções entre os agentes públicos, de forma que esses agentes não

exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos.

Em relação à captação de valores superiores ao aprovado pela CTLIE, a Lei nº 11.438/2006, assim estabelece:

Art. 2º [...]

§ 3º O proponente não poderá captar, para cada projeto, entre patrocínio e doação, valor superior ao aprovado pelo Ministério do Esporte, na forma do art. 4º desta Lei.

Como mecanismo de segurança para que não ocorra nenhuma captação acima do valor aprovado, a Portaria nº 120, de 03 de julho de 2009, assim prevê:

Art. 70. [...]

Parágrafo único. As instituições financeiras deverão criar mecanismos capazes de não permitir que a soma total dos valores depositados na conta bloqueada seja superior ao valor total do projeto aprovado.

Portanto, a Lei de Incentivo ao Esporte veda qualquer captação em valor superior ao aprovado para o projeto. Não existe exceção para que esta captação seja superior ao aprovado.

Ressalta-se que os ajustes permitidos, previstos na legislação que regulamenta o incentivo ao esporte, referem-se àquelas situações em que a captação não alcançar o valor autorizado; ou seja, se ocorrer uma captação parcial de recursos, o proponente poderá submeter novo plano de trabalho, ajustado ao valor captado, para aprovação da Comissão Técnica da LIE. Não se faz menção à adaptação do plano de trabalho nos casos em que a captação tenha se dado acima do que fora autorizado, situação essa verificada no caso em análise.

No entanto, o que se apresenta foi que o DIFE criou um novo mecanismo, à margem da Lei de Incentivo ao Esporte, ao permitir que o projeto tivesse seu plano de trabalho ajustado para além do inicialmente aprovado. Tal fato foi corroborado pelo Presidente da CTLIE, que colocou o ajuste para ser votado na 102ª Reunião Ordinária da CTLIE.

Agrava-se o fato ao se identificar na gravação dessa Reunião (<https://www.youtube.com/watch?v=bGI0nFdGh8>, a partir de 1h13'37") a forma como foi colocado o ajuste pelo membro relator aos demais membros da Comissão. No momento em que o Presidente da CTLIE informou o nome do proponente e do projeto e passou a palavra para o membro relator, este informou que o processo ainda não estava com ele, mas que havia feito o parecer e estava de acordo com o plano ajustado. No entanto, não esclareceu para os demais membros que o plano ajustado se referia ao valor captado acima do aprovado. Além disso, observa-se no vídeo da referida sessão que o relator de cada um dos projetos informa o percentual captado e, então, apresenta seu posicionamento sobre a aprovação ou não do projeto, mas, especificamente no caso do projeto (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*), o relator não informou o percentual captado, ou seja, a informação acerca da captação acima do valor aprovado não foi apresentada aos demais membros da Comissão. Ressalta-se que a ata da reunião que se encontra na página eletrônica oficial do ME na internet também não menciona que o ajuste é para valores excedidos, tampouco essa ata encontra-se assinada pelos membros, fato já registrado em ponto específico deste relatório.

Outro fato que merece destaque refere-se à publicação no Diário Oficial da União do extrato do novo valor aprovado. Ao contrário de informar que se tratava de decisão da CTLIE em ajustar o plano de trabalho, a publicação foi feita no sentido de se tratar de uma correção, em razão de erro na publicação anterior. No entanto, conforme anteriormente relatado, o trâmite

inicial foi legal, sendo o valor aprovado na 88^a Reunião Ordinária da CTLIE o mesmo que constava do projeto inicial, portanto não havia equívoco na digitação do valor.

Diante do exposto, conclui-se que a partir do momento em que ocorreu a captação de valor acima do inicialmente aprovado para o projeto (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*) na 88^a Reunião Ordinária da CTLIE, todos os atos subsequentes analisados se apresentaram de maneira ilegal.

Causa

O presidente da CTLIE permitiu que o ajuste do plano de trabalho do projeto (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*) fosse distribuído para votação mesmo contrariando o arcabouço legal que rege a Lei de Incentivo ao Esporte.

O membro relator do ajuste do plano de trabalho do projeto (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*) não informou o percentual captado acima do valor aprovado aos demais membros da Comissão.

O presidente da CTLIE fez publicar no Diário Oficial da União extrato que não corresponde à decisão da Comissão Técnica, vez que deveria ter sido publicado extrato relacionado a ajuste do plano de trabalho e não correção dos valores anteriormente aprovados, pois estes não estavam errados.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio da Nota Informativa nº 1/2018/DIFE/SECEX, encaminhada por meio do Ofício nº 164/2018/SECEX-ME, de 26 de março de 2018, manifestou-se, informando que:

A instituição financeira foi instada no dia 12 de março de 2012 para se manifestar sobre a viabilidade de limitação de depósitos em conta corrente aberta para os proponentes e conforme entendimento da entidade, "os mecanismos de bloqueio de créditos disponíveis estão criados, já que o Ministério pode comandá-lo via RPG".

Ocorre que, o controle do atingimento do limite de captação é feito pelo SLIE. Quando é feito o procedimento de aprovação de recibo no sistema, e o total captado superou o teto aprovado, o SLIE emite uma mensagem de alerta, informando o valor captado a maior. Com base nessa mensagem, é realizado o estorno para deixar na conta bloqueada apenas o valor correspondente ao limite de captação. Não há, portanto, uma forma de bloquear o valor excedente de um depósito antes que ele caia na conta bloqueada. Há, portanto, uma maneira, de realizar estorno de valor eventualmente depositado a maior, após o depósito. Ainda assim, já foram detectados casos em que o SLIE não apresentou a mensagem de alerta.

No que se refere aos itens orçamentários inseridos ou alterados no projeto 58701.003693/201560, estão detalhados no ANEXO X. Cabe ressaltar que os esclarecimentos ora realizados são pertinentes ao que foi incluído no projeto, em referência ao valor captado a maior, e que não foi realizada nova análise de mérito do projeto.

VALOR ORIGINAL DO PROJETO	
Valor Atividade Fim	1.086.190,86

<i>Valor Atividade Meio</i>	160.055,61
<i>Elaboração e captação</i>	61.489,80
<i>Valor total aprovado</i>	1.307.736,27

O proponente solicitou ajuste do plano de trabalho com captação maior que o aprovado, no valor de R\$ 1.565.495,88 (um milhão quinhentos e sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e cinco reais e oitenta e oito centavos), que foi avaliada e aprovada na 102ª Reunião Ordinária da Lei de Incentivo ao Esporte em 08 de maio de 2017.

De acordo com a planilha de ajuste apresentada, o proponente fez algumas reduções nos valores das ações existentes, além da inclusão de novas ações para compor o valor captado.

Ademais houve aumento no item Elaboração de Captação de Recursos no valor de R\$ 12.908,31 cujo percentual foi de 4,99% permitido para projetos de Rendimento.

Dianete do exposto o plano de trabalho ajustado foi aprovado conforme valores abaixo:

VALORES APROVADOS COM ACRÉSCIMO DE R\$ 257.759,61	
<i>Valor Atividade Fim</i>	R\$ 1.321.042,08
<i>Valor Atividade Meio</i>	R\$ 170.055,69
<i>Atividade Fim + Meio</i>	R\$ 1.491.097,77
<i>Elaboração e captação</i>	R\$ 74.398,11
<i>Total</i>	R\$ 1.565.495,88

Nesse sentido, o caso será submetido à Corregedoria do Ministério do Esporte para apuração da responsabilidade.

Análise do Controle Interno

A partir da análise das informações apresentadas pelo gestor, verifica-se que o mecanismo criado pelo ME e pelas instituições financeiras para monitorar os depósitos que porventura são efetuados na conta bloqueada dos proponentes se mostrou deficiente. Ademais, o gestor não informou quais foram as providências adotadas nos casos em que foram detectados depósitos em valor superior ao permitido por lei.

Quanto ao ajuste do plano de trabalho do projeto (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*), o gestor informou que as alterações sugeridas pelo proponente foram atendidas e que não houve análise do mérito.

Dianete do exposto, verifica-se que as ações adotadas pelo gestor não foram suficientes para sanar as impropriedades registradas pela equipe de auditoria da CGU em relação ao presente apontamento.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar responsabilidades quanto à análise, encaminhamento e votação na CTLIE do projeto (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*) para que fosse aprovado na Reunião Ordinária nº 102^a da CTLIE, depois de ajustado com valor total captado superior ao inicialmente aprovado pela Comissão na Reunião Ordinária nº 88^a, contrariando o disposto na Lei nº 11.438/2006 (Lei de Incentivo ao Esporte).

Recomendação 2: Providenciar solicitação aos bancos que operam a LIE para que viabilizem o controle nas contas-correntes para que recebam depósitos somente até o valor total aprovado pelo ME no projeto, se for o caso. Se nos ajustes entre o ME e os bancos há previsão de implementar tal controle, solicitar as razões de ainda não ter sido adotada a medida.

1.1.1.12 CONSTATAÇÃO

Aprovação de projeto desportivo no âmbito da LIE para entidade que apresenta evidências de vínculo com servidor do ME, ensejando o risco do conflito de interesses. Ausência de norma específica sobre a integridade ética no ambiente da Lei de Incentivo ao Esporte; e falta de procedimentos de verificação de possíveis vínculos entre servidor do Ministério do Esporte e entidades que apresentam projetos na LIE.

Fato

No decorrer da auditoria de acompanhamento da gestão realizada no Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte/DIFE/SECEX-ME, quanto à operacionalização da Lei de Incentivo ao Esporte, foi identificada a aprovação e publicação no Diário Oficial da União de 03 de novembro de 2017 do projeto a seguir especificado:

Proponente: (Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31)

Processo: 58000.106400/2017-64

Título: Judô Educando Para Vida IV

Manifestação Desportiva: Desporto Educacional

CNPJ: (Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31)

Cidade: Santos/SP

Valor autorizado para captação: R\$ 450.806,63

Dados Bancários: Banco do Brasil Agência nº 2896 DV: 7

Conta Corrente (Bloqueada) vinculada nº 42923-6

Período de Captação até: 31/12/2018.

Verificou-se que a (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*) aparentemente possui algum vínculo com o servidor público federal ocupante do cargo de Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte/ME, desde 05 de julho de 2017 até a data de encerramento dos trabalhos de campo desta auditoria (09 de fevereiro de 2018).

Foi verificado, ainda, que o referido servidor consta no SLIE, no cadastro de proponente, como coordenador de projeto, conforme formulário impresso acostado à fl. 115 do processo SEI nº 58000.106400/2017-64.

Embora o servidor não conste formalmente como membro do quadro social da entidade proponente, identificou-se que, além da já citada vinculação de seu nome à razão social da

Associação, no sítio eletrônico da referida entidade (<http://www.judorogeriosampaio.com.br>) encontra-se divulgado vasto material fotográfico, vídeos e textos alusivos ao Secretário da SNEAR, além de vincular seu nome ao sistema de ensino adotado pela (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*).

Destaque-se, acerca do sistema de ensino, que há *link* disponível no site da entidade com a informação "Seja um credenciado" que informa, abaixo de imagem servidor, que:

"Sua empresa junto com outras instituições de ensino e professores passam a ter o Sistema como norte para as atividades do dia a dia das aulas de Judô, com apostilas, golpes ilustrados, fichas de acompanhamento, desenvolvimento e recreação com o nome do CAMPEÃO OLÍMPICO (Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31).

Preencha a ficha abaixo, que nossos representantes entrarão em contato o mais breve possível."

A partir de consulta ao site não é possível afirmar que o sistema de ensino seja comercializado. Todavia, também não há informações sobre eventual gratuidade da distribuição do conteúdo a ele vinculado.

A situação apontada, em razão de o referido servidor atuar em Secretaria finalística do Ministério, suscita, em alguma medida, o risco da ocorrência do conflito de interesses, devendo ser objeto de verificações no âmbito competente para fins, eventualmente, da adoção de medida corretiva, a ser aplicada quanto ao aludido projeto.

Questionado a respeito da situação relatada e quanto a possíveis medidas em relação a casos idênticos, o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte/DIFE informou, por meio do Ofício nº 12/2017/DIFE/SECEX-ME-SEI, de 19 de dezembro de 2017, que:

"O processo de análise e verificação dos projetos apresentados no âmbito da LIE segue as determinações previstas na legislação. Esta não veta a existência de vinculação entre entidades proponentes a servidores públicos do Ministério do Esporte. Ressalta-se que o DIFE considera importante o preenchimento dessa lacuna normativa. Nesse sentido, este Departamento enviou para avaliação final da Consultoria Jurídica deste Ministério uma minuta de portaria (processo SEI 58000.102312/2017-93) que atualiza os procedimentos de análise dos projetos e propõe a não apreciação pela Comissão Técnica daqueles que apresentem vínculo entre a entidade proponente e servidores do Ministério do Esporte." (Grifo nosso)

Ainda conforme a manifestação do DIFE, em razão de não haver previsão normativa específica sobre o assunto nas normas atualmente existentes para a operacionalização da LIE, também inexiste procedimento para verificar vinculações entre proponentes e servidores do Ministério. Pelo mesmo motivo, o Departamento se manifestou no sentido de não ser aplicável alguma medida para o caso em tela.

Ainda que os normativos do ME não abordem especificamente questões éticas abrangentes quanto à integridade institucional no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte e também não tratem de situações semelhantes ao caso específico analisado, o DIFE reconhece a carência do tratamento normativo e informa que está inserindo o tema em norma que se encontra em elaboração.

No entanto, o tratamento da questão independe da lacuna nos normativos do ME e poderia ser enfrentada tanto à luz dos Princípios Constitucionais (Impessoalidade e Moralidade), quanto de outras normas infraconstitucionais igualmente aplicáveis à situação, como é o caso do Código

de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, e quanto da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.

De forma a oportunizar ao ME possibilidade de tratamento do caso relatado, a situação foi submetida à Secretaria Executiva do ME, tendo sido elaboradas as recomendações de nº 1, 2 e 3 a seguir listadas, formalizadas ao gestor por meio da Nota de Auditoria nº 201702153/001, de 28 de dezembro de 2017, e que serão monitoradas até seu atendimento conclusivo.

No entanto, é necessário registrar que a operacionalização da LIE, dada a sua particularidade, apresenta criticidade relevante quanto ao risco da integridade institucional, em razão da complexidade operacional e da quantidade de atores envolvidos no processo decisório do processo, abrangendo servidores do ME, pareceristas e comissários (CTLIE). A situação é agravada em função da falta de sistema apto para operacionalizar a LIE, da falta de regulamento da CTLIE (situações já tratadas em ponto específico deste relatório) e da precarização das normas sobre o tema do conflito de interesses, tratado de modo restrito aos membros da CTLIE, no Art. 16 da Portaria nº 120/2009, porém sem implementação de instrumento para cumprir o referido dispositivo.

Desse modo, além das recomendações para o caso específico, há necessidade de medidas estruturantes que aprimorem a transparência e a lisura do processo, estabelecendo normativos e instrumentos que promovam a integridade institucional e proporcionem maior clareza ética no ambiente da LIE.

Causa

O gestor elaborou parecer favorável à aprovação de projeto apresentado por entidade que apresenta indicação de vínculo com servidor do ME.

Ausência de norma específica para tratar de vedações atinentes ao conflito de interesse, em razão de qualquer vínculo existente entre o proponente e os servidores do Ministério.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio da Nota Informativa nº 1/2018/DIFE/SECEX, encaminhada por meio do Ofício nº 164/2018/SECEX-ME, de 26 de março de 2018, manifestou-se sobre o Relatório Preliminar, informando que:

Preliminarmente cumpre esclarecer que, quando esta Diretoria tomou conhecimento da Nota de Auditoria nº 201702153/001, o projeto 58000.106400/2017-64 já havia captado integralmente o valor aprovado, não sendo possível a suspensão da captação.

Diane disso, suspendeu-se o prosseguimento do projeto, não assinando o Termo de Compromisso, o que seria a autorização para o início da execução.

Em atendimento à auditoria supramencionada, este Departamento encaminhou a questão à Comissão de Ética da Presidência da República - CEP, por meio do Ofício nº 2/2018/DIFE/SECEX-ME - SEI (ANEXO XI), para análise e manifestação quanto à existência ou não de conflito de interesse. Tendo em vista que ainda não obtivemos retorno da CEP, o processo encontra-se sobrerestado.

Ato contínuo, foi dado conhecimento ao Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento da Nota de Auditoria que, consequentemente, instou a instituição mencionada a prestar esclarecimentos. O referido documento também foi

encaminhado à Comissão de Ética por meio do Ofício nº 7/2018/DIFE/SECEXME - SEI, (ANEXO XII) como subsídio para a análise do caso.

A minuta de portaria que alterará a Portaria nº 120/2009 contemplará os casos de vedação para apresentação de projetos por entidades que tenham como dirigentes, administradores, controladores ou membros de seus conselhos, servidor público do Ministério do Esporte ou de entidade a ele vinculada, bem como de parentes até terceiro grau.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Unidade reafirma as providências já adotadas em relação ao caso concreto relatado, tratado inicialmente por meio na Nota de Auditoria nº 201702153/001, quais sejam, suspensão do projeto Judô Educando para a Vida IV até a manifestação conclusiva da Comissão de Ética da Presidência da República e comunicação do assunto ao servidor diretamente envolvido, ocupante do cargo de Secretário da SNEAR.

Quanto ao tratamento estrutural do assunto, o DIFE sinalizou sobre a inclusão no normativo que está sendo elaborado de vedação “*para apresentação de projetos por entidades que tenham como dirigentes, administradores, controladores ou membros de seus conselhos, servidor público do Ministério do Esporte ou de entidade a ele vinculada, bem como de parentes até terceiro grau*”.

Dessa forma as recomendações são mantidas e serão monitoradas até ulteriores providências conclusivas para seu atendimento.

Recomendações:

Recomendação 1: Suspender, até manifestação conclusiva da Comissão de Ética Pública do Poder Executivo Federal, a autorização de captação e de posterior execução deferida ao Projeto Judô Educando Para Vida IV, aprovado pela Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte e publicada no DOU de 03 de novembro de 2017, em favor da entidade proponente (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*) (CNPJ: (*Informações suprimidas por solicitação do Ministério do Esporte, em função de indicação de existência de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011, art. 31*), Processo: 58000.106400/2017-64, no valor de R\$ R\$ 450.806,63).

Recomendação 2: Submeter o caso ora relatado à Comissão de Ética Pública do Poder Executivo Federal para manifestar-se quanto à existência ou não do conflito de interesses, conforme previsto no Art. 8º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, encaminhando à referida Comissão como insumos para sua deliberação, pelo menos, a Nota de Auditoria nº 201702153/001, de 28 de dezembro de 2017, seu anexo (SEI nº 0581975) e o Ofício nº 12/2017/DIFE/SECEX-ME-SEI, de 19 de dezembro de 2017.

Recomendação 3: Normatizar, no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte, a vedação quanto à apresentação de projetos por entidades que tenham como dirigentes, administradores, controladores ou membros de seus conselhos, servidor público do Ministério do Esporte ou de entidade a ele vinculada, bem como de parentes até o terceiro grau.

Recomendação 4: Elaborar instrumento formal a ser subscrito por pareceristas (contratados ou servidores), comissários da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte ou servidores públicos do ME que venham a se manifestar na aprovação de cada projeto da Lei de Incentivo ao Esporte, declarando formalmente que não têm qualquer vínculo ou interesse específico quanto à entidade e/ou ao projeto específico, não se encontrando, portanto, impedidos de efetuar

sua análise e/ou aprovação. Sistematizar essas informações de modo que possam ser utilizadas para a distribuição de projetos a esses profissionais.

III – CONCLUSÃO

O presente trabalho, que teve como tema a avaliação do processo de aprovação de projetos no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte, propiciou a obtenção de elementos para avaliar, sob a perspectiva da gestão de riscos, o desempenho do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte (DIFE) da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte (SE/ME), na gestão e operacionalização da Lei de Incentivo ao Esporte.

A partir dos procedimentos aplicados ao processo foram obtidos os achados de auditoria sintetizados a seguir, os quais apontam para riscos que ameaçam comprometer o atingimento dos objetivos da política de fomento ao esporte, no que diz respeito à sua execução por meio do mecanismo da LIE. Cabe destacar que, além dos achados obtidos com os procedimentos executados, foram encontradas situações pontuais que evidenciam a gravidade do cenário conjuntural. Todos os problemas relatados evidenciam a exposição aos seguintes riscos, dentre outros:

- a) Violação à impessoalidade;
- b) Violação à economicidade;
- c) Violação à transparência;
- d) Conflito de interesses;
- e) Falta de informações;
- f) Informações incorretas;
- g) Erros e fraudes;
- h) Inadimplência; e
- i) Dano ao erário.

Os achados foram classificados em três eixos, permitindo uma visão estruturada dos problemas diagnosticados no processo. Os eixos são uma tipologia das situações inadequadas, não implicando necessariamente uma hierarquização dos problemas, mas uma catalogação. Para tanto, foi proposta a seguinte tipologia para os achados: normatização, procedimentos e sistema informatizado. Cabe salientar que a classificação não é rígida, pois algumas situações que devem ser normatizadas exigirão desenvolvimento de procedimentos para sua implementação; assim como o que vier a ser sistematizado deve estar previsto em norma.

I. Normatização

Foi verificado que inexiste regulamento próprio da CTLIE, que deveria ter sido elaborado em atendimento ao previsto no Art. 4º da Lei nº 11.438/2006. Identificou-se haver necessidade do regulamento para tratar da competência, da composição, do funcionamento, do mandato dos representantes e de questões éticas atinentes à atuação dos seus membros, dentre outras.

Ficou evidenciada a falta de um fluxo formalizado do processo, aumentando o risco de violação ao princípio da impessoalidade, falta de padronização, descontinuidade e falta de informações para a gestão do processo. Além disso, o fluxo deve prever pontos de controle para o cumprimento de prazos das etapas da fase de aprovação dos projetos, garantindo o cumprimento do trâmite prioritário.

Foi constatado, ainda, que embora o incentivo exista há onze anos, não foram estabelecidas quaisquer limitações quanto ao montante de recursos por projeto ou por proponente, seja para o exercício financeiro ou para o total de recursos, ou seja, projetos de um mesmo proponente

ainda em execução e/ou em captação. Existe somente a limitação de 6 (seis) projetos a serem apresentados por ano para cada proponente.

A limitação de valor faz-se necessária, primeiramente, para cumprir o princípio da não-concentração dos recursos por proponente e, depois, para melhor gerir o risco que pode advir do volume de recursos acumulados em um único proponente. Ademais, deve ser considerado o risco que envolve o primeiro projeto de uma entidade e, como não existe limite de valor para esses casos, expõe-se ao risco de disponibilizar valor relevante para ser operacionalizado por entidade inexperiente na gestão de recursos públicos.

Foi identificada, também, a necessidade de normatizar especificamente a análise técnica dos projetos, visando melhor qualificar o produto dessas análises, e, assim, obter melhores avaliações sob todos os aspectos que envolvem a elaboração do Parecer Técnico. Desse modo, são necessárias regras para a seleção de pareceristas, classificação e distribuição de projetos, impedimentos, prazos, remuneração, regras para elaboração do parecer técnico e critérios para avaliação e aprovação da análise técnica.

Também foi constatado que, desde 2008, não vem sendo adotada providência para estabelecer o valor máximo das deduções previstas na Lei de Incentivo ao Esporte, descumprindo a previsão legal contida no Art. 13-A, da Lei nº 11.438/2006. Cabe ao ME, enquanto responsável pela operacionalização do mecanismo, adotar medida cabível para estatuir anualmente os limites exigidos pela Lei.

Foi constatada situação específica, envolvendo a aprovação de projeto apresentado por entidade que tem indicação de vinculação com servidor do ME, colocando sob suspeição a lisura do processo diante de possível conflito de interesse. Há, portanto, necessidade de normatizar no âmbito da LIE vedação quanto à apresentação de projetos por entidades que tenha como dirigentes, administradores, controladores ou membros de seus conselhos servidores públicos do Ministério do Esporte, bem como parentes, ou que apresentem algum tipo de vinculação que possa implicar, em alguma medida, em conflito de interesses.

Outra situação específica envolvendo a normatização diz respeito ao reajuste do limite da despesa prevista para a elaboração de projetos e para captação no âmbito da LIE, a qual foi majorada em 70%, passando para R\$ 170.000,00. Sobre o fundamento do reajuste, promovido por meio de alteração da Portaria nº 120/2009, foram identificadas falhas na metodologia apresentada pelo DIFE, tendo-se recomendado que avalie a pertinência de revogação do aumento, caso não existam estudos que o justifique.

Ainda sobre a referida despesa, entende-se necessário definir critérios para autorizar o seu pagamento em projetos da LIE, haja vista que o tempo de execução do incentivo já possibilitou alguma maturidade aos proponentes e essa despesa é autorizada de forma indiscriminada para todos os projetos. Tais critérios devem considerar algumas variáveis que justificariam racionalizar o pagamento da despesa, ponderando o porte das entidades, o patrocinador consolidado, o tipo de projeto (calendário ou continuidade), a quantidade de projetos já aprovados, dentre outros.

Foi constatado caso particular de descumprimento da Lei nº 11.438/2006, no que tange à captação em valor superior ao valor total autorizado pelo Ministério. O caso foi suscitado por uma denúncia de cidadão e os fatos apontados demandam uma avaliação circunstanciada com apuração de responsabilidade, se for o caso. Além disso, são necessárias verificações sobre o mecanismo de controle que deveria ser implementado pelos bancos para evitar depósitos em patamares superiores ao montante autorizado.

II. Procedimentos

A respeito da prioridade no trâmite dos projetos no âmbito do DIFE, prevista no Art. 13 da Portaria nº 120/2009, foram identificados problemas atinentes ao cumprimento dos prazos decorridos nas fases da aprovação. Ficou demonstrado haver distorções relevantes, de um projeto para outro, no número de dias que se gasta em todas as fases, seja na análise documental, na emissão do parecer técnico e no prazo total, com projetos que levam de 16 a 158 dias corridos até a publicação. Essa situação demanda providências de melhoria no controle desses prazos, sobretudo até que se tenha suporte tecnológico suficiente para realizar não só este, mas outros procedimentos.

Ainda sobre a priorização, entende-se não haver pertinência quanto à criação da modalidade de priorização denominada “sistema” pelo DIFE, em especial pela inconsistência do fundamento apresentado para a sua criação. Do mesmo modo, entende-se não haver coerência em ter colocado em prática o procedimento sem antes implementar tecnicamente as condições previstas no inciso IV, do Art. 13, da Portaria nº 120/2009. Assim, considerando recomendação expedida na versão preliminar do Relatório de Auditoria, essa modalidade de priorização foi revogada, conforme informado pelo gestor.

No que se refere à análise técnica dos projetos, cuja carência de normatização já foi apontada, é necessário que a norma trate de procedimentos que avaliem o risco dos proponentes, cujo potencial de problemas, tanto na execução quanto na prestação de contas são potencializados com a falta de análises mais criteriosas. No parecer técnico foram identificadas situações de mera reprodução dos levantamentos efetuados por ocasião da pré-análise dos projetos submetidos ao ME.

Ademais, não existe procedimento para levantar informações em outras áreas finalísticas do Ministério, seja para apurar eventual problema de prestação de contas ou relacionado com a liberação de crédito em duplicidade para o mesmo objeto. Também não há procedimento para identificar as situações dos projetos ainda pendentes, seja em execução ou em captação; ou para averiguar eventual problema na prestação de contas de outros projetos da LIE.

Identificou-se que não há publicação do Termo de Compromisso, instrumento que formaliza a autorização para que o proponente inicie a execução do projeto. Foi recomendado que o DIFE insira este procedimento no fluxo operacional da LIE, tornando obrigatória a publicação do extrato do Termo de Compromisso no Diário Oficial da União.

Por meio de procedimento não oficial, o DIFE estabeleceu o valor limite de R\$ 2.400,00 e autorizou o pagamento de *bolsa auxílio* no âmbito da LIE, mesmo existindo o Programa Bolsa Atleta, política pública específica para tal finalidade, prática essa que deve ser revista nos projetos da Lei de Incentivo.

Além da falta de normativo sobre questões de integridade ética no processo, o qual apresenta maior probabilidade de conflito de interesses, em razão do números de servidores envolvidos, da utilização de pareceristas e de comissários, muitos sem vínculo efetivo com a Administração Pública, entende-se pertinente adotar declaração formal a ser subscrita por pareceristas (contratados ou servidores), comissários da CTLIE ou servidores públicos do ME que venham a se manifestar na aprovação de cada um dos projetos da LIE, declarando formalmente que não têm qualquer vínculo ou interesse específico quanto à entidade e/ou projeto, não se encontrando, portanto, impedidos de efetuar sua análise e/ou aprovação.

Foi identificada a necessidade de se criar procedimento, por meio de alteração no SLIE ou em outro sistema que venha a ser implementado, criando campo específico para informação sobre a utilização de consultoria pelos projetos, exigindo a indicação do nome da empresa ou do consultor pessoa física e, respectivamente, o CNPJ ou o CPF. No mesmo sentido, há necessidade de providência no sentido de dar visibilidade da atualização cadastral dos

proponentes, seja no SLIE ou em outro sistema que vier a substituí-lo, criando procedimento de verificação das atualizações dos cadastros realizadas pelos proponentes.

III. Sistema

Verificou-se que o DIFE utiliza o SLIE de modo bastante limitado, basicamente para o registro inicial dos projetos. Destaca-se que o sistema não está preparado para operacionalizar de forma satisfatória a LIE. Dentre suas limitações ressaltam-se: não realiza testes de integridade para CPF, CNPJ ou CEP; não há *log* para registro e modificações de informações; não há informação sobre a situação/etapa em que se encontra o projeto.

Na falta de um sistema que tenha condições de operacionalizar a LIE, a Unidade faz seu controle por meio de planilha do Excel, com alimentação manual, exposição a erros, à falta de informações, à impossibilidade de fazer cruzamento de dados e à precariedade de obtenção de informações gerenciais. Além disso, o DIFE disponibiliza no site do ME algumas informações extraídas de suas planilhas, as quais consistem no registro estático postadas periodicamente na página eletrônica do ME para informar o andamento da aprovação dos projetos. Na página, são informados os projetos do exercício aprovados para captação de recursos e aqueles que se encontram em fase de captação, mas não há informações, contudo, sobre os projetos em execução – informação essencial para fomentar o controle social da execução desses projetos.

Desta situação decorre uma série de dificuldades que impactam negativamente a operacionalização e a gestão do Incentivo, em razão, sobretudo, do precário nível de confiança nas informações, dispersas no SLIE, na planilha do gestor e algumas informações que se encontram somente no processo físico ou no SEI.

Esse é um dos aspectos mais críticos na operacionalização da LIE, que demanda providências urgentes no sentido de desenvolver solução tecnológica para informatizar o processo, tornando-o eletrônico e com possibilidade de atender a todas as suas fases, inclusive com transparênciaativa para acompanhamento pelo cidadão.

As inadequações encontradas, algumas inclusive já tratadas em outras auditorias, a exemplo da utilização de planilhas no controle e da falta de sistema tecnológico de suporte para a gestão da LIE, formam um conjunto de situações indesejáveis, com níveis variáveis de criticidade, com gravidades e impactos distintos, que no contexto do processo inteiro exigem respostas adequadas do gestor.

Cabe sublinhar que os achados de auditoria não esgotam a possibilidade de identificação de outros problemas, sendo competência primária da Unidade adotar processo contínuo para diagnosticá-los, bem como avaliar os riscos e as fragilidades do processo, devendo, também, implementar as medidas cabíveis em resposta aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva, no desenvolvimento de soluções estruturantes para o processo.

Ademais, ao momento da conclusão dos trabalhos de campo, a Unidade apresentava um passivo de 49 recomendações emitidas acerca da gestão da LIE pendentes de atendimento, conforme levantamento consolidado no âmbito da Auditoria Anual de Contas de 2017, registro 5.1.1.5 do Relatório nº 201700834.

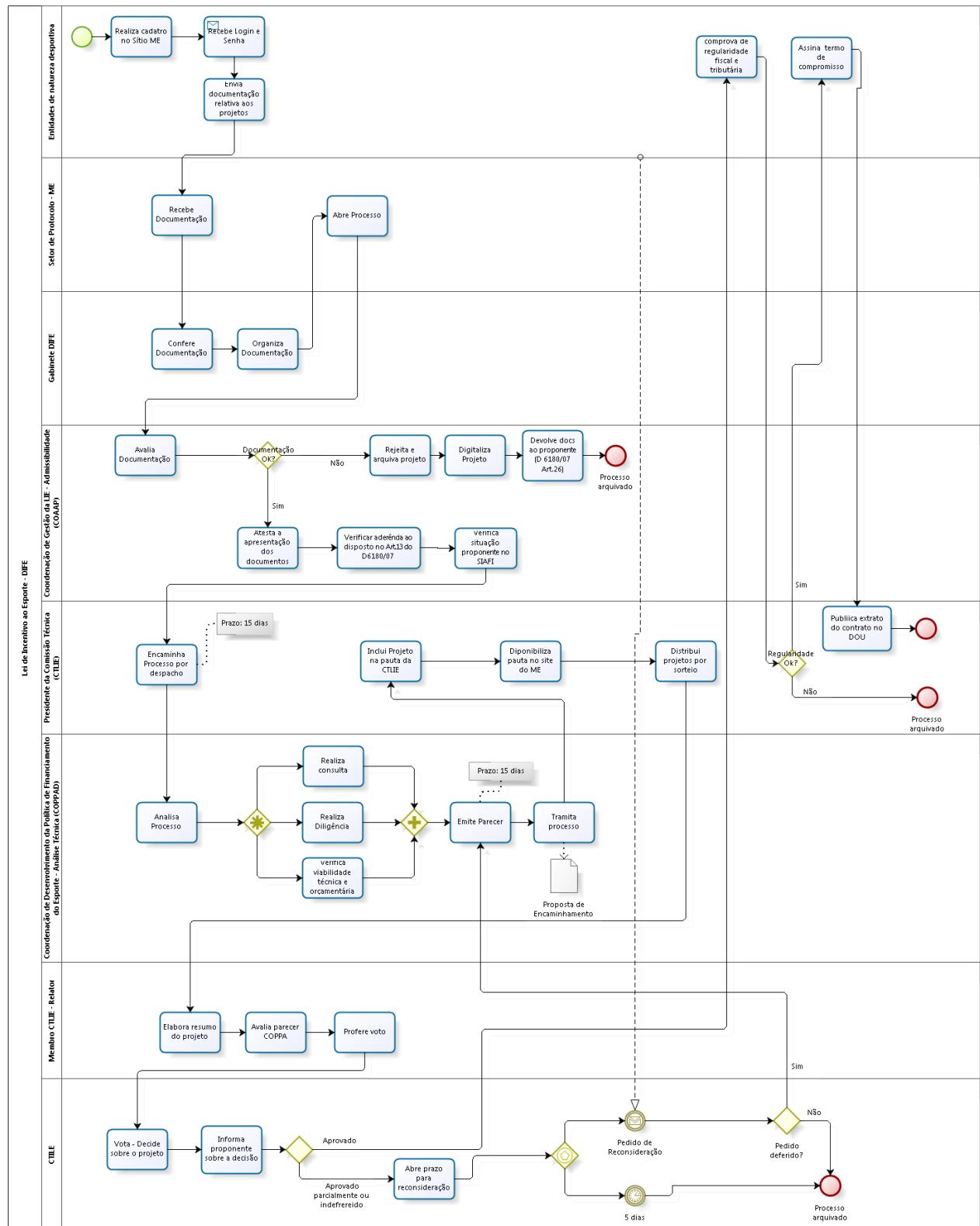
Dentre outras fragilidades e/ou inadequações, já foram objeto de registro em outras auditorias a deficiência na estrutura de controles internos para a operação da LIE; inconsistência das informações do SLIE; a falta de segregação de funções entre a CTLIE e o DIFE; a inexistência de procedimentos estruturados para o acompanhamento e o monitoramento da execução dos projetos; e o risco do passivo de prestação de contas quanto à regularidade dos proponentes que continuam tendo novos projetos aprovados.

Diante do exposto, conclui-se que os achados neste Relatório registrados evidenciam que o ambiente de controle é desestruturado e propício à concretização dos riscos já mencionados, de modo que é possível afirmar, com razoável certeza, que os controles internos desenhados para a aprovação de projetos perante a Lei de Incentivo ao Esporte não são suficientes para garantir que a aprovação dos projetos se processe de maneira regular.

Brasília/DF, 05 de abril de 2018.

Anexo 1 - Fluxo de aprovação de projetos esportivos no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte

Anexo 1 - Fluxo de aprovação de projetos esportivos no âmbito da LIE



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.